

Sexto Informe Anual de la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía - Año 2007

Resumen Ejecutivo

El principal objetivo del Seguro de Cesantía es asegurar ingresos a los trabajadores cesantes y apoyar sus esfuerzos de búsqueda de un nuevo empleo, favoreciendo una rápida reinserción laboral. El sistema también debe contemplar beneficios de capacitación para los trabajadores que experimentan un desempleo de mayor duración.

El Seguro entró en operación en octubre del año 2002, con la afiliación obligatoria de los trabajadores dependientes que comienzan una nueva relación laboral, además de la afiliación voluntaria de quienes ya tienen contrato. Desde entonces se han inscrito más de cinco millones de trabajadores y se han otorgado más y mayores beneficios monetarios.

Sin embargo y, a pesar de la alta participación, diversos factores sugieren que el sistema aún se encuentra en transición. Por una parte, una fracción relevante de los trabajadores aún no se afilia. Por otra, los beneficios de intermediación y capacitación laboral aún deben implementarse. Por último, el sistema afortunadamente no ha sido puesto a prueba, pues la economía no ha experimentado una crisis de desempleo importante en años recientes.

Tanto en sus informes anteriores como en la Memoria 2003-2006, la Comisión ha formulado sugerencias para mejorar el funcionamiento del Seguro y la protección que éste otorga a los trabajadores ante el riesgo de la cesantía. En el presente informe enfatizamos nuevamente las áreas de acción que la Comisión considera prioritarias: 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 para estudios académicos sobre el mercado laboral chileno, además de una revisión al proceso de licitación de la gestión de los fondos.

1. Capacitación e intermediación laboral

a. Un sistema nacional de intermediación laboral

El principal problema que debe abordar un sistema integrado de intermediación laboral es la dificultad de los trabajadores para encontrar el trabajo que desean y la de los empleadores para llenar las vacantes de acuerdo al perfil de habilidades requeridas. Este problema es más importante para las personas de menores ingresos y educación, incluidos los jóvenes, mujeres y quienes han permanecido largo tiempo en el desempleo o inactivos.

La Comisión propone la creación de un sistema integrado de intermediación laboral, que realice acciones para la colocación efectiva de trabajadores, genere contactos con empresas y recopile información de las vacantes ofrecidas.

b. Capacitación

La Comisión ha reiteradamente expresado su preocupación por la eficiencia y eficacia de las acciones de capacitación. En tal sentido, la Comisión estima recomendable impulsar una visión de desarrollo nacional de la formación permanente, optimizando recursos y priorizando la capacitación para el trabajo y la formación técnica, en aquellas áreas que el desarrollo económico, la inversión proyectada y el país defina como prioritarias. Ello debe acompañarse de una adecuada coordinación central orientadora de los esfuerzos por formación permanente, tanto del Estado como del sector privado.

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, por lo cual la Comisión propone que la duración de los beneficios aumente cuando la tasa de cesantía se eleve, siguiendo una regla preestablecida y según los recursos disponibles de acuerdo a los Estudios Actuariales del sistema.

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. 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 y la entrega de beneficios ha perdido relevancia en el tiempo. 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.

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

Bajo el esquema actual, los trabajadores cuyos contratos son de carácter temporal retiran sus fondos al final del periodo de trabajo, estén cesantes o no. Este hecho sugiere la conveniencia de establecer estímulos para la acumulación de los fondos de los no cesantes, y así resguardar los recursos para cuando sean necesarios.

d. Incorporación de otros grupos de trabajadores al Seguro

La Comisión estima que se debe estudiar la conveniencia de ampliar el Seguro a trabajadores excluidos por ley, por ejemplo, a aquéllos que se desempeñan en el sector público a contrata mientras exista esta forma de contratación.

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 permitirá lograr una mayor rentabilidad a un bajo riesgo.

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 el crecimiento de

esta cuenta, definiendo procedimientos que permitan la recuperación de las cotizaciones y que minimicen la ocurrencia de estos errores. La Comisión considera que con las tecnologías de información existentes se puede solucionar este problema rápidamente.

c. Fórmula de acumulación

El objetivo del Seguro es reemplazar el ingreso perdido, por lo tanto, si un trabajador ha acumulado fondos suficientes para financiar un periodo prolongado no se le debiese obligar a seguir cotizando.

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 encuestas, sólo una baja proporción de los trabajadores beneficiarios del Seguro conoce de su existencia antes de perder su empleo. La Comisión propone que se realice una agresiva campaña comunicacional que informe a los trabajadores sobre la existencia, funcionamiento y beneficios del Seguro.

b. Evaluación de la calidad del servicio entregado

La Comisión propone que la Superintendencia realice mediciones objetivas de la calidad de los servicios proporcionados por la Administradora de Fondos de Cesantía.

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 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. El acceso debe ser abierto no sólo a investigadores en Chile, sino también a aquéllos interesados en el exterior.

6. Proceso de licitación de la administración de fondos

La administración de los fondos y la entrega de prestaciones y beneficios son asumidas por una sociedad anónima de giro único. Dado que el sistema ya está en funcionamiento, se propone analizar la conveniencia de cambios en la organización de esta industria. El análisis puede considerar la utilidad de separar las funciones de recaudación, administración de cuentas y de la red de sucursales, de la gestión financiera, entre otros aspectos.

Sexto Informe Anual de la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía Año 2007

Junto con el establecimiento de un Seguro de Cesantía obligatorio, la Ley 19.728 creó una Comisión de Usuarios, 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 2007, la Comisión sostuvo doce sesiones ordinarias y una sesión extraordinaria. En ellas se discutieron diversos aspectos del funcionamiento del sistema y se elaboraron propuestas para su mejor desempeño. La Comisión, además, se reunió con múltiples actores con el fin de examinar temas específicos, en particular, lo referente a la creación de sistemas de apoyo a la intermediación y al mejoramiento del modelo actual de capacitación de trabajadores.

En este informe presentamos un resumen de las observaciones realizadas durante estas reuniones. También entregamos 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, la señora Andrea Repetto, quien preside la Comisión desde marzo del año 2007. Conforme a la ley, la Comisión escogió como Vicepresidente a Hernán Mena, y como secretario a Hernán Bravo.

I. El Seguro de Cesantía durante el año 2007

El principal objetivo del Seguro de Cesantía es asegurar ingresos a los trabajadores cesantes y apoyar sus esfuerzos de búsqueda de un nuevo empleo, favoreciendo una rápida reinserción laboral. El sistema también contempla beneficios de capacitación para los trabajadores que experimentan un desempleo de mayor duración.

El Seguro entró en operación en octubre del año 2002, con la afiliación obligatoria de los trabajadores dependientes que comienzan una nueva relación laboral, además de la afiliación voluntaria de quienes ya tienen contrato. Desde entonces se han inscrito más de cinco millones de trabajadores, y se han otorgado más y mayores beneficios monetarios.

Sin embargo, y a pesar de la alta participación, diversos factores sugieren que el sistema aún se encuentra en transición. Por una parte, una fracción relevante de los trabajadores aún no se afilia. Por la otra, el sistema considera la entrega de beneficios de intermediación y capacitación laboral, aspectos que aún deben implementarse a cabalidad. Por último, el sistema no ha sido puesto a prueba, pues afortunadamente la economía no ha experimentado una crisis de desempleo importante en años recientes.

En esta sección revisamos los principales aspectos del funcionamiento del sistema desde sus inicios, incluyendo la caracterización de los trabajadores participantes, los beneficios distribuidos, la calidad del servicio otorgado y variables financieras. En la sección siguiente describimos las propuestas específicas elaboradas por la Comisión, con el objeto de mejorar la labor que realiza el Seguro.

