

## **Tercer Informe Anual de la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía** **(correspondiente al año 2004)**

### **I. Hitos**

Entre los hitos principales del funcionamiento del Sistema de Seguro de Cesantía durante 2004 figuran los siguientes:

- Febrero de 2004            Se envían las primeras cartolas del seguro de cesantía a 1.600.000 afiliados con 2 o más cotizaciones

- Abril de 2004            Se lanzó oficialmente la Bolsa Nacional de Empleo de AFC Chile. Esta bolsa de intermediación, que opera a base de las OMILs, pretende acortar el período de búsqueda de empleo para los cesantes así como lograr una mejor adecuación entre la oferta y demanda por trabajo

- Julio de 2004            La Comisión de Usuarios presenta su segundo informe anual sobre el funcionamiento del sistema en el año 2003.

- Diciembre de 2004      El sistema supera los 3.000.000 de afiliados y paga sobre 450.000 giros a beneficiados por el seguro

### **II. La Comisión de Usuarios**

Entre los aspectos innovadores de la nueva Ley fue la creación de una “Comisión de Usuarios” de 7 miembros, cuya función es velar por los intereses de trabajadores y empresarios y de la correcta administración y operación de los fondos de cesantía. Debido a que se licitó la administración de los fondos de cesantía a una sola empresa para así abaratar costos, la Ley considera que, al menos por los 10 años de la concesión, es importante suplir lo que un mercado competitivo normalmente proveería con esta Comisión de Usuarios que vele por la calidad de los servicios y buen funcionamiento de la Ley. Esta institución, pues, nuevo en su género al menos para la seguridad social en Chile, es una suerte de defensor del usuario (“ombudsman”).

Si bien la Comisión no tiene funciones ejecutivas, está facultada por la Ley a conocer y poder solicitar toda la información pertinente para velar por la correcta operación y adecuado cumplimiento de las obligaciones del contrato de administración – por ejemplo, divulgación, cobertura, atención a público, cumplimiento y oportunidad de pago, intermediación laboral, capacitación para cesantes, etc. Como la función de velar por la calidad de los servicios y el buen funcionamiento de las AFC es una función continua y permanente, la Ley exige que la Comisión se reúna al menos una vez al mes y hasta un máximo de dos veces al mes. De cada una de estas reuniones se levanta un acta que relata lo tratado en ella. Además la Comisión de Usuarios debe emitir un informe anual acerca de los resultados, servicios prestados y criterios de administración de la AFC en cumplimiento a la Ley. Los honorarios de sus miembros están establecidos por la Ley misma en 24UF por sesión y, en caso de sesionar dos o más veces en el mes (situación que hasta ahora no ha ocurrido), y con 48UF como tope mensual.

La Comisión está compuesta, según la Ley, por 7 miembros. Debe ser presidida por un académico, designado por el gobierno, en este caso el Profesor Joseph Ramos Quiñones, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile. Los 3 miembros, representantes de los trabajadores y cotizantes del sistema de seguro de cesantía, fueron designados por la CUT, y son, en la actualidad: Hernán Bravo Aravena, Vicepresidente de la CUT, Arturo Martínez Molina, Presidente de la CUT y Guillermo Scherping Villegas, Secretario de Comunicaciones de la CUT. Los 3 miembros, representantes de los empresarios y también cotizantes del sistema de seguro de cesantía, fueron designados por la Confederación de la Producción y Comercio, y son: Cristián Boetsch Fernández, Presidente de la Fundación de

Asistencia Social de la Cámara Chilena de la Construcción, Hernán Mena Ramírez, Presidente de la comisión de Recursos Humanos de la SOFOFA y miembro de la comisión de la misma área de la SOFOFA y José San Francisco Pizarro, Presidente de la Comisión Laboral de la Sociedad Nacional de Minería e integrante de la Comisión Laboral de la Confederación de la Producción y Comercio. Conforme a la Ley, la misma Comisión eligió de entre sus miembros a Hernán Mena como Vicepresidente, y a Arturo Martínez como Secretario.

### **III. El Funcionamiento del Sistema de Seguro de Cesantía en el 2004**

El seguro de cesantía no sólo provee al afiliado de un apoyo financiero al menos durante parte importante de su período de cesantía si no que contempla un sistema de intermediación laboral para facilitar la búsqueda y rápida reincorporación al trabajo así como capacitación en los casos de desempleo prolongado o de índole más estructural. Obviamente, dado su relativamente reciente inicio, el esfuerzo principal se ha centrado en la incorporación de afiliados al sistema. En este tercer año de su funcionamiento se han beneficiado un importante contingente de trabajadores con las prestaciones económicas del seguro; pero sólo una ínfima proporción se ha beneficiado con la intermediación.

