

Quinto Informe Anual de la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía - Año 2006

Resumen Ejecutivo

En octubre del año 2002, entró en operaciones el Seguro de Cesantía chileno, cuyo objetivo es asegurar ingresos a los trabajadores cesantes y apoyar sus esfuerzos de búsqueda de un nuevo empleo para favorecer una rápida reinserción laboral. El sistema también contempla la capacitación para los trabajadores que experimentan un desempleo de mayor duración. Desde sus inicios, se ha incorporado al sistema un número creciente de trabajadores y se han otorgado más y mayores beneficios monetarios. Sin embargo, sólo una pequeña fracción de los trabajadores cesantes se ha beneficiado de la intermediación laboral y de la capacitación, y de los subsidios en dinero desde el Fondo Solidario.

En este informe, al igual que en sus informes anteriores, la Comisión propone una serie de cambios con el objeto de mejorar el funcionamiento del Seguro y la protección que éste otorga a los trabajadores ante el riesgo de la cesantía. En particular, se enfatizan cinco áreas de acción:

- 1. Intermediación laboral y capacitación:** se propone la creación de un Sistema Nacional de Intermediación Laboral, que permita disminuir los tiempos de búsqueda de un nuevo empleo, así como la generación de programas de capacitación para jóvenes, mujeres y trabajadores que tienen una mayor dificultad para salir del desempleo.
- 2. Acceso a los beneficios:** se propone la extensión de los pagos en periodos en los que la tasa general de desempleo es alta. También se sugiere flexibilizar el acceso al Fondo Solidario para los trabajadores con contratos indefinidos, y establecer estímulos a la acumulación de los trabajadores con contratos a plazo fijo, otorgando acceso al Fondo Solidario si el trabajador ha acumulado cotizaciones sin haber realizado retiros.
- 3. Acumulación de fondos en las cuentas individuales:** se sugiere permitir una mayor diversificación de la cartera; definir procedimientos que limiten la acumulación de fondos en cuentas de rezago; evitar la sobre acumulación de ahorros obligatorios, y fomentar el ahorro voluntario para elevar la protección que reciben los trabajadores de ingresos medios.
- 4. Comunicación y educación:** se propone generar sistemas de información y educación continuos acerca del funcionamiento y los beneficios otorgados por el Seguro. También se sugiere realizar mediciones objetivas de la calidad del servicio proporcionado por la Administradora de Fondos de Cesantía.
- 5. Estudios sobre el Seguro y el mercado laboral:** otorgar acceso a la base del seguro para promover la generación de un mayor conocimiento del funcionamiento del mercado laboral, resguardando la identidad de los afiliados y sus empleadores.

Quinto Informe Anual de la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía Año 2006

Junto con el establecimiento de un Seguro de Cesantía obligatorio, la Ley 19.728 creó una Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía, cuyo rol esencial es velar por el buen funcionamiento del sistema. En particular, de acuerdo a la ley, la Comisión está facultada para conocer y ser informada por la Sociedad Administradora de las siguientes materias:

a. Procedimientos para asegurar el pago oportuno y pertinente de las prestaciones del Seguro;

b. Criterios utilizados por la Sociedad Administradora para cumplir con las políticas e instrucciones sobre información a los cotizantes en materia de rentabilidad y comisiones, determinadas por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones; y

c. En general, las medidas, instrumentos y procedimientos destinados al adecuado cumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato de prestación de los servicios de administración de los Fondos de Cesantía y de Cesantía Solidario y el adecuado ejercicio de las funciones que la ley asigna a la Sociedad Administradora.

Si bien la Comisión no tiene facultades ejecutivas para intervenir en la administración de los Fondos de Cesantía, sus observaciones sobre el funcionamiento del sistema quedan plasmadas en las actas de sus reuniones mensuales y en su informe anual. A lo largo del año 2006, la Comisión sostuvo doce sesiones ordinarias y dos sesiones extraordinarias. En este informe, presentamos un resumen de las observaciones realizadas durante estas reuniones a los diversos aspectos del funcionamiento del Seguro de Cesantía. También entregamos una serie de propuestas para el mejor desempeño del Seguro, las que fueron discutidas y aprobadas por unanimidad en las sesiones de la Comisión.

Durante el periodo de análisis, la Comisión de Usuarios estuvo compuesta por tres representantes de los trabajadores –los señores Hernán Bravo, Arturo Martínez y Guillermo Scherping–, por tres representantes de los empleadores – los señores Cristián Boetsch, Hernán Mena y José San Francisco–, y un académico, el señor Joseph Ramos, quien presidió la Comisión hasta febrero del presente año. Conforme a la ley, la Comisión escogió como Vicepresidente a Hernán Mena, y como secretario a Hernán Bravo.