1. Afiliados y cotizantes

A fines del 2007, casi cinco millones y medio de trabajadores estaban afiliados al Seguro de Cesantía. Durante el año se inscribieron cerca de 700 mil trabajadores, cifra equivalente a un 14.5% del total. De los nuevos afiliados, sólo 10 mil se incorporaron de manera voluntaria. A su vez, del total de afiliados, sobre tres millones se encontraba cotizando, un 12.5% más que a fines del año anterior (Gráfico 1).

Los beneficios otorgados y los requisitos de participación exigidos por el sistema difieren de acuerdo al tipo de contrato que regula la relación laboral. En efecto, el sistema distingue entre trabajadores con contratos temporales – a plazo fijo, o por obra, servicio o faena determinada—y aquéllos con contratos a plazos indefinidos. La alta rotación de contratos de carácter temporal explica por qué a inicios del sistema la mayor parte de los cotizantes tenía ese tipo de contratos. A medida que ha pasado el tiempo, la participación de trabajadores con contratos indefinidos se ha elevado desde un 22% a un 58% (Gráfico 2).

Gráfico 1. Evolución de Afiliados y Cotizantes del Seguro de Cesantía
(miles; octubre 2002 - diciembre 2007)

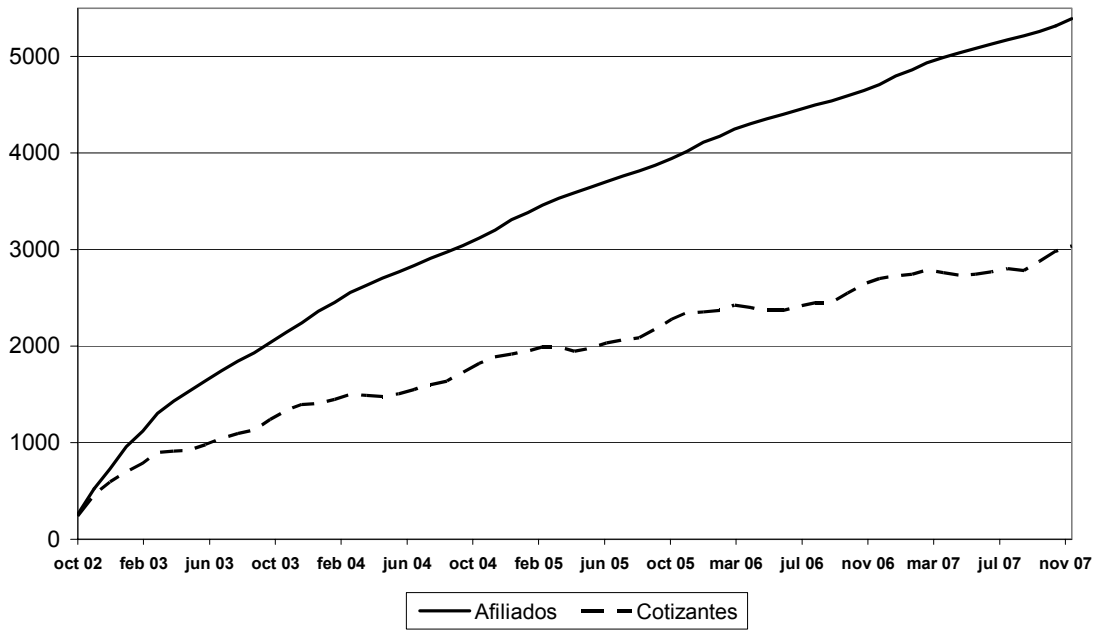
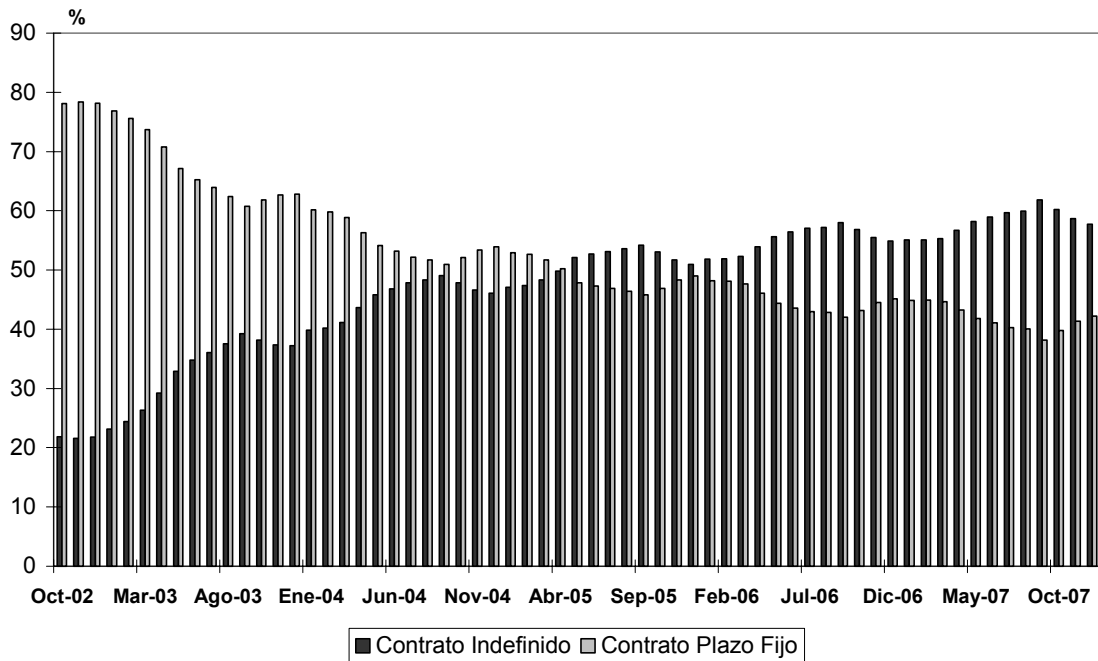


Gráfico 2. Cotizantes del Seguro de Cesantía por Tipo de Contrato
Octubre 2002- Diciembre 2007



Comparando el número de cotizantes en el Sistema de Pensiones con el del Seguro de Cesantía, se estima que si quienes aún no se inscriben cotizaran, la participación total de trabajadores con contratos indefinidos se elevaría a alrededor de un 65%. Estos trabajadores que no se han afiliado son aquéllos cuyos contratos no han cesado desde octubre del año 2002. Ellos tienen una mayor estabilidad en el empleo que el resto de los trabajadores. De hecho, los datos del Seguro muestran que alrededor de un 70% de quienes cotizan y tienen un contrato indefinido no alcanzan a acumular más de 11 meses de aportes continuos. Adicionalmente, presumimos que quienes no se han afiliado son trabajadores de mayor edad e ingresos y que posiblemente tienen acceso a mejores beneficios en caso de despido que lo indicado en la ley. Cruces de información con el sistema previsional permitirían caracterizar mejor a estos trabajadores.