#### **A. El número y perfil de los afiliados y cotizantes**

##### **1. La incorporación de nuevos afiliados así como de cotizantes sigue en rápido ascenso**

Durante 2004 se afiliaron 950.000 nuevos trabajadores al sistema, con lo que a fin de 2004 había 3.185.000 afiliados. Este es un incremento de 43% respecto a 2003. Más aún, el número de trabajadores cotizando al sistema se incrementó 52%, en sobre 600.000, para alcanzar la cifra de 1.837.000 a fin del 2004. Estas cifras significan que a los 2 años y 3 meses de promulgado la nueva ley de seguro de cesantía están cotizando y cubiertos en cualquier momento dado alrededor del 55% del total de asalariados que trabajan en el sector privado (y que son potenciales miembros del sistema).

##### **2. Se revela una inesperadamente alta rotación de la fuerza de trabajo**

Estos incrementos, 950.000 nuevos afiliados y sobre 600.000 cotizantes, son aún más impresionantes si se toma en cuenta que ocurrieron en un año en que el empleo asalariado neto sólo se incrementa en 150.000 (es decir, este crece, según el INE de 3.635.000 en nov 2003-enero 2004 a 3.784.000 en nov 2004-enero 2005). Esto ratifica la insospechadamente alta rotación de la mano de obra verificada en el informe del año pasado. En efecto, el que se hayan creado 950.000 nuevos empleos asalariados (brutos) pero sólo 150.000 empleos asalariados netos implica que se deben haber destruido 800.000 empleos asalariados en el transcurso del año. La buena noticia es que hay muchas posibilidades para que los cesantes encuentren empleo. La mala noticia es que los empleos tienen poca estabilidad en el tiempo. De hecho, la mitad de los puestos de trabajo creados duraron apenas 4 meses, y, por tanto, no alcanzan a beneficiarse del sistema de seguro de cesantía por no cumplir 6 meses de cotización; y solo el 27% duraron un año. Inclusive, sólo el 38% de los trabajadores de contrato "indefinido" duran un año (y, por ende, son elegibles para el fondo solidario).

##### **3. Aumenta significativamente el número de empresas pagando cotizaciones**

Aumentó 7% el número de empleadores cotizando cada mes, siendo 145.000 los empleadores que estaban cotizando a fin del 2004. Asimismo, eran sobre 400.000 los empleadores

con trabajadores afiliados al sistema. Que tantos empleadores estén al tanto del nuevo sistema y de sus obligaciones habla bien de la labor de difusión realizada tanto por la AFC como por las distintas instancias gubernamentales relacionadas al sistema (Dirección de Trabajo, Superintendencia de AFP, Ministerio de Trabajo,...).

#### **4. Entre los empleadores que cotizan el aumento mayor es entre las empresas grandes y medianas**

El aumento mayor en empresas cotizando fue en empresas grandes y medianas, donde subió en más de 20% el número de empresas cotizando. Asimismo el número de cotizantes que trabajan en empresas grandes aumentó en casi 250.000, o sea en 52%; los aumentos en empresas medianas y pequeñas fue del orden de 50.000, mientras que los cotizantes de microempresas creció en menos de 20.000.

#### **5. Sigue pesando el trabajo temporal, pero aumentan los empleos de carácter más indefinido**

Igual que en los años 2002 y 2003, la mayor parte de los afiliados tienen trabajos de carácter temporal, es decir, tienen contratos a plazo fijo o por obra. De ahí que la proporción de cotizantes en la construcción, por ejemplo, es el doble de su proporción en la fuerza de trabajo (16% vs. 8%). En cambio, el porcentaje de cotizantes en la manufactura y los servicios – actividades con menos estacionalidad y transitoriedad – es aún significativamente por debajo de la proporción de la fuerza de trabajo contratado en estos rubros (10% vs. 14% y 14% vs. 28% respectivamente).

En efecto, la agricultura y la construcción contratan a grandes números de personas, pero por temporadas cortas; en cambio la industria y, sobre todo los servicios, contratan a personas en forma más permanente, pero tienen una menor rotación. De ahí que sea más difícil encontrar empleo en estos sectores en situaciones de crisis, aunque una vez conseguido, es mayor la probabilidad que el empleo dure.