I. El Funcionamiento del Seguro de Cesantía durante al año 2006

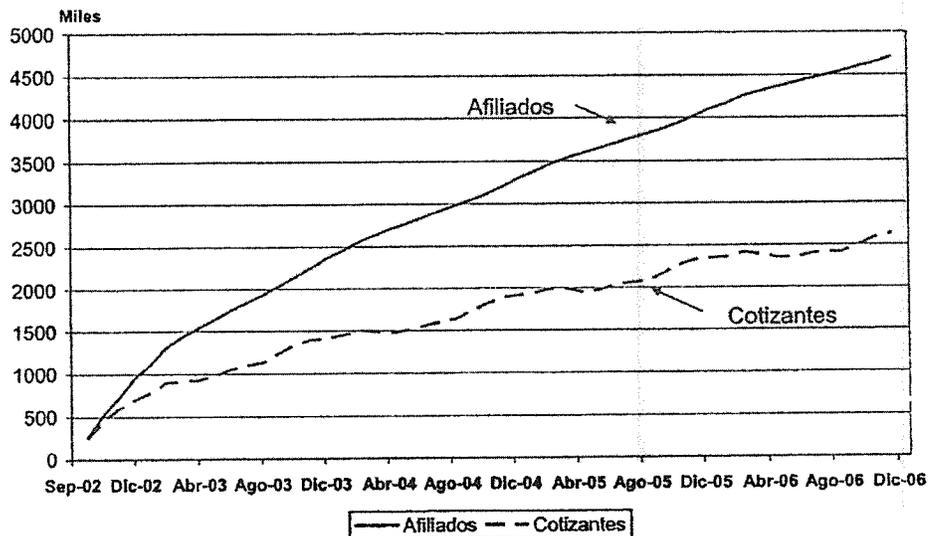
En octubre del año 2002, entró en operaciones el Seguro de Cesantía chileno, cuyo objetivo es asegurar ingresos a los trabajadores cesantes y apoyar sus esfuerzos de búsqueda de un nuevo empleo para favorecer una rápida reinserción laboral. El sistema también contempla la capacitación para los trabajadores que experimentan un desempleo de mayor duración. Desde sus inicios, se ha incorporado al sistema un número creciente de trabajadores y se han otorgado más y mayores beneficios monetarios. Sin embargo, sólo una pequeña fracción de los trabajadores cesantes se ha beneficiado de la intermediación laboral y de la capacitación, y de los subsidios en dinero desde el Fondo Solidario.

1. Afiliados y cotizantes

A diciembre del 2006, sobre cuatro millones y medio de trabajadores estaban afiliados al Seguro de Cesantía, mientras que un total de 2.631.000 trabajadores cotizaban (Gráfico 1). Sólo una pequeña fracción de los afiliados se ha inscrito en el sistema en forma voluntaria. La resistencia a participar de manera voluntaria en sistemas de ahorro no es particular al Seguro de Cesantía, como lo muestra, por ejemplo, la baja participación de los trabajadores independientes en el Sistema de Pensiones chileno. El acceso a otros beneficios en caso de quedar cesante, la estabilidad de ciertos empleos y el diseño del sistema pueden explicar en parte la resistencia de algunos trabajadores a inscribirse. Otros, sin embargo, se excluyen posiblemente por desconocimiento de la existencia del Seguro y sus beneficios, o por imprevisión.

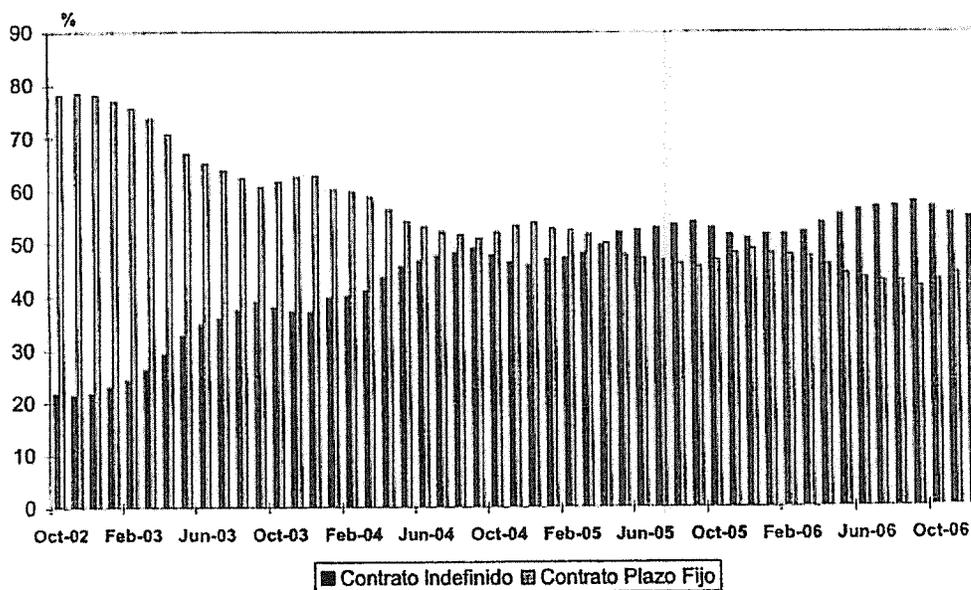
Comparando el número de cotizantes en el Sistema de Pensiones con el del Seguro de Cesantía, se estima que unos 900 mil trabajadores que pudieran participar aún no lo hacen. Ellos son trabajadores de mayor edad, de mayores rentas o de mayor estabilidad en el empleo. Es posible que muchos de ellos nunca se inscriban en el Seguro, pues pasarán directamente desde su empleo actual a pensionarse.

Gráfico 1. Evolución de Afiliados y Cotizantes del Seguro de Cesantía
(miles; octubre 2002 - diciembre 2006)



En los inicios del sistema, la mayor parte de los cotizantes tenían un contrato a plazo fijo o por obra o faena. La obligatoriedad del sistema para quienes firman contrato luego de la entrada en vigencia de la ley explica por qué los trabajadores cuyos empleos tienen menor duración son los primeros en inscribirse. En la medida en que ha pasado el tiempo y en que trabajadores de menor rotación han cambiado de empleo, una fracción creciente de trabajadores con contratos indefinidos cotiza en el sistema. En efecto, como lo muestra el Gráfico 2, a la fecha un 55% de los cotizantes tiene un contrato indefinido. Si los 900 mil trabajadores que aún no se inscriben en el sistema cotizaran, se estima que la participación de trabajadores con contratos indefinidos se elevaría a un 66%.

Gráfico 2. Cotizantes del Seguro de Cesantía por Tipo de Contrato
 Octubre 2002- Diciembre 2006



El Cuadro 1, por su parte, muestra la evolución de la composición de cotizantes según el sector de ocupación. Los sectores cuya participación relativa se ha reducido son justamente aquéllos caracterizados por empleos de menor duración, como la agricultura y la construcción. De igual forma, los sectores cuya participación ha crecido son los de enseñanza, servicios sociales y de salud, la explotación de minas y canteras, y las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, entre otros, los que tienden a otorgar una mayor estabilidad en el empleo.