Respecto de los sectores de ocupación, el Cuadro 1 muestra que las participaciones de las diversas actividades en el total han tendido a estabilizarse. Al igual que en años anteriores, los sectores cuya participación relativa ha experimentado una reducción son aquéllos en los que los contratos temporales tienen mayor relevancia, como la agricultura, la construcción y los relacionados con el turismo. Por su parte, aquéllos cuya participación ha crecido son los de enseñanza, servicios sociales y de salud, las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, y las manufacturas, sectores cuya naturaleza productiva está relacionada con 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	2007
Agricultura, ganadería, caza , silvicultura y pesca	21.8	15.4	13.6	12.7	11.7	11.2
Explotación de minas y canteras	0.3	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9
Construcción	15.6	13.1	11.7	10.9	9.3	9.0
Industrias manufactureras	6.9	7.9	8.0	7.8	7.7	8.1
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	9.2	10.6	11.2	11.9	13.9	14.2
Comercio al por mayor y menor; hoteles y restaurantes	16.1	17.9	18.3	18.3	18.1	17.6
Intermediación financiera	2.1	2.6	3.0	3.2	3.5	3.6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5.2	5.5	5.8	5.7	5.7	5.7
Suministro de electricidad, gas y agua	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3
Enseñanza, servicios sociales y de salud	1.5	3.9	4.2	4.3	4.5	4.7
Otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales	3.9	4.3	5.4	6.2	6.6	6.9
Adm. pública y defensa; planes de seg. social afiliación obligatoria	1.2	1.1	1.0	1.1	1.0	1.0
Otros sectores	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Sin información	16.1	16.9	16.9	17.0	16.9	16.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total de cotizantes	594413	1395156	1888538	2345655	2699768	3037079

Fuente: AFC.

El Cuadro 2 a continuación presenta algunas características de los cotizantes. El primer panel muestra que alrededor de dos tercios de quienes cotizan en el sistema son hombres, cifra similar a la participación de los hombres en la fuerza laboral ocupada de acuerdo a las encuestas del Instituto Nacional de Estadísticas. Respecto del tipo de contratación según sexo, el segundo panel muestra que la incidencia de contratos temporales es mayor entre los cotizantes hombres que entre las mujeres.

El tercer panel del Cuadro 2 muestra la composición por edades de los trabajadores cotizantes. Ésta se ha modificado de manera importante desde los inicios del Seguro, con una relevancia creciente del grupo de trabajadores más jóvenes –entre los 18 y los 30 años de edad-- y que alcanza a un 32.4% si no se consideran los casos en los que no se conoce la edad del cotizante.

El panel final del Cuadro 2 muestra la distribución de la remuneración imponible de los trabajadores que cotizan en el sistema. Casi un 60% del total presenta rentas hasta los 300 mil pesos mensuales, fracción que a inicios del sistema llegaba al 88%.

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

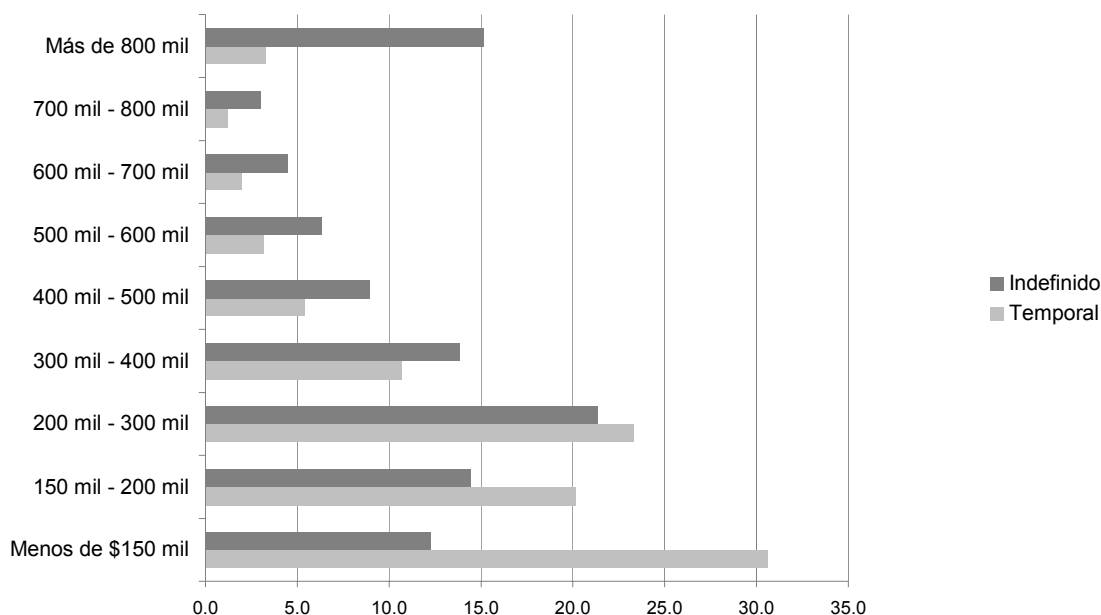
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Por sexo (%)						
Hombre	70.3	68.6	67.6	66.9	65.5	62.9
Mujer	29.2	30.7	31.5	32.2	33.3	32.4
Sin información	0.5	0.6	0.8	0.9	1.2	4.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Por sexo y contrato (%)						
Hombre						
Contrato temporal	78.2	63.7	55.1	50.3	46.1	42.5
Contrato indefinido	21.8	36.3	44.9	49.7	53.9	57.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Mujer						
Contrato temporal	78.3	60.9	51.5	46.3	43.2	38.2
Contrato indefinido	21.7	39.1	48.5	53.7	56.8	61.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Por tramos de edad						
Entre 18 y 30 años	22.1	23.0	25.7	27.9	30.3	30.9
Entre 31 y 40 años	32.2	33.1	32.5	31.6	30.7	29.1
Entre 41 y 50 años	26.2	25.7	24.7	24.3	23.4	22.3
Entre 51 y 60 años	13.5	12.9	12.1	11.6	11.1	10.4
60 y más años	5.5	4.7	4.1	3.7	3.2	2.7
Sin información	0.5	0.6	0.8	1.0	1.3	4.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Por tramos de remuneración imponible mensual						
Menos de \$150.000/mes	55.7	43.3	32.5	27.8	24.0	20.0
150 mil - 200 mil	17.6	19.1	23.2	21.8	20.1	16.9
200 mil - 300 mil	14.3	17.6	19.3	20.6	21.8	22.2
300 mil - 400 mil	5.5	7.6	8.9	10.2	11.3	12.5
400 mil - 500 mil	2.4	4.0	4.9	5.9	6.5	7.5
500 mil - 600 mil	1.3	2.3	2.9	3.6	4.2	5.0
600 mil - 700 mil	0.8	1.4	1.7	2.3	2.6	3.4
700 mil - 800 mil	0.5	0.9	1.2	1.5	1.7	2.3
Más de 800 mil	2.0	3.8	5.3	6.5	7.9	10.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: AFC.

Las remuneraciones desagregadas por tipo de contrato se presentan en el Gráfico 3. La distribución salarial de trabajadores contratados a plazos indefinidos muestra que sus remuneraciones son mayores que las percibidas por quienes se desempeñan bajo contratos de carácter temporal. Es así que mientras casi un 31% de los trabajadores a plazos fijos o por obra determinada gana ingresos hasta los 150 mil pesos, un 12.3% de los contratados a plazos indefinidos obtienen remuneraciones en ese rango. En contrapartida, mientras un 9.7% de los trabajadores con contratos temporales ganan sobre los 500 mil pesos, un 29% de los trabajadores a plazos indefinidos obtienen remuneraciones en ese nivel.

Las diferencias en la distribución salarial inciden en el ingreso medio de los trabajadores según contrato. De este modo, a diciembre del 2007 la remuneración promedio de los cotizantes a plazos indefinidos alcanzó los 464 mil pesos, mientras que la de los cotizantes bajo contratos temporales fue de 260 mil pesos.¹ Estas cifras representan un alza en términos reales del 3.5% y del 4.6%, respectivamente, en comparación con igual periodo del año anterior.

Gráfico 3. Distribución de Remuneraciones Imponibles según Contrato



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. Es de esperar que este tope afecte de mayor manera a los trabajadores a plazos indefinidos, quienes presentan una mayor incidencia de remuneraciones altas.