Pese a que la mayoría de cotizantes sigue siendo trabajadores por plazo fijo y por obra, la proporción de cotizantes que son trabajadores con contrato indefinido crece de 38% del total de cotizantes a fines de 2003 a 47% del total de cotizantes a fines del 2004. Esta proporción ha de seguir creciendo en el futuro en la medida que, como habría de esperar, con una reactivación más fuerte se incremente el número de trabajadores contratados en forma indefinida. Asimismo, y tal como se podría prever, la distribución por rama de actividad de los cotizantes con contratos indefinidos se asemeja mucho más a la distribución de la fuerza de trabajo.

Si bien la probabilidad de que una persona con contrato indefinido permanezca en su empleo es mayor, esa probabilidad es bastante menos de lo que se podría haber pensado. De hecho, sólo el 38% de los trabajadores con contrato indefinido duran un año en su empleo. En efecto, el primer año de un contrato indefinido es verdaderamente un período de prueba – tanto para la empresa como para el trabajador. La estabilidad en el empleo, pues, parecería darse pasado el primer año.

#### **6. La afiliación sigue siendo casi exclusivamente obligatoria; es escasa la afiliación voluntaria.**

Tal como en los años 2002 y 2003, la afiliación continúa haciéndose casi exclusivamente en forma obligatoria – es decir, sobre la base de las nuevas contrataciones durante el año. Una escasa proporción, apenas el 1,5%, se afilió en el 2004 en forma voluntaria. Ello se debe en parte a

que muchos trabajadores consideran (sobre todo los que tienen muchos años de trabajo en la misma empresa) que la indemnización de un mes por año le es más que suficiente para cubrir sus necesidades en caso de despido; por otra parte se debe a la baja publicidad que la ley contempló dar a la incorporación voluntaria y por consiguiente al desconocimiento de muchos trabajadores de los beneficios que la ley pudiera darles.

De ahí que los afiliados y cotizantes tienden a ser trabajadores mucho más jóvenes que el promedio de la economía. En efecto, la proporción de cotizantes menor a 35 años es del orden de 50%, bastante mayor a su peso en la fuerza de trabajo, mientras que la proporción mayor a 55 años es un tercio de su proporción en la fuerza de trabajo y la proporción entre 35 a 54 años está algo por debajo de su peso en la fuerza de trabajo.

#### **7. Los ingresos de los cotizantes al seguro aumentan significativamente, del orden de 15%**

El salario medio del cotizante al seguro ha crecido de \$238.000 a fines del 2003 a \$273.000 a fines de 2004, un aumento de 15% en términos nominales y de 12,4% en términos reales. Este aumento se debe principalmente al aumento en las rentas de trabajadores contratados con contratos indefinidos (que suben de \$304.000 a \$346.000); en cambio, los ingresos de los trabajadores contratados por obra, faena o plazo fijo subieron en forma mucho más modesta (de \$197.000 a \$210.000), lo que equivale a 3,6% en términos reales. No creemos, por cierto, que el salario medio de los asalariados indefinidos esté creciendo a un ritmo anual de 12% real. Más bien nos parece que el alza en los salarios de los indefinidos refleja la mayor proporción de contrataciones en las grandes empresas, que suelen pagar más así como, probablemente que, con la reactivación, se está mejorando la "calidad" de los trabajos indefinidos que se están ofreciendo en el mercado. Más típico de la tendencia salarial probablemente sea el aumento mucho más modesto, de 3,6% real, en los contratados por obra y faena, cuyos salarios suben por la mayor demanda producto de la reactivación y no tanto por una mayor calidad del empleo.

Es de notar que el 14% de los nuevos trabajos (de los 600.000 nuevos cotizantes) son muy buenos trabajos, es decir, pagan sobre \$600.000 al mes; y 225.000 son buenos trabajos, pues pagan sobre \$300.000, es decir, más que el salario del cotizante promedio. Con todo, aún el 39% de los nuevos trabajos son por ingresos mensuales menores a \$200.000.

#### **8. Aumenta fuertemente el número de beneficiados por el seguro; pero aún son pocos los que califican y son beneficiados por el fondo solidario**

Mientras en el 2003 hubo alrededor de 100.000 trabajadores beneficiados por el seguro, este número se cuadruplicó en el 2004, alcanzando más de 440.000 los beneficiados. Esto se debe tanto a que había más afiliados al sistema en el 2004 como que ya eran muchos más los que cumplían con los requisitos mínimos para acceder al beneficio (6 meses de cotizaciones para los trabajadores a plazo fijo o por obra, 12 meses para los con contratos indefinidos).