Cuadro 1. Cotizantes según Sector de Actividad Económica
(participación porcentual a diciembre de cada año)

	2002	2003	2004	2005	2006
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	21.2	14.9	12.9	11.7	10.5
Explotación de minas y canteras	0.4	0.5	0.7	0.8	0.8
Construcción	18.9	15.9	14.0	12.2	10.7
Industrias manufactureras	8.0	9.0	9.0	8.6	8.5
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	10.7	12.2	12.8	13.1	15.8
Comercio al por mayor y menor, hoteles y restaurantes	17.6	19.5	20.0	19.6	19.5
Intermediación financiera	2.3	2.8	3.3	3.3	3.6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5.7	6.1	6.4	6.2	6.2
Suministro de electricidad, gas y agua	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3
Enseñanza, servicios sociales y de salud	1.7	4.3	4.7	4.7	5.1
Otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales	4.6	5.1	6.3	6.7	7.2
Adm. pública y defensa; planes de seg. social afiliación obligatoria	1.4	1.3	1.3	1.3	1.2
Otros sectores	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Sin información	7.3	7.8	8.4	11.6	10.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total de cotizantes	593915	1394056	1884456	2332988	2631421

Fuente: AFC.

El Cuadro 2 presenta algunas características de los cotizantes. Dos tercios de quienes cotizan en el sistema son hombres. La participación de las mujeres, sin embargo, ha crecido a una tasa levemente superior que la de incorporación total de trabajadores al sistema, de modo que la fracción de mujeres cotizantes se ha elevado en casi cuatro puntos porcentuales desde la entrada en vigencia del Seguro. La composición étnica de los trabajadores también se ha modificado desde los inicios del Seguro. La entrada de trabajadores jóvenes al mercado laboral formal ha incidido en que su participación haya adquirido mayor relevancia en el tiempo.

Cuadro 2. Características de los Cotizantes
(a diciembre de cada año)

		2003	2004	2005	2006
Por sexo					
Hombre	70.3	68.6	67.5	66.7	64.8
Mujer	29.1	30.7	31.4	32.0	32.7
Sin información	0.6	0.7	1.0	1.3	2.5
Total	100	100	100	100	100
Por tramos de edad					
Entre 18 y 30 años	31.1	32.2	34.7	36.5	37.8
Entre 31 y 40 años	30.9	31.4	30.6	30.0	29.0
Entre 41 y 50 años	23.4	22.9	21.9	21.2	20.5
Entre 51 y 60 años	10.4	9.8	9.1	8.7	8.2
60 y más años	4.2	3.7	3.6	3.6	4.4
Sin información	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
Total	100	100	100	100	100
Por tramos de remuneración imponible mensual					
Menos de \$150.000/mes	55.7	43.3	32.5	27.8	23.8
150 mil - 200 mil	17.8	19.4	23.6	22.2	20.4
200 mil - 300 mil	14.2	17.4	19.1	20.3	21.5
300 mil - 400 mil	5.4	7.6	8.9	10.1	11.3
400 mil - 500 mil	2.4	4.0	4.9	5.9	6.5
500 mil - 600 mil	1.3	2.3	2.8	3.5	4.2
600 mil - 700 mil	0.8	1.4	1.7	2.3	2.6
700 mil - 800 mil	0.5	0.9	1.2	1.5	1.8
Más de 800 mil	1.9	3.8	5.3	6.5	8.0
Total	100	100	100	100	100

Fuente: AFC.

La remuneración imponible mensual promedio de los trabajadores que cotizan en el sistema supera levemente los 300 mil pesos, la que se ha elevado desde los 110 mil pesos observados en diciembre del año 2002.¹ El Cuadro 2 muestra también la evolución de la distribución de rentas de los cotizantes. Dos tercios de los trabajadores cotizan hoy por una renta imponible inferior a los 300 mil pesos mensuales, mientras que al 2002 casi un 90% de ellos se encontraba en este tramo. En contrapartida, la fracción de trabajadores que declara mayores rentas se ha elevado en el tiempo. Este cambio en la composición y en el promedio refleja en parte el mayor crecimiento experimentado por la economía en estos años. También es una consecuencia de la mayor incidencia relativa de trabajadores a plazos indefinidos en el sistema, cuyas rentas son mayores que el promedio, tal como muestra el Cuadro 3.

Cuadro 3. Remuneraciones de los Cotizantes según Tipo de Contrato
(a diciembre de cada año)

	2002	2003	2004	2005	2006
A plazo fijo					
Menos de \$150.000/mes	58.0	48.7	41.2	37.1	34.2
150 mil - 200 mil	18.0	19.5	24.0	23.5	23.1
200 mil - 300 mil	14.0	16.8	18.3	19.9	21.5
300 mil - 400 mil	5.0	6.7	7.4	8.4	9.3
400 mil - 500 mil	2.0	3.3	3.7	4.6	4.7
500 mil - 600 mil	1.0	1.7	1.9	2.4	2.6
600 mil - 700 mil	0.6	1.0	1.0	1.3	1.5
700 mil - 800 mil	0.3	0.6	0.6	0.8	0.9
Más de 800 mil	0.9	1.6	1.9	2.1	2.3
Promedio (pesos de cada año)	98475	197629	203407	222647	238437
A plazo indefinido					
Menos de \$150.000/mes	47.2	34.0	22.3	18.7	15.4
150 mil - 200 mil	17.1	19.2	23.1	20.9	18.2
200 mil - 300 mil	15.0	18.3	20.1	20.8	21.4
300 mil - 400 mil	6.8	9.0	10.6	11.7	12.8
400 mil - 500 mil	3.7	5.1	6.3	7.1	8.0
500 mil - 600 mil	2.2	3.2	3.9	4.7	5.4
600 mil - 700 mil	1.5	2.1	2.6	3.2	3.6
700 mil - 800 mil	1.1	1.5	1.8	2.2	2.5
Más de 800 mil	5.5	7.6	9.2	10.7	12.5
Promedio (pesos de cada año)	170103	287338	303539	327826	360071

Fuentes: AFC y SAFP.