2. Beneficios y prestaciones

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

Al igual que en años anteriores, la mayor parte de los beneficios monetarios ha sido financiada con los fondos depositados en las cuentas individuales de los trabajadores (Cuadro 3). De las 878 mil solicitudes cursadas el año 2007, casi 620 mil corresponden al retiro de fondos por parte de cotizantes con contratos a plazos fijos. De acuerdo a la legislación, estos trabajadores pueden retirar sus ahorros toda vez que su contrato laboral cese y luego de que hayan acumulado al menos 6 meses de cotizaciones, continuos o discontinuos. Esta regulación, junto con la corta duración de estos contratos, lleva a que los fondos sean retirados con suma frecuencia, independiente de si los trabajadores experimentan un periodo de desempleo. En efecto, los datos históricos del Seguro muestran que sobre un 40% de los trabajadores a plazos fijos cobran prestaciones a pesar de ya estar cotizando en un nuevo empleo. La normativa respecto de los plazos de pago de beneficios que entró en vigencia en agosto del 2007 ha mitigado este problema.

Cuadro 3. Solicitudes de Beneficios

	Total	Contrato a Plazo Fijo u Obra	Contrato Indefinido		Fallecidos y Pensionados
			Sólo CIC	Fondo Solidario	
Número de solicitudes					
2003	111,841	111,033	529	102	177
2004	448,694	399,660	40,406	7,221	1,407
2005	647,666	517,141	110,350	16,696	3,479
2006	813,750	610,386	173,259	25,319	4,786
2007	878,649	617,218	227,129	28,158	6,144
Total 2003-2007	2,900,600	2,255,438	551,673	77,496	15,993
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
2007	100.0	70.2	25.8	3.2	0.7
Total 2003-2007	100.0	77.8	19.0	2.7	0.6

Fuente: AFC

Durante el año 2007 se entregaron 255 mil prestaciones a trabajadores contratados a plazos indefinidos. Casi un 90% de ellas –227 mil– fueron financiadas con los fondos acumulados en las cuentas individuales, y sólo 28 mil con recursos desde el Fondo Solidario. El bajo uso del Fondo Solidario tiene diversas explicaciones, siendo la principal que los requisitos para acceder a su uso son difíciles de alcanzar para la mayoría de los cotizantes, pues además de 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, en

promedio, sólo por el 24% de los solicitantes con contratos indefinidos desde los inicios del sistema (Cuadro 4).

Cuadro 4. 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	10,615	37,012	7,221	3,394
2005	29,722	97,324	16,696	13,026
2006	49,579	148,999	25,319	24,260
2007	61,435	193,852	28,158	33,277
Total 2003-2007	151,483	477,686	77,496	73,987

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
2007	24.1	75.9	45.8	54.2
Total 2003-2007	24.1	75.9	51.2	48.8

Fuente: AFC.

Llama la atención que una fracción decreciente de los trabajadores que tienen derecho a pagos desde el Fondo Solidario ha optado por él. La información disponible muestra que quienes escogen girar los ahorros de su cuenta individual tienen en promedio mayores recursos acumulados que quienes utilizan el Fondo Solidario. Además, experimentan un menor lapso de tiempo sin cotizaciones². Ambos factores pueden explicar la preferencia por el saldo en la cuenta individual. Adicionalmente, el deber de realizar visitas periódicas a una Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL) dificulta la opción del uso del Fondo Solidario.

Dos cambios recientes en la normativa que regula los procedimientos para otorgar y pagar los beneficios desde el Fondo Solidario han incidido también en su uso. Esta nueva normativa busca limitar los cobros de beneficios por parte de trabajadores que ya no están cesantes. Por una parte ahora se exige un lapso mínimo de 30 días desde el cese de la relación laboral para la validación del primer giro. Adicionalmente, se supone la existencia de una nueva relación laboral no sólo cuando el trabajador exhibe una cotización, sino también cuando ésta es declarada a pesar de no haberse pagado. En efecto, la fracción de beneficiarios que cobra cinco giros desde el Fondo Solidario cayó en 6 puntos porcentuales en promedio desde que la normativa entró en vigencia.

Las cifras muestran, así, que la importancia relativa del Fondo Solidario en términos de la protección que otorga a los trabajadores a plazos indefinidos ha perdido relevancia en el tiempo. De hecho, la fracción de beneficios a estos trabajadores financiados con el Fondo ha caído desde un 16% en los inicios del sistema a un 11% el 2007.

² Tres cuartos de los trabajadores con beneficios del Fondo Solidario cobra el máximo de cinco pagos.

El Cuadro 5 muestra los montos totales otorgados y en promedio por solicitud. En todos los casos los beneficios medios han crecido en el tiempo. Sin embargo, persiste una gran dispersión según el tipo de contrato y la fuente de pagos. Es así que los trabajadores con contratos temporales reciben menores pagos medios, a pesar de que en su cuenta individual se deposita una fracción mayor de las remuneraciones. Las diferencias se explican por sus menores rentas y por la mayor frecuencia con la que los ahorros son retirados. Por su parte, quienes acceden al Fondo Solidario obtienen un mayor número de pagos, por lo que la suma de beneficios que reciben resulta más alta.

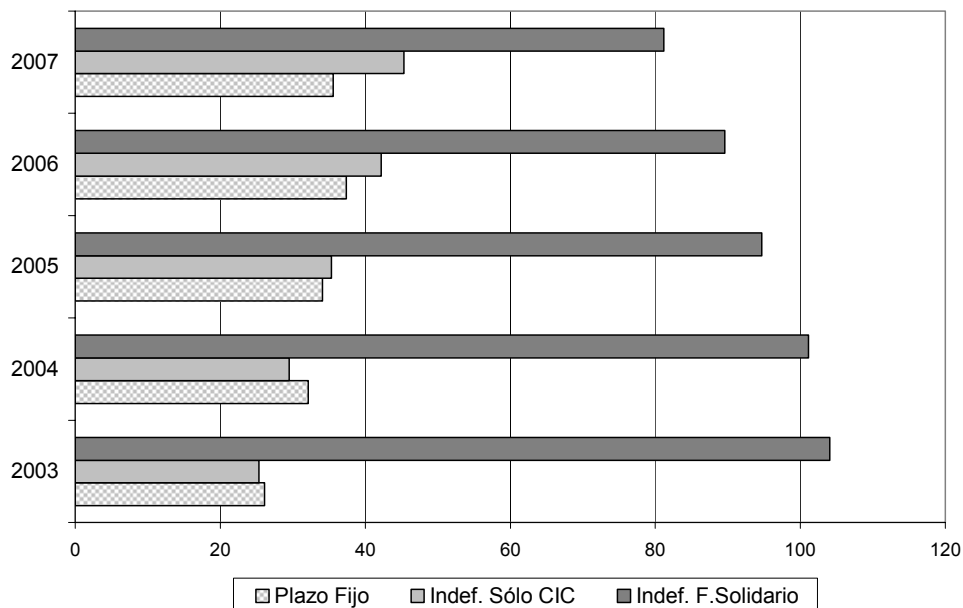
Cuadro 5. Montos de los Beneficios Pagados

	Total	Contrato a Plazo Fijo u Obra	Contrato Indefinido		Fallecidos y Pensionados
			Sólo CIC	Fondo Solidario	
Total en MM\$ de cada año					
2003	5,758	5,677	41	32	8
2004	33,328	26,650	4,077	2,499	102
2005	60,126	39,259	14,629	5,936	302
2006	93,319	53,235	30,188	9,366	531
2007	116,378	57,079	47,782	10,613	904
Promedio por solicitud (pesos de cada año)					
2003	51,485	51,130	76,770	315,623	45,920
2004	74,277	66,682	100,890	346,025	72,716
2005	92,835	75,915	132,571	355,542	86,777
2006	114,678	87,215	174,236	369,916	110,898
2007	132,451	92,477	210,373	376,920	147,146

Fuente: AFC.