La inmensa mayoría de los beneficiados siguen siendo trabajadores a plazo fijo por obra o faena, 390.000, lo que refleja que aún estamos a los inicios del sistema con una desproporcionada representación de trabajadores con contratos temporales. De hecho, sólo el 10% de los beneficiados (44.000) eran trabajadores con contrato indefinido, y apenas la cuarta parte de estos duraron 12 meses o más en su empleo, requisito para calificar al fondo solidario. Por consiguiente, el número que accedió al fondo solidario (algo más de 7.000) es aún un porcentaje ínfimo (menos de 2%) del total de beneficiados.

Llama la atención que, de las 11.000 personas que calificaron para el fondo solidario, 30% optó por no ocuparlo. Consideramos que esto puede deberse a que afiliados de relativamente altos ingresos pueden preferir sacar su fondo en un pago a recibir un mayor volumen de recursos con el fondo solidario pero espaciado en 5 meses, y siendo obligados a visitar la OMIL mensualmente para verificar su status de cesantía. Como la OMIL es vista como poco eficaz – salvo para obreros de baja calificación, puede ser humillante para alguien calificado o de mayores ingresos acudir a ella y, por tanto, puede preferir un solo pago en lugar del fondo solidario.

#### **9. Es relativamente bajo el número de declaraciones no pagas y rápida su solución**

El 93% de las declaraciones son pagadas en el mes; la gran mayoría de las no pagadas son por falta de información clara respecto al beneficiado. Pero el 80% es aclarada y pagada dentro de 2 meses, más rápido que lo mismo en lo referente a las AFP, pues las multas por no pago en la AFC son superiores.

#### **B. Los beneficios prestados**

Como anotamos arriba, 440.000 trabajadores se beneficiaron del seguro durante 2004 por un monto promedio de cerca de \$70.000. Sin embargo, en el caso de los que accedieron al fondo solidario, estos recibieron en promedio 4,9 giros, lo que significa una suma sustancialmente mayor.

Es de notar que a la mitad de los beneficiados les bastó un trámite para obtener su seguro, y a otro 25% le bastó 2 trámites. De tal modo que el sistema ha estado operando con relativa eficacia. No obstante, es de recordar que hasta ahora el 98% de los beneficiados sólo califica por un pago desde su cuenta individual, de tal modo que por mucho que hayan sido los beneficiados (sobre 400.000) aún son casos de relativamente fácil resolución.

Parte de la licitación a la AFC incluyó el compromiso de la AFC de crear un sistema de intermediación así como de ofrecer cursos de capacitación a un número mínimo de cesantes cada año para facilitar la reinserción al mercado laboral de los cesantes del sistema. El sistema de intermediación integral, o Bolsa Nacional de Empleo, fue diseñado en conjunto con la SAFP y se implementó durante el 2004 (y al final tenemos unos comentarios al respecto).

Así también debería de haber entrado en operación la oferta de cursos de capacitación de cesantes durante el 2004, pues la oferta de la AFC contempla el financiamiento de 350.000 horas a lo largo del contrato. No obstante, al 31 de diciembre del 2004, por atraso de la propia SAFP y del SENCE, aún no se implementaba esta parte de la oferta (de nuevo hacemos unos comentarios adicionales al respecto más adelante).

#### **C. La calidad de los servicios prestados por la AFC**

Con el fin de evaluar la calidad de la atención a los clientes, la consultora Punto de Vista fue contratada por la AFC para hacer un estudio al respecto. Este trabajo constituye el primer diagnóstico sobre la materia y constituirá a futuro una base o “piso” sobre el cual anualmente AFC podrá comparar y trabajar en el mejoramiento de la calidad del servicio. El estudio incluyó entrevistas a clientes así como el uso de la técnica de “cliente incógnito”.

Los resultados del estudio fueron muy positivos, ciertamente mejores de lo esperado, donde hubo notas elevadísimas (6 y 7) en casi todos los niveles, superiores a las habituales en servicios análogos, como son los de la atención a clientes en Isapres, bancos, compañías de gas, telefonía, etc.

Los resultados indicaron que la atención y servicio en la sucursal es generalmente bueno. No obstante, el tiempo de espera deja que desear, y el material entregado es considerado deficiente por un porcentaje significativo de clientes. En cuanto al Call Center este es poco usado; y las mayores críticas son al tiempo de espera y al tiempo de derivación a alguien idóneo para atender el problema consultado. Finalmente, la página web es especialmente valorada por los empleadores, quienes la utilizan bastante para comunicarse e informarse.

#### **D. Financiamiento e inversiones**

##### **1. Los activos del fondo de cesantía superan los US\$ 300 millones**

La cartera de inversiones de Los Fondos de Cesantía alcanzó US\$ 330 millones a fin de 2004. Esto representó un crecimiento de alrededor de 150% respecto a 2003. Este incremento se debió principalmente a la incorporación de más trabajadores al sistema y, por consiguiente, a un mayor número de cotizantes mensuales (del orden de 60% más cada mes), y a las mayores remuneraciones medias de los cotizantes.