2. Beneficios y prestaciones

El Seguro está diseñado para otorgar beneficios de tres tipos a sus afiliados cesantes: prestaciones monetarias, intermediación laboral y capacitación.

El número y montos de los beneficios en dinero se han elevado en el tiempo, debido a que han aumentado tanto los afiliados como su acumulación en las cuentas individuales. Desde sus inicios, el sistema ya ha aceptado sobre dos millones de solicitudes de beneficios (Cuadro 4). Alrededor de un 36% de los trabajadores ha solicitado beneficios

¹ Cabe destacar, sin embargo, que la remuneración promedio efectiva es más alta, porque los trabajadores cuyas rentas imponibles superan las 90 UF cotizan sólo por este monto.

por más de una vez. Así, más de un millón 300 mil trabajadores han recibido fondos para la cesantía desde el Seguro. La mayor parte de las solicitudes – sobre el 80%-- han sido otorgadas a trabajadores con contratos a plazo fijo o por obra o faena. Su mayor rotación y los menores requisitos que se les exige para acceder a los fondos en su cuenta individual explican su importancia relativa. La rotación de los contratos de estos trabajadores es tan alta – sobre un 70% de ellos dura 6 meses o menos—que alrededor de un 40% retira sus fondos aun cuando ya tiene un nuevo contrato.

Cuadro 4. Solicitudes de Beneficios

	Total	Contrato a Plazo Fijo u Obra	Contrato Indefinido		Fallecidos y Pensionados
			Sólo CIC	Fondo Solidario	
Número de solicitudes					
2003	111,840	111,032	529	102	177
2004	448,676	399,646	40,404	7,219	1,407
2005	647,625	517,115	110,341	16,691	3,478
2006	813,607	610,265	173,241	25,313	4,788
Total 2003-2006	2,021,748	1,638,058	324,515	49,325	9,850
Composición porcentual					
2003	100.0	99.3	0.5	0.1	0.2
2004	100.0	89.1	9.0	1.6	0.3
2005	100.0	79.8	17.0	2.6	0.5
2006	100.0	75.0	21.3	3.1	0.6
Total 2003-2006	100.0	81.0	16.1	2.4	0.5

Fuente: AFC.

Como muestra el Cuadro 4, una fracción muy pequeña de los trabajadores accede al Fondo Solidario: del total de solicitudes, sólo un 2.4% de ellas fueron otorgadas con dineros de este Fondo. En otras palabras, casi la totalidad de los beneficios proviene de los mismos ahorros de los trabajadores; el componente de seguro del sistema cubre en los hechos a una porción muy reducida de los trabajadores. El bajo uso del Fondo Solidario tiene varias explicaciones. Por una parte, los requisitos para acceder a su uso son difíciles de alcanzar para la mayoría de los cotizantes: se debe tener un contrato indefinido, se debe haber perdido el empleo por necesidades de la empresa o por despido indirecto, y se debe tener al menos doce cotizaciones continuas. Estas restricciones han sido cumplidas sólo por un 24.1% de los solicitantes en promedio (Cuadro 5). Esta fracción ha aumentado, sin embargo en el tiempo, desde un 21% en el 2003 a un 25% en el 2006, porque más trabajadores han logrado cumplir con la exigencia de las 12 o más cotizaciones continuas.

Del total de solicitudes con derecho a acceso al Fondo Solidario, sólo en la mitad de los casos los trabajadores han optado por usarlo. Los trabajadores con mayores fondos en su cuenta individual tienden a no optar por el Fondo Solidario. Asimismo, se observa que quienes no han usado el Fondo Solidario encuentran trabajo con mayor velocidad, motivo por el cual los giros desde la cuenta individual pueden parecer más atractivos. Sin embargo, la menor duración del desempleo de quienes usan sólo su cuenta individual puede ser un resultado de la menor protección en el tiempo que dan los giros desde las cuentas en relación al Fondo Solidario. Por último, para acceder a giros desde

el Fondo, los trabajadores deben hacer visitas periódicas a una Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL), haciendo menos atractiva esta opción.

Cuadro 5. Solicitudes y Uso del Fondo Solidario (FS)

Número de solicitudes	Acceso a Fondo Solidario		Trabajadores con Derecho	
	Con derecho	Sin derecho	Optan a FS	No optan a FS
2003	132	499	102	30
2004	10,613	37,010	7,219	3,394
2005	29,716	97,316	16,691	13,025
2006	49,572	148,982	25,313	24,259
Total 2003-2006	90,033	283,807	49,325	40,708

Composición de solicitudes	% solicitudes de contratos indefinidos		% de beneficios con derecho	
	Con derecho	Sin derecho	Optan a FS	No optan a FS
2003	20.9	79.1	77.3	22.7
2004	22.3	77.7	68.0	32.0
2005	23.4	76.6	56.2	43.8
2006	25.0	75.0	51.1	48.9
Total 2003-2006	24.1	75.9	54.8	45.2

Fuente: AFC.

Respecto de los montos otorgados, en promedio en el 2006 se entregaron casi 111 mil pesos por solicitud. Los montos, sin embargo varían bastante a través de prestaciones. Si bien sus empleadores cotizan una fracción más alta de su remuneración, los trabajadores a plazo fijo acumulan menos porque retiran sus fondos con mayor frecuencia y porque tienen salarios menores. Así, en promedio, obtuvieron 87 mil pesos en beneficios. Los trabajadores con contratos indefinidos que sólo retiran fondos desde su cuenta individual, recibieron beneficios promedio por 164 mil pesos. Los trabajadores que acceden al Fondo Solidario reciben más, porque se les asegura ciertos montos decrecientes hasta por periodos de cinco meses. Así, estos beneficiarios obtuvieron montos promedio en suma superiores a los 300 mil pesos. De acuerdo a información entregada por la AFC, tres cuartas partes de quienes obtuvieron beneficios desde el Fondo Solidario, recibieron los cinco giros máximo permitidos.