El Gráfico 4 muestra las tasas de reemplazo definidas como el beneficio promedio dividido por el salario medio de los trabajadores de acuerdo a su tipo de contrato. Las tasas de reemplazo financiadas con recursos desde las cuentas individuales han crecido tanto para los trabajadores bajo contratos temporales como para los trabajadores a plazos indefinidos. Este crecimiento se debe a que el saldo de las cuentas crece más rápido que las remuneraciones siempre que la rentabilidad de los fondos sea positiva. En cambio, los pagos desde el Fondo Solidario como proporción de los salarios han disminuido. Una explicación está en que los topes mínimo y máximo de beneficios se reajustan solamente con la inflación y no con el crecimiento de las remuneraciones.

Gráfico 4. Tasas de Reemplazo según Contrato y Fuente del Beneficio



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 trabajadores con contrato indefinido que no usan el Fondo Solidario.

Respecto de la intermediación, en Chile no existe un sistema efectivo que entregue información a la oferta y demanda de trabajo en el país y que realice acciones para una mejor coordinación entre quienes buscan empleo y las vacantes que se ofrecen. Tampoco existe un sistema general de apoyo que habilite a los trabajadores en la búsqueda de empleo o que los oriente hacia la capacitación y certificación laboral. Más bien, hoy existe un conjunto de iniciativas aisladas y desarticuladas, en manos de una diversidad de actores, entre los cuales los principales son las OMIL y la Bolsa Nacional del Empleo, construida por la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC). Otros agentes participantes son Chilecalifica, el sistema educacional de adultos, Gremios y Organizaciones Sindicales, consultoras, empresas privadas con y sin fines de lucro, y algunas ONG.

Las OMIL representan el principal instrumento público de intermediación. Si bien algunas realizan eficazmente la labor de colocar trabajadores, en la práctica, la gran mayoría de ellas más que intermediación realizan una labor de empadronamiento de cesantes y de registro para el otorgamiento de subsidios sociales.

Hoy existen cerca de 300 OMIL, las que típicamente manejan pocos recursos y en su mayoría tienen un uso limitado de herramientas tecnológicas de apoyo. La importancia asignada a su rol depende de la voluntad de las autoridades municipales. De igual forma, por su carácter comunal, no otorgan un servicio integrado a niveles regionales o nacionales. En general, no son percibidas como una herramienta útil por los empleadores y por tanto capturan una baja inscripción de vacantes. El Cuadro 6 a continuación presenta información respecto de la labor realizada por las OMIL.

Cuadro 6. Una Mirada al Accionar de las OMIL

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ^a
Trabajadores inscritos	233.506	458.352	369.797	328.483	273.507	299.214	298.546	261.218
Vacantes inscritas por empresas	107.714	183.628	164.941	140.057	125.326	172.849	101.362	73.119
Colocaciones	72.499	123.202	106.885	92.148	76.832	94.812	61.814	36.299
Colocaciones/ Vacantes	67,3%	67,1%	64,8%	65,8%	61,3%	34,0%	61,0%	49,6%
Colocaciones/ Inscritos	31%	26,9%	28,9%	28,1%	28,1%	31,7%	28,1%	31,7%
Desempleados	502.180	509.300	519.530	526.680	578.490	541.660	448.920	414.410

Fuentes: SENCE e INE.

^a Información parcial.

La Bolsa Nacional del Empleo (BNE) es otro instrumento de intermediación laboral, consistente en un gran sistema informático que administra los datos de los cesantes y empresas que buscan empleados que voluntariamente se inscriben. La posibilidad de realizar cruces de información facilita el encuentro entre quienes buscan empleo y quienes lo ofrecen. La BNE es en teoría un sistema diseñado para las OMIL, las que debiesen operar a través de ella. Sin embargo, no es del todo utilizado por ellas, por ser éste un sistema nacional de datos y no comunal. Muchas OMIL justifican el no uso de la BNE señalando que de esa forma evitan que trabajadores de otras comunas copen las vacantes abiertas en su comuna. En otras palabras, ellas no están interesadas en resolver la cesantía de otras comunas, sino en disminuir el desempleo en la propia. Así entonces, algunas OMIL operan a través de un cuaderno en el que concentran la información de las empresas ubicadas dentro de la comuna que ofrecen empleo y los trabajadores cesantes de la comuna, realizando cruces “manuales” de oferta y demanda laboral, método de baja eficiencia y eficacia, y que se presta para discriminaciones arbitrarias.

Adicionalmente, la BNE no está abierta a todos los posibles usuarios; esto es, no tiene conexión con las empresas privadas de intermediación. Se trata de un sistema que sólo utilizan las OMIL y a cuyos datos sólo tienen acceso estas oficinas municipales, la AFC, la SAFP y el SENCE.

En cuanto a la capacitación, la Administradora de Fondos de Cesantía ha levantado planes piloto, capacitando a grupos de trabajadores. El compromiso adquirido por la AFC es el de financiar acciones de capacitación en forma coordinada con el Fondo Nacional de Capacitación de SENCE, para elevar el número de horas de capacitación gratuita que se ofrece a trabajadores y trabajadoras que se encuentren cesantes. En un plazo de 9 años, se deben completar 350 mil horas SENCE. Este número de horas, si bien es un avance, representa una cantidad insuficiente para las necesidades de los trabajadores en el sistema. Asimismo, creemos que esta tarea no corresponde al ámbito de la Administradora de Fondos, sino al ámbito de una política estatal.

A la fecha se han capacitado 2468 alumnos con un total de casi 96500 horas y 310 cursos. A estos cursos pueden acceder trabajadores cesantes que estén afiliados al Seguro de Cesantía y que hayan obtenido un sueldo base promedio mensual inferior o igual UF 25 en su empleo anterior, considerando los últimos seis meses que dieron origen al goce del beneficio. La mayoría de los cursos que fueron seleccionados por las personas se concentraron en las áreas de computación e informática y de administración.

Los resultados parciales del análisis de un conjunto de intervenciones de capacitación – aquéllas realizadas entre noviembre del 2006 y enero del 2007-- no son auspiciosos, pues muestran que los trabajadores tuvieron dificultades para encontrar un nuevo empleo luego de aprobados los cursos, y que accedieron a salarios promedios inferiores a los previos a la capacitación. Se requiere de un mayor análisis de estos resultados para determinar si ellos indican que los cursos no han sido apropiados, o más bien se trata de un grupo de trabajadores de mayor dificultad de reinserción. Alternativamente es posible que se requiera de labores complementarias de apoyo, en particular de intermediación, para que los beneficios de la capacitación se obtengan en el corto plazo.

3. Calidad del servicio

La Administradora, en diversas ocasiones, ha realizado estudios de opinión entre los beneficiarios respecto de la calidad del servicio prestado. En las encuestas en general, la AFC obtiene muy buenas evaluaciones. Durante el 2007 se realizó una encuesta sobre “Medición y Satisfacción con Tiempos de Espera en Atención a Clientes AFC”. Los trabajadores consultados muestran altas tasas de satisfacción. 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.