Los aportes que aumentaron los fondos fueron cotizaciones de cargo del empleador y trabajadores por cerca de US\$ 120 millones, aporte estatal al fondo solidario por US\$ 1,7 millones y aporte empleador al fondo solidario por US\$ 17 millones, a los que hay que agregar la rentabilidad y restar los retiros por cesantía y la comisión de administración cobrada por la AFC durante el año 2004. Al cierre del año 2004 no opera aún el mecanismo de premio y castigo de la comisión por gestión de la cartera de inversiones.

##### **2. La cartera de inversiones de los Fondos de Cesantía se concentran en instrumentos de renta fija**

La cartera de inversiones de los Fondos de Cesantía se concentra en instrumentos de renta fija como se muestra abajo:

<b>Estructura de Cartera AFC</b>	<b>Dic-04</b>
<b>Inst. Estatales</b>	<b>42%</b>
<b>Bonos de empresas</b>	<b>18%</b>
<b>Letras Hipotecarias</b>	<b>18%</b>
<b>Instrumentos Extranjeros</b>	<b>7%</b>
<b>Depósitos a plazo</b>	<b>15%</b>
<b>Total</b>	<b>100%</b>

##### **3. La rentabilidad de las inversiones fue superior al 2003 pero sigue siendo inferior al Fondo E de las AFP**

La rentabilidad promedio nominal obtenida por la cartera durante el año 2004, fue de un 6.3%, que se compara favorablemente con el 2,2% del 2003, pero desfavorablemente con el 7.9% obtenido por el promedio de los Fondos de Pensiones tipo E (el fondo de menor riesgo de los multifondos de las AFP usado como benchmark de la AFC para efectos del premio y castigo en la comisión).

#### 4. El resultado del año 2004 arroja pérdidas para la AFC

Al igual a los años 2002 y 2003, la AFC sufrió pérdidas en el 2004, resultado esperado y contemplado para esta etapa inicial de puesta en marcha del sistema y concordante con su plan de negocios.

#### 5. Rezagos, recaudación por aclarar y cotizaciones impagas

La recaudación por aclarar alcanzó al 31 de diciembre del 2004 a \$ 3.433 millones contra los \$ 2.221 millones a fin de 2003. Si bien este es un aumento en términos absolutos, es una disminución significativa en relación al patrimonio, de 3% en el 2003 a 1,9% en el 2004. La cuenta de rezagos de cuentas individuales por cesantía alcanzó \$2.190 millones a fin de 2004 contra \$3.642 millones a fines de 2003, lo que equivale a una importante reducción tanto absoluta como relativa. Finalmente, se reconoce un total de \$ 4.940 millones por cotizaciones impagas en el 2004 en comparación a \$ 2.257 millones en el 2003.

### IV. Inquietudes y Recomendaciones

#### A. Las mayores

Se ha avanzado en forma importante en cuanto a la afiliación (cerca de 3.200.000 afiliados); y los cotizantes alcanzan cerca del 55% del universo contemplado. Con todo, los desafíos futuros son tanto o más serios, pues atañen las partes más nobles del sistema. Destacamos cuatro:

- (1) Es necesario crear un sistema *integral y nacional* de intermediación, que permita una *rápida y masiva* resinserción laboral. No creemos que la actual Bolsa Nacional de Empleo cumpla esa función. Más que un sistema, es una multiplicidad de programas comunales de intermediación, poco articulados entre sí, cada uno con una cobertura y eficacia bastante menor a la requerida si es que pretendemos – como propone el sistema- poder servir a los cerca de ½ millón de trabajadores que se encuentran cesantes en cualquier momento dado. El éxito de cualquier sistema de intermediación depende del número de *empresas* que ofrecen sus vacantes por medio del sistema. En cambio, en la actualidad, la gran mayoría de las empresas contratan por otras vías, de tal modo que hay un número muy superior de cesantes para colocar que vacantes buscando trabajadores. Nos parece que resolver esto requiere cambiar los incentivos. El mayor incentivo debería ser por la colocación seguido por la inscripción de empresas ofreciendo vacantes; el incentivo menor debería ser para la inscripción de cesantes.
- (2) Es necesario integrar al SENCE, y sus programas de capacitación, con el sistema de seguro de cesantía. En efecto, el programa principal de capacitación del SENCE está orientado principalmente al trabajador ocupado, con escasa preocupación efectiva para el trabajador cesante. Consideramos que las 350.000 horas de capacitación que la AFC ofreció financiar para ayudar la reconversión laboral servirá a lo más como una experiencia piloto frente a las necesidades reales que habrán de reconversión. Sin embargo, es muy insuficiente en sí, pues 350.000 horas-personas de capacitación en 9 años es apenas 40.000 horas-personas al año o sea, 40 horas de capacitación para 1.000 trabajadores al año. De ahí que SENCE ha de diseñar programas *masivos*, especialmente dirigidos a los cesantes crónicos- tal vez hasta para

unos 100.000- para facilitar su reconversión, cosa que hasta el momento no se vislumbra.