Cuadro 6. Montos de los Beneficios Pagados

	Total	Contrato a	Contrato Indefinido		Fallecidos y Pensionados
		Plazo Fijo u Obra	Sólo CIC	Fondo Solidario	
Total en MM\$ de cada año					
2003	5,045	4,999	30	8	7
2004	31,778	26,056	3,681	1,943	99
2005	58,327	38,922	13,615	5,495	296
2006	90,243	53,328	28,488	7,901	526
Promedio por solicitud (pesos de cada año)					
2003	45,107	45,026	57,180	78,052	40,742
2004	70,826	65,197	91,102	269,088	70,127
2005	90,063	75,267	123,389	329,223	84,964
2006	110,917	87,385	164,440	312,126	109,868

Fuente: AFC.

En cuanto a las prestaciones no monetarias del sistema, los beneficios de intermediación laboral son de carácter voluntario para los trabajadores a plazo fijo o por obra o faena, y para los con contrato indefinido que no usan el Fondo Solidario. La escasa información que existe respecto de la efectividad de la Bolsa Nacional del Empleo y del trabajo realizado por las OMIL indica que hay gran heterogeneidad en los servicios prestados y una baja inscripción de ofertas laborales por parte de los empleadores en el sistema informático. En cuanto a la capacitación, la AFC ha recientemente capacitado a un primer grupo pequeño de trabajadores. El seguimiento necesario para una evaluación de su efectividad –plazos en encontrar un nuevo empleo, tipo y duración del nuevo contrato, y salarios obtenidos – aún no ha sido realizado.

3. Calidad del servicio

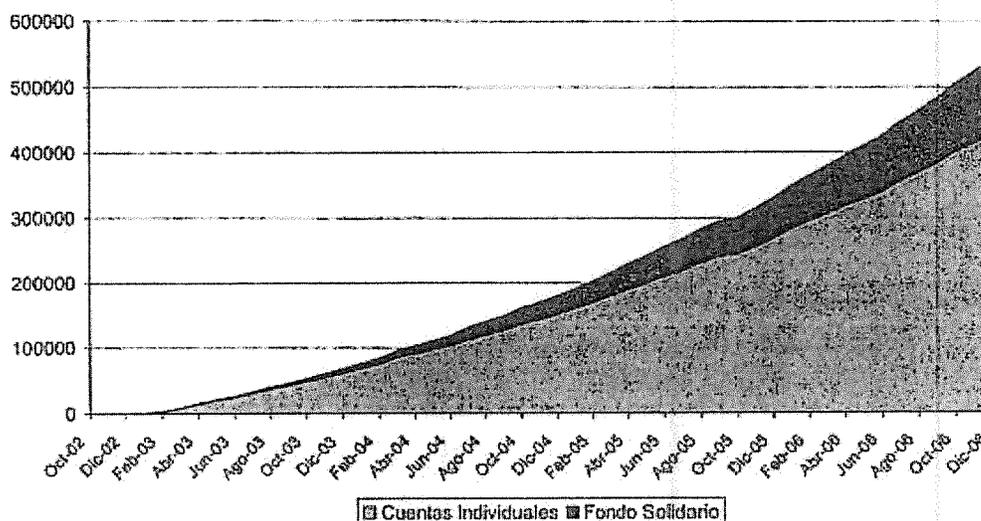
La Administradora, en diversas ocasiones, ha realizado estudios de opinión entre los beneficiarios respecto de la calidad del servicio prestado tanto por la AFC como por las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral. En particular, en diciembre del 2006 se realizó una encuesta de “Medición y Satisfacción con Tiempos de Espera en Atención a Clientes de la AFC”, llevada a cabo por Adimark. Tanto en esta encuesta, como en las anteriores, las OMIL y la AFC obtienen muy buenas evaluaciones. Es posible, sin embargo, que ellas se deban a que quienes son encuestados son justamente usuarios de otros servicios que otorgan una atención deficiente. Creemos que ésta no es una base de comparación apropiada para calificar los servicios otorgados por los diferentes participantes del sistema.

De este modo, como reiteramos más adelante en este informe, proponemos que la Superintendencia de AFP genere un procedimiento de evaluación de la calidad del servicio entregado por la Administradora de Fondos de Cesantía, basado eventualmente en la experiencia del Índice de Calidad del Servicio de las Administradoras de Fondos de Pensiones, ICOSA.

4. Financiamiento e inversiones

Los activos acumulados en los fondos totales del Seguro superaron hacia fines del 2006, los 500 mil millones de pesos (Gráfico 3). Casi un 80% de los activos están en las cuentas individuales de los trabajadores. Los flujos hacia el fondo han crecido debido tanto al aumento del número de cotizantes como a su mayor remuneración imponible promedio. En cuanto a los retiros, si bien hoy se otorgan mayores beneficios, el crecimiento de ellos no se compara con el de los nuevos aportes. El Cuadro 7 desglosa los flujos de entrada hacia y salida desde el patrimonio del Seguro de Cesantía.