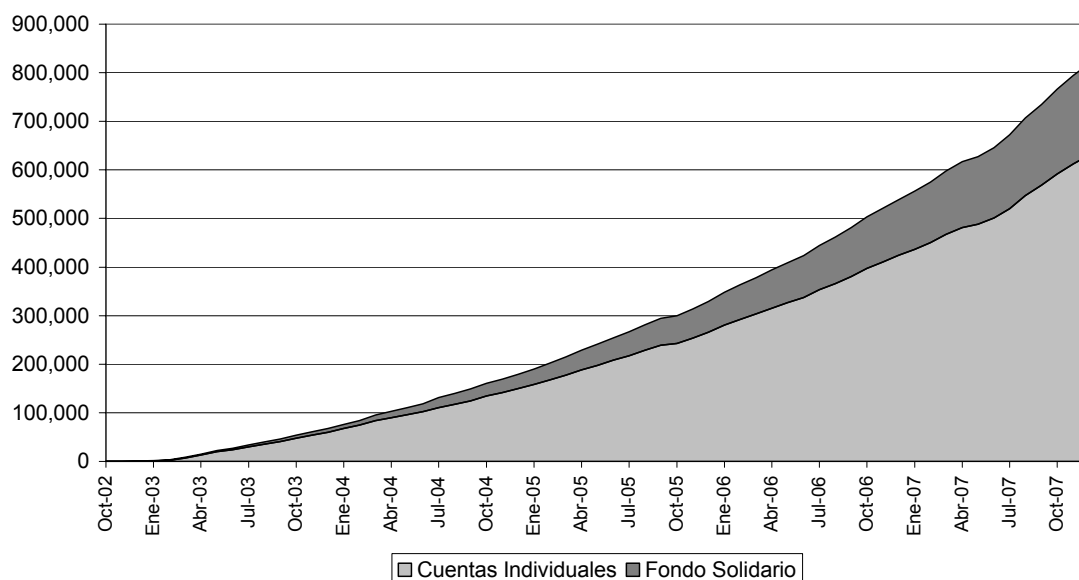
Por esto, la Comisión sugiere la creación de un sistema de evaluación global de la calidad del servicio entregado por la Administradora de Fondos de Cesantía, basado posiblemente en la experiencia del Índice de Calidad del Servicio de las Administradoras de Fondos de Pensiones, ICOSA.

Adicionalmente, la empresa auditora ha realizado una serie de recomendaciones respecto de posibles mejoras a los mecanismos de recepción y respuesta de reclamos, que deben ser tomados en consideración por la AFC, con el fin de elevar la calidad del servicio que otorga.

4. Financiamiento e inversiones

Los activos acumulados en los fondos totales del Seguro superaron hacia fines del 2007 los 800 mil millones de pesos (Gráfico 5), un 50% más que a fines del año anterior. Casi un 80% de los activos están en las cuentas individuales de los trabajadores. El fondo ha crecido debido al aumento del número de cotizantes, a su mayor remuneración imponible media y a la rentabilidad obtenida por su inversión en activos financieros. 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. El aporte estatal sólo alcanza a un 1.4% de todos los ingresos que recibió el sistema durante el año 2007.

Gráfico 5. Activos del Seguro de Cesantía
(Millones de pesos)



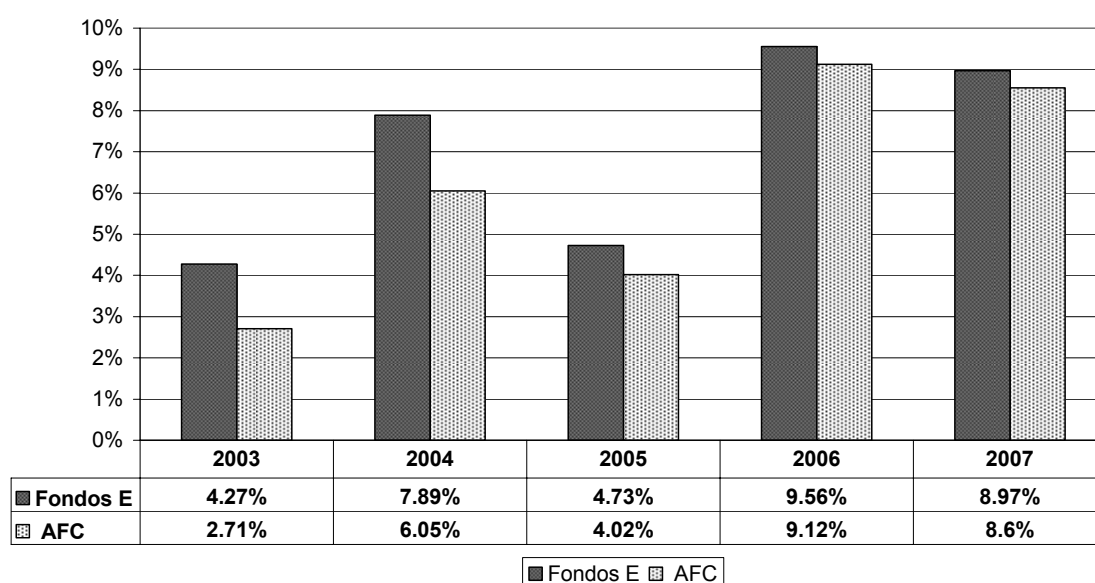
Cuadro 7. Flujos del Patrimonio
(Millones de pesos, diciembre del 2007)

Cotizaciones	31,486
Aporte Estatal	485
Retiros	-8,810
Rentabilidad	3,150
Comisión	-319
Saldo al Cierre	837,581

Fuente: AFC

Por su parte, la rentabilidad nominal sobre la cuota alcanzó un 8.55%, nivel por debajo del 9.12% alcanzado el 2006. Esta rentabilidad sigue siendo inferior a la de los Fondos E de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) con los cuales se compara el rendimiento de los activos del Seguro para efectos de la remuneración de la AFC (Gráfico 6). Sin embargo, la brecha en retornos alcanzó su mínimo durante el 2007, llegando a 0.42 puntos porcentuales, cifra inferior al promedio de 0.99 puntos porcentuales obtenidos desde inicios del sistema.

Gráfico 6. Rentabilidad de la Cuota Nominal
Promedio Fondos E AFP y Fondos de Cesantía



El Cuadro 8 muestra la composición de la cartera de inversiones del Fondo E de las AFP en comparación con la del Seguro. Las estadísticas revelan que las carteras tienen diferencias importantes, aun cuando los cambios en el portafolio han seguido tendencias similares. En particular, ambas tendieron a reducir la participación de instrumentos estatales a cambio de una mayor exposición a bonos bancarios y de empresas. También redujeron la relevancia de las letras hipotecarias, elevando la de los depósitos a plazo. Cabe destacar que a fines del 2007, los Fondos E de las AFP acumulaban 786 mil millones de pesos, cifra que se ha acercado al total de activos del Seguro.

Durante el ejercicio 2007, la Administradora tuvo una pérdida de 934 millones de pesos, monto inferior al registrado en el ejercicio anterior, el que alcanzó los 1920 millones de pesos. Cabe destacar que la Superintendencia de AFP autorizó un cambio de criterio para el cobro de comisiones que permite 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 tuvo un impacto positivo en los ingresos por comisiones que significó aumentar los ingresos en torno al 72%, explicando en gran parte la disminución de las pérdidas. Se continuó, como en años anteriores, con aumentos de capital para financiar las operaciones, con una suma de 729 millones de pesos provenientes de la emisión de acciones.