- (3) Más allá de si el comparador adecuado de los fondos de Cesantía sea el Fondo E de las AFP, nos preocupa la relativa baja rentabilidad de las inversiones de la AFC. Los estudios muestran que el sistema es bastante robusto a saltos importantes en desempleo, provenientes de posibles shocks externos, inclusive del monto de la crisis de 1982. En consecuencia, nos parece que se podría ampliar la cartera de instrumentos, en la actualidad exclusivamente de renta fija, a instrumentos de renta variable, pero por ello mismo más rentables a largo plazo. Concretamente podría considerarse la incorporación de acciones de empresas con tarifa regulada, cuotas de fondos mutuos con rentabilidad garantizada, hasta la participación en fondos de inversión de capital semilla o de riesgo, dirigido a nuevas empresas y PYMEs. En efecto, una buena diversificación puede lograr una rentabilidad mayor y bastante segura, sin necesidad de que *cada* instrumento en sí sea de bajo riesgo. Es tanto o más así si se considera que cuando el sistema esté en régimen, habrá un grupo no despreciable de personas que estarán por largos años en su empleo, motivo por el cual se puede invertir en instrumentos de mayor plazo y mayor riesgo, elevando así la rentabilidad global del fondo. A partir de lo anterior, también se debe discutir los cambios en la constitución de carteras que permitan optimizar la rentabilidad de los fondos de cesantía, asimilando gradualmente la experiencia de los multifondos, a nuestro entender muy exitosa.
- (4) También se ha detectado la necesidad de contar con un seguro de cesantía “catastrófico”, es decir, uno que pague por más tiempo en períodos de cesantía generalizado. En efecto, es siempre un problema serio quedar sin empleo. Sin embargo, es una verdadera catástrofe quedar sin empleo cuando la gran masa de empresas también está despidiendo. Chile, como economía pequeña y abierta, será siempre vulnerable a shocks externos. Sería conveniente, pues, que el seguro fuera más generoso (durara más) en períodos de alta cesantía- cuando pocas empresas están contratando- y menos generoso (el beneficio durara menos) en períodos de cesantía normal, cuando es mucho más fácil encontrar trabajo.

## **B. Las menores**

- (1) Sigue siendo motivo de preocupación la baja afiliación voluntaria. Si bien el sistema en su diseño no contempló un número importante de afiliados voluntarios, si no que supuso que se llegaría a régimen básicamente sobre la base de afiliados obligatorios, nos parece que la filosofía del sistema abogaría parra incentivar la protección a trabajadores actualmente ocupados, pero insuficientemente cubiertos por la indemnización. Creemos en concreto que se amerita un esfuerzo especial para poder afiliar especialmente a ese tercio de la fuerza de trabajo con entre 1 y 4 años de permanencia en el empleo, pues estos están insuficientemente cubiertos por la indemnización por despido. Es especialmente importante avanzar en la incorporación de trabajadores con empleo estable y contrato indefinido así como de rentas medias altas, los cuales elevarían los recursos de los fondos solidarios, por lo cual es necesario generar incentivos adicionales para incorporar a este grupo de personas.