Gráfico 3. Activos del Seguro de Cesantía
(Millones de pesos)



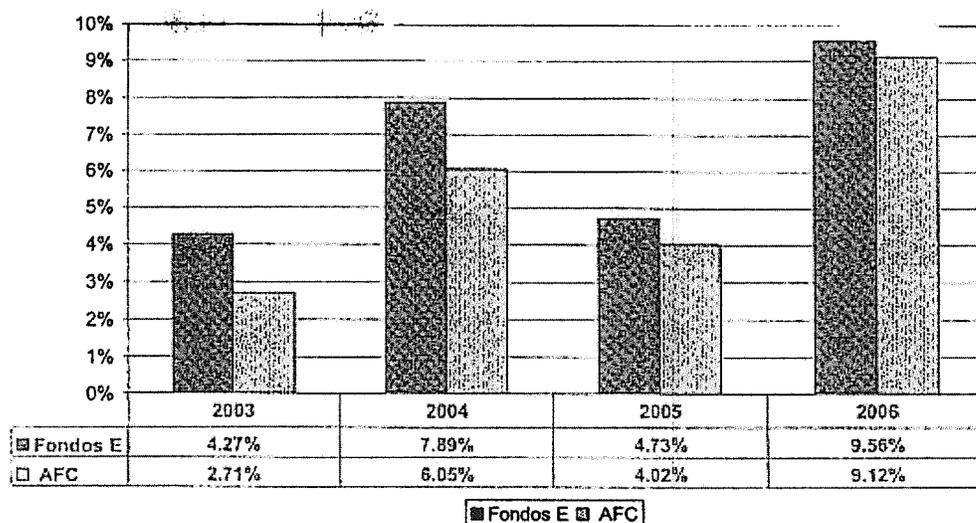
Cuadro 7. Flujos del Patrimonio
(Millones de pesos, diciembre del 2006)

Colizaciones	23,893
Aporte Estatal	382
Retiros	-8,058
Rentabilidad	1,087
Comisión	-193
Saldo al Cierre	548,914

Fuente: AFC.

La rentabilidad nominal sobre la cuota se elevó desde un 4.02% a un 9.12% entre el 2005 y el 2006. La mayor rentabilidad de los fondos, por tanto, también generó una mayor acumulación patrimonial durante el año analizado. Sin embargo, la rentabilidad alcanzada por los Fondos de Cesantía se ubicó una vez más por debajo de la rentabilidad promedio del Fondo E de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), tal como muestra el Gráfico 4. Sin embargo, la brecha en retornos alcanzó su mínimo durante el 2006.

Gráfico 4. Rentabilidad de la Cuota Nominal
Promedio Fondos E AFP y Fondos de Cesantía



Como la remuneración pactada con la AFC depende de la rentabilidad de los fondos que administra en relación al desempeño del Fondo E de las AFP, la AFC tiene incentivos a replicar el comportamiento de las administradoras de fondos de pensiones. Sin embargo, debido a que no todos los papeles en las carteras de las AFP se transan en los mercados financieros, y debido a que los Fondos de Cesantía han crecido rápidamente mientras los activos en el Fondo E han caído, la AFC ha tenido dificultad para replicar el portafolio de inversiones. El Cuadro 8 presenta la composición de la cartera de inversiones de ambos fondos. Las estadísticas revelan que si bien en los años 2004 y 2005 las carteras eran muy similares, hacia fines del 2006 ellas diferían de manera importante. Por ejemplo, un 41.2% y un 23.8% de los Fondos de Cesantía estaban invertidos en instrumentos estatales y bonos, respectivamente. Mientras tanto, un 24.7% y un 40.5% de los Fondos E estaban invertidos en estos instrumentos.

En cuanto a los resultados de la AFC, durante el ejercicio 2006, la administradora tuvo una pérdida de 1787 millones de pesos, cifra inferior a la registrada en el ejercicio anterior, la cual alcanzó los 8066 millones de pesos. Cabe destacar que la Superintendencia de AFP autorizó a la AFC a cobrar por el saldo total de la cuenta de trabajadores que cotizan, y no sólo sobre la parte del saldo correspondiente al empleador. Este cambio en el criterio para el cobro de comisión tuvo un impacto positivo en los resultados a contar de octubre. La modificación significó un aumento en los ingresos cercano al 6%.

Cuadro 8. Estructura de la Cartera de Fondos
(diciembre de cada año)

Fondos de Cesantía

	2004	2005	2006
Instrumentos Estatales			
Bonos			
Letras Hipotecarias			
Instrumentos Extranjeros			
Depósitos a plazo			
Otros			
Total			

Fondos E de las AFP

	2004	2005	2006
Instrumentos Estatales	46.0%	52.0%	24.7%
Bonos	14.8%	18.2%	40.5%
Letras Hipotecarias	14.2%	12.4%	18.0%
Instrumentos Extranjeros	7.7%	2.3%	0.2%
Depósitos a plazo	15.8%	14.5%	16.4%
Otros	1.4%	0.5%	0.2%
Total	100%	100%	100%

Durante el ejercicio, los accionistas aportaron nuevo capital para financiar las operaciones, por un total de U.F. 93966. Estos aumentos se registraron en las siguientes fechas:

- U.F 20000 el día 31 de enero,
- U.F 36983 el día 15 de junio, y
- U.F 36983 el día 31 de julio.

La Administradora continúa siendo de propiedad de seis AFP: Provida (con un 37.8% del total), Habitat (23.1%), ING (13.3%), Cuprum (12.4%), Bansander (9.3%) y Planvital (4.1%).

Por otra parte, los saldos de recaudación por aclarar, tanto por estar sin documentación como por documentación incompleta, alcanzaron los 5870 millones de pesos. Esta cifra es mayor que lo registrado en el 2005, periodo en que los saldos totalizaron un monto aproximado de 3900 millones de pesos.

Los rezagos también continúan siendo un tema relevante. En esta cuenta se acreditan las cotizaciones que no han sido ingresadas a los fondos individuales de los trabajadores por errores en la entrega de información al cotizar. En ella se acreditan además los pagos realizados en exceso por los empleadores. Una vez que estos superan las 0.15 UF, se debe realizar una devolución, no pudiendo ser capitalizados por los afiliados. Los fondos en rezago aumentaron durante el 2006, alcanzando a los 10080 millones de pesos contra los 5000 millones de pesos del ejercicio anterior.

En relación a los fondos que administra la AFC y que están bajo su custodia, el análisis del auditor externo, Deloitte, señala su buen resguardo tanto en cuadratura como en custodia nacional y extranjera al 31 de diciembre del año 2006.