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

Fondos de Cesantía				
	2004	2005	2006	2007
Instrumentos Estatales	41.9%	50.7%	41.2%	28.2%
Bonos	18.2%	20.9%	23.8%	34.8%
Letras Hipotecarias	17.8%	12.1%	11.1%	10.4%
Instrumentos Extranjeros	6.7%	5.3%	3.6%	1.5%
Depósitos a plazo	15.1%	10.9%	20.2%	25.1%
Otros	0.3%	0.1%	0.0%	0.0%
Total	100%	100%	100%	100%

Fondos E de las AFP				
	2004	2005	2006	2007
Instrumentos Estatales	46.0%	52.0%	24.7%	17.0%
Bonos	14.8%	18.2%	40.5%	48.3%
Letras Hipotecarias	14.2%	12.4%	18.0%	15.2%
Instrumentos Extranjeros	7.7%	2.3%	0.2%	0.2%
Depósitos a plazo	15.8%	14.5%	16.4%	19.3%
Otros	1.4%	0.5%	0.2%	0.0%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: AFC

Los saldos de recaudación por aclarar alcanzaron los 5335 millones de pesos, tanto por estar sin documentación como por documentación incompleta. Esta cifra representa un 15.42% menos que lo registrado en el 2006, cuando alcanzó a un total aproximado de 6307 millones de pesos. Es importante generar nuevos esfuerzos para mejorar la eficiencia en la recuperación de estos saldos para así reducir estos valores.

Los rezagos continúan siendo un tema relevante y en franco crecimiento, alcanzando un alza del 76.7% y llevando el total a 19131 millones de pesos, comparados con los 10826 millones de pesos del ejercicio anterior. Hay dos formas de rezago en esta cuenta. Una son pagos en exceso, correspondientes a cotizaciones de empleadores y trabajadores que fueron pagadas indebidamente a la Administradora o por sobre a lo que correspondía, y que están disponibles para ser solicitadas en devolución. La otra es el rezago propiamente tal y que corresponde a cotizaciones que cuentan con documentación de respaldo, pero por diversos motivos --problemas de identificación,

relaciones laborales inexistentes e inconsistencias en el tipo de contrato, entre otros-- no pueden ser acreditadas en una cuenta individual o al Fondo Solidario. La mayor parte de los casos se trata de esta última forma de rezagos. Si bien la Administradora ha realizado acciones para reducir los rezagos, su alto crecimiento preocupa. Por esto instamos a redoblar el esfuerzo en esta materia.

De igual manera las cotizaciones impagas reconocidas tuvieron un incremento del 28%, desde 14645 millones de pesos en el ejercicio 2006 a 18264 millones de pesos en el ejercicio 2007. Para enfrentar este crecimiento se requiere elevar los esfuerzos en cobranza.

Un componente importante del buen funcionamiento del sistema reside en la continuidad del servicio tecnológico que administra los datos e información del seguro. Su fin es garantizar la operación de la Administradora a través de un plan que permita enfrentar contingencias. Este es un ámbito que, de acuerdo a la opinión de los auditores externos, es necesario mejorar.

En relación a los fondos que gestiona y que están bajo su custodia, el análisis del auditor externo nos señala su buen resguardo tanto en cuadratura como en custodia nacional y extranjera al 31 de Diciembre de 2007. Del total en títulos, 823 mil millones de pesos (o un 97.7% del total) están en el Depósito Central de Valores. Otros títulos están en custodia en el extranjero en Brown Brothers con un total de 19 mil millones de pesos, cifra que representa un 2.28% del total. En la bóveda local de la AFC están 16 millones de pesos. También existen instrumentos u operaciones no susceptibles de ser custodiadas por un total de 163 millones de pesos lo que representa un 0.02%. Es importante también que la Administradora realice acciones que permitan reducir los valores no custodiados.

II. Desafíos pendientes: Recomendaciones para un mejor funcionamiento del Seguro de Cesantía

Tanto en sus informes anteriores como en la Memoria 2003-2006, la 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 nuevamente las cinco áreas de acción que la Comisión considera prioritarias: 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. En esta ocasión también recomendamos analizar si es necesario revisar el proceso de licitación de adjudicación de la administración de los fondos, el que debe volver a realizarse en unos años más.

1. Capacitación e intermediación laboral

a. Un Sistema Nacional de Intermediación Laboral

El principal problema que debe abordar un sistema integrado de intermediación laboral es el descalce entre la oferta y la demanda, es decir, la dificultad de los trabajadores para encontrar el trabajo que desean, y la de los empleadores para llenar las vacantes de acuerdo al perfil de habilidades requeridas. Este problema deja en una situación de mayor vulnerabilidad a los trabajadores de menores ingresos y educación, en particular los jóvenes, mujeres y quienes han permanecido largo tiempo en el desempleo o inactivos. Estos grupos suelen pertenecer a redes sociales menos informadas y más alejadas de las empresas. Asimismo, no cuentan con los recursos necesarios para realizar inversiones que certifiquen sus competencias laborales y así señalar la calidad de sus habilidades. De igual forma, las empresas de menor tamaño no tienen los recursos para recurrir a la ayuda de empresas privadas (“head hunters”) y utilizan canales informales para seleccionar trabajadores.

La labor de intermediación es, entonces, facilitar la búsqueda de empleo por parte de trabajadores, tanto de aquéllos que están desempleados como de quienes se reinseran a la fuerza laboral, buscan empleo por primera vez o simplemente desean cambiarse de trabajo. También debe ayudar a los empleadores a promover las vacantes de empleo que ofrecen y a encontrar de manera eficiente los candidatos a llenar tales vacantes.

La Comisión de Usuarios propone la creación de un sistema nacional e integrado de intermediación laboral. Este sistema debe no sólo generar grandes bases de datos y cruces de información, sino también realizar acciones concretas para la colocación efectiva de trabajadores. En particular, muchos trabajadores requieren de apoyo y de una habilitación especial para el proceso de búsqueda de empleo. De manera más específica, ellos requieren de ayuda para llenar su currículum, dar entrevistas y definir su perfil laboral, además de recibir orientación hacia la capacitación y certificación. El nuevo sistema debe también generar contactos con empresas y recopilar información respecto de las vacantes ofrecidas.

El sistema mixto público-privado de intermediación es el modelo común en países que cuentan con esta herramienta y que puede utilizarse además para mejorar la implementación de diversas políticas laborales. En un sistema de estas características, se debe generar incentivos para la colocación exitosa y para la cooperación público-privada. El sistema puede ser soportado en tecnologías de punta que a costos razonables faciliten el trabajo a las empresas, mejorando sustancialmente la cantidad y calidad de los postulantes, y que a su vez proporcione a los desempleados y trabajadores que desean cambiarse de empleo, una eficiente herramienta de reinserción.

El sistema, además, debe ser accesible tanto a empresas como a trabajadores. Por parte de las empresas, debe incentivar a que ellas inscriban sus vacantes en el sistema nacional. Por parte de los trabajadores, debe ser accesible y fácil de usar, y debe favorecer la colocación de los más vulnerables, como mujeres, jóvenes y quienes han permanecido desempleados o inactivos durante periodos prolongados. En este sentido, el sistema de incentivos debe diferenciar según el esfuerzo en colocación realizado, con mayores remuneraciones asociadas a intermediar a los menos empleables, evitando así el descreme, y promoviendo a su vez la calidad del empleo y la permanencia en él.

El sistema integrado debe poseer una base centralizada, pero operada comunalmente. La información recopilada por el sistema debe constituir la base de un observatorio laboral que entregue pautas a quienes se están formando o integrando por primera vez al mercado, y que a la vez sea útil para las decisiones de trabajadores y empresas en el mercado local, y para la definición y focalización de políticas de empleo. Debe, asimismo, incorporar información sobre los proyectos de inversiones productivas por zona geográfica y sector, con el fin de señalar las oportunidades de empleo que se generan.

Para potenciar la labor de intermediación, el nuevo sistema debe integrar servicios adicionales, como la orientación hacia la capacitación y la certificación de competencias laborales.