- (2) Si se considera que los costos asociados a una alta rotación de trabajadores de parte de una empresa repercuten en la AFP y en el Estado sería conveniente considerar una tasa de cotización diferenciada proporcional a la rotación (es decir, más alta para los empleos de más alta rotación, más baja para los empleos de baja rotación), lográndose así una mayor eficiencia a la vez de tratar de corregir aquellos problemas que se originan en el mercado laboral.
- (3) Otra sugerencia importante con el objeto de perfeccionar el sistema, es el establecimiento de un ahorro voluntario por cesantía. Así como existe el sistema de ahorro previsional voluntario, podría existir un ahorro voluntario para cesantía, con el objeto de obtener mejores beneficios en caso de desempleo.
- (4) Se observan algunos problemas en materia de atención de público que requieren solución. Al respecto hoy un trabajador que está cesante y adscrito al seguro de cesantía, puede ir a cualquier AFP y pedir información en ella. Sin embargo, esto no está ocurriendo con la facilidad esperada, por ejemplo por las restricciones de las administradoras en los horarios de atención. Interesa que el trabajador cesante pueda tener un acceso expedito a los beneficios de información que se entregan a través de las AFP. Creemos importante que: i) se hagan los esfuerzos para bajar el número de visitas del usuario para obtener su pago; ii) se mejore la atención del Call Center, facilitando el contacto y disminuyendo los tiempos de espera, capacitando a las operadoras para que atiendan con amabilidad y eficacia los pedidos de los trabajadores y empleadores, iii) se mejoren los tiempos de espera en las oficinas, se entregue más material escrito y se motive al personal a atender los clientes del seguro con cortesía y rapidez; y iv) se simplifique la exitosa Página Web para lograr cada vez más visitas a afiliados.
- (5) Aunque de menor importancia en el momento actual, para el futuro habrá que velar para asegurar el pago oportuno de los subsidios cuando el número de beneficiados ya sea importante y cuando una proporción importante (dos tercios) sean personas con derecho al fondo solidario (y no, como en la actualidad, trabajadores de alta rotación o temporalidad, con derecho sólo a su cuenta individual).
- (6) En cuanto a las inversiones, reiteramos nuestra sugerencia del 2o Informe Anual de la Comisión en cuanto a la importancia de tener la opinión de un perito que autentifique los valores en custodia nacional y un análisis físico de los valores en custodia en el extranjero y su cuadratura.
- (7) Finalmente, se sugiere que la administración revise los procesos internos, de tal manera, de asegurar efectividad en el procesamiento de la información para lograr reducir efectivamente los rezagos en pagos así como los tiempos para solucionar reclamos. En efecto, existen cuentas auxiliares que reflejarían saldos por más de un año de antigüedad., por lo que creemos que la administradora debe hacer esfuerzos superiores a los actuales para reducir estos valores, pues las cuentas de rezago afectan tanto a trabajadores como empleadores que pagaron en exceso.

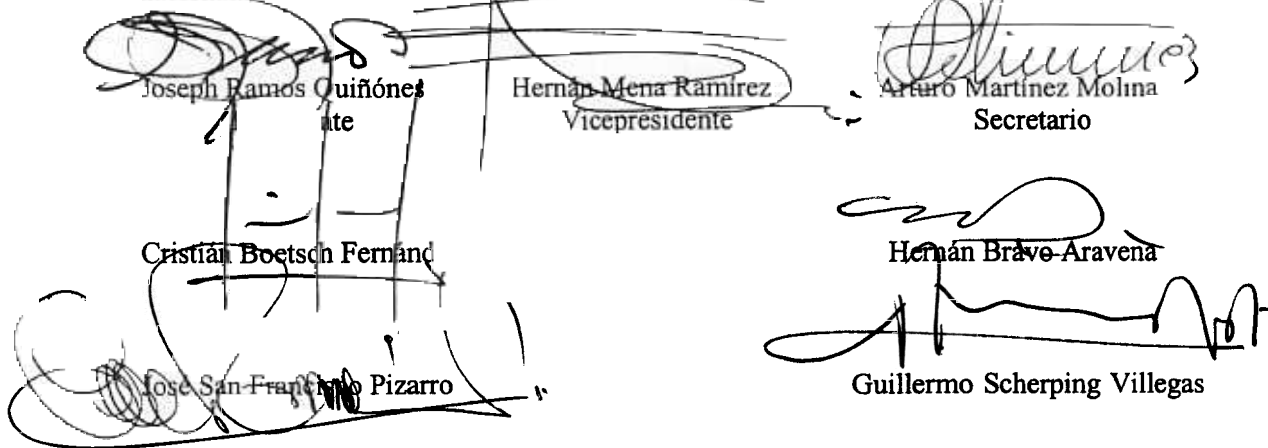
## V. Evaluación Global

Pese a algunos rezagos en el ámbito del procesamiento de la información, se puede afirmar que la institucionalidad diseñada para el funcionamiento del Seguro de Cesantía se encuentra operando a cabalidad, tanto en la administración como en la regulación y fiscalización. En sus primeros 2 años y 3 meses de operación el sistema ha sido capaz de afiliar y constituir las cuentas individuales de 3.200.000 trabajadores; de pagar sobre 400.000 giros; de fiscalizar el funcionamiento de la AFC; de responder consultas de los diversos actores involucrados en el sistema; de asegurar los beneficios de salud para los usuarios del sistema; y de realizar un seguimiento y sistematización de los datos y cifras del seguro.