II. Recomendaciones para un mejor funcionamiento del Seguro de Cesantía

Tanto en sus informes anteriores como en la Memoria 2003-2006, esta Comisión ha realizado una serie de sugerencias con el objeto de mejorar el funcionamiento del Seguro y la protección que éste otorga a los trabajadores ante el riesgo de la cesantía. En este informe enfatizamos cinco áreas de acción: la intermediación laboral y la capacitación, el acceso a los beneficios, la acumulación en las cuentas individuales, la comunicación a los beneficiarios actuales y potenciales, y el acceso a la base de datos del seguro para estudios académicos sobre el mercado laboral chileno.

1. Capacitación e intermediación laboral

a. Un Sistema Nacional de Intermediación Laboral

En la actualidad, Chile no cuenta con un sistema de intermediación laboral efectivo, que entregue información oportuna sobre la oferta y la demanda de empleo, no obstante el conjunto de iniciativas aisladas y desarticuladas que hoy abordan esta materia en el país. El sistema requiere ser complementado con mecanismos institucionales de intermediación laboral destinados a disminuir los tiempos de búsqueda de un nuevo empleo.

En consecuencia, la Comisión considera necesario articular un Sistema Nacional de Intermediación Laboral eficiente que, construyendo sobre la base de experiencias conocidas, disminuya los costos de búsqueda, para que tanto los trabajadores como las empresas accedan oportuna y diligentemente a la oferta y demanda de empleo, sin mayores restricciones geográficas ni de información.

Es así que hoy existe una oportunidad para establecer los lineamientos básicos para un sistema eficiente de intermediación laboral que, a diferencia del sistema actual, sea:

Integrado y de carácter nacional: que funcione con recursos propios y que entregue información al empleador y al trabajador, financiado por la misma prestación del servicio.

Atractivo para los oferentes de empleo: mediante una base de datos que vaya más allá de los trabajadores que están desempleados y que entregue información sobre los candidatos de acuerdo a su formación, competencias y experiencia.

Un sistema de estas características, soportado en tecnologías de punta, elevará la fluidez con la que funciona el mercado laboral chileno. Por una parte, facilitará, a costos razonables, la contratación de trabajadores al proporcionar una base mayor de postulantes a las que acceden las empresas y una mejor información sobre sus competencias. A su vez, entregará a los desempleados y trabajadores que desean cambiarse de empleo, una herramienta eficiente de reinserción.

b. Capacitación

Algunos trabajadores, dada su formación, competencias y experiencia, tienen una mayor dificultad para salir de la cesantía. Sobre el particular sugerimos la creación de un programa de capacitación y reinserción laboral, dirigido fundamentalmente a jóvenes cesantes, a mujeres y a trabajadores con periodos más largos de cesantía, complementando su formación con la experiencia práctica en empresas.

El objetivo de este programa tiene múltiples dimensiones:

- familiarizar al cesante con la reinserción al mundo del trabajo;
- facilitar el descubrimiento de sus aptitudes e intereses;
- ayudar a la elección de su vocación;
- ampliar las opciones laborales de la persona;
- adquirir destrezas y habilidades para resolver problemas reales en el lugar de trabajo, y
- formar nuevos hábitos laborales.

La Comisión sugiere una oferta de programas de 4, 6 u 8 meses de duración, de acuerdo a la complejidad de la labor de reinserción a efectuar. A su vez, el programa integral debe contener a lo menos los siguientes aspectos:

- entregar los conocimientos mínimos requeridos y desarrollar destrezas básicas;
- desarrollar la responsabilidad inherente al oficio, y
- conocer las condiciones ambientales y riesgos profesionales.

2. Generosidad y acceso a los beneficios

a. Un seguro catastrófico

El objetivo principal del sistema es facilitar la transición del trabajador cesante a un nuevo empleo. Sin embargo, la posibilidad de encontrar un nuevo puesto de trabajo es menor cuando la tasa general de desempleo es alta. Por este motivo, la Comisión propone que la duración de los beneficios dependa del estado del ciclo económico. En estas circunstancias, se propone que las tasas de reemplazo sean decrecientes en el periodo extendido, establecidas de acuerdo al último salario que recibió el trabajador afectado. Los porcentajes deberán determinarse de acuerdo a los recursos disponibles.

b. Acceso al Fondo Solidario de los trabajadores con contrato indefinido

Debido a su diseño, la mayor parte de los beneficios otorgados por el sistema provienen de las cuentas individuales de los trabajadores. Estos ahorros son una postergación de ingresos percibidos en el pasado, y en este sentido, los trabajadores se otorgan a sí mismos protección para el desempleo. El componente de seguro del sistema lo constituye el Fondo Solidario. Sin embargo, el acceso a él está restringido a un conjunto muy pequeño de trabajadores.

La Comisión propone flexibilizar el número de cotizaciones mínimas requeridas, elevar el tope máximo para incorporar a trabajadores de ingresos medios, y ajustar los beneficios según el número de cargas y según la condición de jefe de hogar del

beneficiario. También propone indexar los topes máximos y mínimos a un indicador de variación en los salarios y no al IPC. Es de esperar que el reajuste basado en los precios al consumidor lleve a que los beneficios queden rezagados en relación a los salarios, quitándole importancia en el tiempo al componente solidario del sistema.

c. Seguridad para los trabajadores por obra o a plazo fijo

Bajo el esquema actual, los trabajadores cuyos contratos tienen un plazo fijo o por obra o faena retiran sus fondos al final del periodo de trabajo, independientemente de si están cesantes o no. Una elevada proporción de estos trabajadores ya está empleada nuevamente al retirar sus fondos, muchos con el mismo empleador. Este hecho sugiere la conveniencia de establecer estímulos que favorezcan la acumulación de los fondos de quienes no están cesantes, de modo de resguardar los recursos para cuando sean realmente necesarios. Se puede considerar incentivos a la acumulación, otorgando por ejemplo, acceso al Fondo Solidario si el trabajador ha acumulado cotizaciones, sin haber realizado retiros en un cierto lapso de tiempo.

3. Acumulación de fondos en las cuentas individuales

a. Rentabilidad de los fondos

La actual regulación limita en exceso la diversificación de la cartera de fondos. Una mejor diversificación permitiría lograr una mayor rentabilidad a un bajo riesgo. El Fondo E con el que se compara la rentabilidad de los Fondos de Cesantía está diseñado para entregar pensiones, y por tanto su perfil de riesgo no guarda necesaria relación con la probabilidad que los trabajadores enfrentan de caer en el desempleo.

b. Rezagos

La cuenta de rezagos ha crecido a tasas mucho mayores que los fondos totales. La Comisión estima que se requieren medidas adicionales que limiten la acumulación de fondos en esta cuenta, definiendo procedimientos que permitan la recuperación de las cotizaciones y que minimicen la ocurrencia de estos errores en el futuro. La Comisión considera, además, que dadas las tecnologías de información existentes, se puede enfrentar este problema rápidamente y evitar que la acumulación de fondos de rezago genere problemas financieros, de credibilidad y de legitimidad del sistema.

c. Fórmula de acumulación

El objetivo del seguro es reemplazar el ingreso perdido. Por tanto, si un trabajador tiene fondos acumulados para financiar una alta tasa de reemplazo por un periodo prolongado de tiempo no debiera verse obligado a seguir cotizando. El objetivo de la propuesta, similar a la regulación de las pensiones anticipadas, es evitar la sobre acumulación de fondos obligatorios.

d. Ahorro voluntario

Dados sus ingresos, la acumulación en sus cuentas y las reglas de acceso al Fondo Solidario, la protección que reciben los trabajadores de ingresos medios es menor. Para extender los beneficios a estos trabajadores, se propone la creación de un sistema de ahorro voluntario con incentivos.

4. Comunicación y educación

a. Conocimiento del Seguro

De acuerdo a una encuesta reciente realizada por Adimark a beneficiarios del sistema, sólo una baja proporción de los trabajadores conocía de la existencia del Seguro antes de perder su empleo. Asimismo, la gran mayoría de quienes tenían derecho a los beneficios del Fondo Solidario sólo supo de ellos al momento de solicitar el acceso a su cuenta individual. La Comisión propone que, junto con el proceso de reforma, se realice una campaña comunicacional que informe a los trabajadores sobre la existencia, funcionamiento y beneficios del Seguro, así como un sistema abierto de información y de educación de mayor continuidad.

b. Evaluación de la calidad del servicio entregado

Si bien los trabajadores no pueden escoger la empresa que administre sus fondos para la cesantía, es importante asegurar que los usuarios reciban un servicio de calidad. La Comisión propone que la Superintendencia realice mediciones objetivas de la calidad de los servicios proporcionados por la Administradora de Fondos de Cesantía. Para esto, puede utilizar como base la experiencia del ICESA.

5. Datos y estudios sobre el Seguro y el mercado laboral

a. Acceso a la base de datos para investigación académica

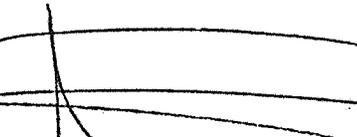
La información generada por los datos administrativos del sistema ha permitido un mejor conocimiento del funcionamiento del mercado laboral chileno. La nueva información sobre rotación laboral y el tipo de contratos firmados que se deriva de estos datos, por nombrar sólo dos, permite una evaluación más precisa de los efectos de las diversas políticas hacia este mercado. La Comisión propone permitir el acceso a la base del Seguro con el fin de promover la generación de un mayor conocimiento del sistema y del mercado laboral. Este acceso debe proteger de manera estricta la identidad de los trabajadores afiliados y sus empleadores. El acceso debe ser abierto no sólo a investigadores en Chile, sino también a aquéllos interesados en el exterior.

III. Conclusiones

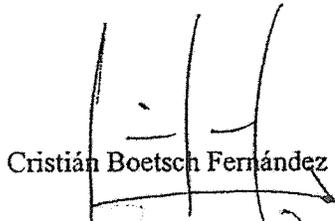
Desde su entrada en funcionamiento, el Seguro de Cesantía chileno ha sido capaz de afiliar a un número creciente de trabajadores, de recaudar y administrar montos progresivos, y de otorgar mayores beneficios monetarios. "

Sin embargo, esta Comisión cree que es posible reforzar la labor del Seguro en diversos aspectos. En particular, el Seguro no sólo debe proveer de beneficios en dinero a los usuarios, sino también elevar la rentabilidad, facilitar el acceso al Fondo Solidario, preocuparse por el monto ascendente de los rezagos y la incorporación de trabajadores de rentas medias y altas, y por sobre todo, facilitar la transición hacia un nuevo empleo. En su discurso del 21 de Mayo reciente, la Presidenta Bachelet anunció reformas al funcionamiento del Seguro. Estamos convencidos de que en esta nueva etapa se debe dar un énfasis mayor a la intermediación laboral y a la capacitación de trabajadores, elementos cruciales para otorgar seguridad efectiva al trabajador cesante, pero que aún no han sido considerados a cabalidad por su diseño. La creación de un sistema integrado y nacional de intermediación, reforzado con capacitación para los trabajadores que tienen mayor dificultad para encontrar un empleo, permitirá que el sistema otorgue una seguridad más eficaz a los trabajadores ante el riesgo del desempleo.


Andrea Repetto Lisboa
Presidente

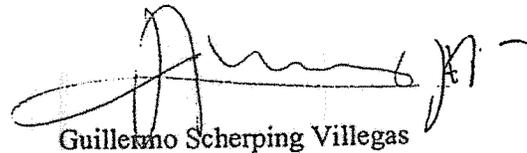

Hernán Mena-Ramírez
Vicepresidente


Hernán Bravo Aravena
Secretario


Cristián Boetsch Fernández


Arturo Martínez Molina


José San Francisco Pizarro


Guillermo Scherping Villegas