Nuestra apreciación es que el sistema ha enfrentado exitosamente esta primera fase, con el desafío de la alta afiliación, sobre todo en un ambiente donde se podría haber anticipado mayor desconocimiento de las partes, y a responder con los beneficios prometidos a una gran masa de trabajadores anteriormente con escasa o nula protección. No obstante, es de notar que aún el 98% de los beneficiados son los casos más “fáciles”, es decir, trabajadores con menos de 12 cotizaciones, quienes no califican por el fondo solidario.

Por cierto, la bondad del sistema se jugará en las partes más nobles del sistema – la intermediación y capacitación laboral para una rápida reinserción y la adecuación o no de los montos de los beneficios en relación a las necesidades efectivas de los trabajadores. Y queda mucho por hacer en estos dos ámbitos para que el sistema no sólo brinde un ingreso mínimo para cubrir el período de cesantía sino que facilite una rápida y eficaz reinserción laboral de los cesantes.

Finalmente, vale destacar que esta es la primera vez que una política de seguridad social cuenta con una instancia de evaluación, seguimiento y representación ciudadana como lo es la Comisión de Usuarios. Aunque la Comisión carece de poder ejecutivo, si no solo tiene derecho a recabar información y expresar opinión, su carácter más autónomo y representativo le confiere una legitimidad e imparcialidad que le da mucho peso a sus opiniones. De hecho, consideramos que la capacidad de representar los intereses de los usuarios significa una real participación de las organizaciones de la sociedad civil en aquellas políticas que les atañen directamente. En este sentido, la Comisión de Usuarios ha sido un elemento innovador clave del Seguro de Cesantía que debe ser analizado, seguido y promocionado en sus positivos aportes en este así como en otros ámbitos del quehacer nacional.



Joseph Ramos Quiñones  
Presidente

Hernán Mena Ramírez  
Vicepresidente

Arturo Martínez Molina  
Secretario

Cristián Boetsch Fernández

Hernán Bravo Aravena

Jose San Francisco Pizarro

Guillermo Scherping Villegas

**Anexo 1 Cuadros Estadísticos**

**Número de Cotizantes por Tamaño de empresa**

<b><u>Tamaño</u></b>	<b><u>31-12-2002</u></b>	<b><u>31-12-2003</u></b>	<b><u>31-12-2004</u></b>
Micro incl.sin info(1-9)	64.000	229.000	426.000
Pequeño(10-49)	90.000	247.000	395.000
Mediana(50-199)	115.000	266.000	303.000
Grande(200 y más)	223.000	469.000	713.000
<b><u>Total</u></b>	<b>492.000</b>	<b>1.210.000</b>	<b>1.837.000</b>

**Número de Cotizantes por Tramo de Edad**

<b><u>Edad</u></b>			
menos de 35 años		537.000	912.000
35 a 54 años		451.000	743.000
55 y más sin info		57.000	100.000
		165.000	83.000
<b><u>Total</u></b>		<b>1.210.000</b>	<b>1.837.000</b>

**Número de Cotizantes por Sexo**

<b><u>Sexo</u></b>			
Hombres	408.000	894.000	1.210.000
Mujeres	167.000	392.000	556.000
sin dato	11.000	64.000	71.000
<b><u>Total</u></b>		<b>1.210.000</b>	<b>1.837.000</b>

**Número de Cotizantes por Rama de Actividad Económica**

<b><u>Rama</u></b>			
Agro, Silvi y Pesca	127.000	203.000	249.000
Manufacturas	44.000	110.000	175.000
Construcción	109.000	211.000	292.000
Comercio y restaurantes	97.000	227.000	377.000
Fzas, Seguros, Servs.técnicos y profls.	71.000	182.000	316.000
Servs. Estatales Sociales y personales	77.000	207.000	264.000
Otros y sin dato	61.000	209.000	165.000
<b><u>Total</u></b>	<b>492.000</b>	<b>1.210.000</b>	<b>1.837.000</b>

**Cotizantes por tipo de Contrato**

<b><u>Tipo de contrato</u></b>			
indefinido		519.000	856.000
plazo fijo, obra		864.000	981.000

	<u>So</u>		
plazo fijo, obra		110.000	396.000
indefinido sólo cuenta individual		460	40.000
fondo solidario		100	7.200
fallecidos y pensionados		200	1.400
<b>Total</b>		<b>111.000</b>	<b>444.000</b>

	<u>B€</u>		
Número de giros		99.000	458.000
totales pagados(MM\$)		5.000	31.500
<b>Montos promedio por giro \$</b>		<b>50.000</b>	<b>69.000</b>