En resumen, tanto trabajadores como empleadores se beneficiarían enormemente de la creación de un sistema nacional e integrado de intermediación laboral, que permita no sólo coordinar las vacantes ofrecidas y los trabajadores que buscan empleo, sino que además habilite a los trabajadores para el proceso de búsqueda laboral.

b. Capacitación

Con relación a la capacitación, la Comisión ha reiteradamente expresado su preocupación por la eficiencia y eficacia del sistema.

La movilidad y rotación laboral aconsejan establecer módulos que consideren competencias tanto generales, necesarias para el desarrollo humano y el actual mundo del trabajo, como específicas que estén acordes con el desarrollo productivo. Es preciso mejorar el diagnóstico respecto de las especialidades y áreas en las que se debe desarrollar capacitación para el trabajo, mejorando así su estrecho vínculo con el empleo.

Por otra parte, existe dispersión y desconexión entre las diversas iniciativas vinculadas a la formación técnico profesional, educación de adultos, Chilecalifica, certificación de competencia laborales, cursos Sence, y en general la capacitación para el trabajo y/o el desarrollo de mayor especialización. Por ejemplo no existe un sistema que considere y reconozca saberes y competencias previas; los módulos de capacitación y enseñanza no siempre guardan relación con las áreas de desarrollo económico nacional, regionales y/o locales; así mismo, la definición de temáticas para la capacitación para el trabajo no cuenta con estudios previos de empleabilidad, estando muchas veces determinada más por la oferta capacitadora que por las necesidades reales del trabajo.

En tal sentido, la Comisión estima recomendable impulsar una visión de desarrollo nacional de la formación permanente, optimizando recursos y priorizando la capacitación para el trabajo y la formación técnica, en aquellas áreas que el desarrollo económico, la inversión proyectada y el país defina como prioritarias. Ello debe acompañarse de una adecuada coordinación central orientadora de los esfuerzos por formación permanente, tanto del Estado como del sector privado.

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 aumente cuando la tasa de cesantía se eleve, siguiendo una regla preestablecida. Se propone que las tasas de reemplazo sean decrecientes en el periodo extendido, de acuerdo al último salario percibido por el trabajador afectado. Los porcentajes deberán determinarse según los recursos disponibles, en línea con los resultados de los Estudios Actuariales del sistema.

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. En rigor, el verdadero 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 y su importancia relativa en la entrega de beneficios se ha reducido en el tiempo.

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 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. En efecto, la información presentada en la sección anterior muestra que las tasas de reemplazo desde el Fondo Solidario se han reducido de manera

sistemática desde los inicios del Seguro y, junto con la dificultad de acceso, le restan relevancia al componente solidario del sistema.

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

Bajo el esquema actual, los trabajadores cuyos contratos son de carácter temporal 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, a veces con el mismo empleador. La nueva normativa busca resguardar los ahorros ante estos casos. Sin embargo, este hecho sugiere la conveniencia de establecer estímulos que favorezcan la acumulación de los fondos de quienes no están cesantes, de modo de cuidar 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. Ello permitiría además elevar las tasas de reemplazo que estos trabajadores obtienen, las cuales hoy son inferiores a las que acceden los trabajadores contratados a plazos indefinidos.

d. Incorporación de otros grupos de trabajadores al Seguro

Otros grupos de trabajadores, que por ley han sido excluidos del sistema, pudiesen beneficiarse de su participación en el sistema. Hoy no pueden afiliarse, entre otros, los menores de 18 años, los trabajadores sujetos a contrato de aprendizaje y los funcionarios públicos. La Comisión estima que se debe estudiar la conveniencia de ampliar el Seguro a algunos de estos trabajadores, por ejemplo, aquéllos que se desempeñan en el sector público a contrata. Mientras exista esta forma de contratación, estos trabajadores debiesen acceder a la protección que otorga el Seguro.

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 Administradora realiza acciones para evitar el rezago de fondos, como el despacho de información a los empleadores y trabajadores, el uso de algoritmos computacionales para la corrección de errores, y el financiamiento de lagunas de cotizaciones para posibilitar el cobro de prestaciones de quienes muestran rezagos. La Administradora

además ha proyectado un nuevo sistema de levantamiento de rezagos con problemas de identificación y de creación de cuentas, el que debiese estar en funcionamiento hacia fines del 2008.

La Comisión considera 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. Por esto, está atenta a los cambios por implementarse, los que deben evaluarse prontamente.

c. Fórmula de acumulación

El objetivo del Seguro es reemplazar el ingreso perdido. Por tanto, si un trabajador ha acumulado fondos suficientes para financiar una alta tasa de reemplazo por un periodo prolongado no se le debiese obligar a seguir cotizando. El objetivo de la propuesta, similar a la regulación de las pensiones anticipadas, es evitar la acumulación en exceso de fondos obligatorios. Esta propuesta no implica necesariamente que los empleadores dejen de cotizar en el Fondo Solidario.

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 ellos se propone la creación de un sistema de ahorro voluntario con incentivos. Un mecanismo posible es permitir que trabajadores y empleadores puedan pactar condiciones para acceder a mejores beneficios eventuales de cesantía por sobre los descritos en el Código del Trabajo, a través de cotizaciones voluntarias. Asimismo, estas cuentas pueden permitir la incorporación de trabajadores independientes.

Se sugiere que estas nuevas cuentas voluntarias puedan tener reglas de inversión menos conservadoras que las obligatorias.

4. Comunicación y educación

a. Conocimiento del Seguro

De acuerdo a encuestas encargadas por la AFC, sólo una baja proporción de los trabajadores beneficiarios del Seguro sabe de su existencia antes de perder su empleo. Asimismo, la gran mayoría de quienes tienen derecho a los beneficios del Fondo Solidario sólo sabe 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 agresiva 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 administra 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 Índice de Calidad del Servicio de las Administradoras de Fondos de Pensiones, ICSPA.

Asimismo, se sugiere mejorar la eficiencia de la recepción y respuesta de reclamos, especialmente cuando son masivos, de acuerdo a las sugerencias realizadas por la empresa auditora. Una buena calidad del servicio fortalece la imagen del sistema entre los usuarios.

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 de sus empleadores. El acceso debe ser abierto no sólo a investigadores en Chile, sino también a aquéllos interesados en el exterior.

6. Proceso de licitación de la administración de fondos

De acuerdo a la ley, la administración de los fondos y la entrega de prestaciones y beneficios son asumidas por una sociedad anónima de giro único. Esta labor fue adjudicada en una licitación pública para un periodo de diez años. Dado que el sistema ya está en funcionamiento, se propone analizar la conveniencia de cambios en la organización de esta industria para ser eventualmente incorporados en el próximo proceso de licitación. Este análisis, que puede ser encargado por la Superintendencia de AFP a expertos, puede considerar la conveniencia de separar las funciones de recaudación, administración de cuentas y de la red de sucursales, de la gestión financiera, entre otros aspectos.

III. Conclusiones

Desde su entrada en funcionamiento en octubre del año 2002, el Seguro de Cesantía chileno ha afiliado a más de cinco millones de trabajadores, ha recaudado y administrado montos crecientes de fondos, y ha otorgado cada vez mayores beneficios monetarios.

Sin embargo, esta Comisión cree que es posible reforzar la labor del Seguro en diversos ámbitos. Por una parte, el sistema puede proveer de mejores beneficios monetarios, facilitando el acceso de los trabajadores a plazos indefinidos al Fondo Solidario, dando más protección cuando la cesantía general se eleva, incorporando a trabajadores de rentas medias a través del reajuste de los topes y de la creación de sistemas de ahorro voluntario, mejorando la rentabilidad, y conteniendo los rezagos.

Por la otra, la Comisión cree que para dar una auténtica protección ante el riesgo del desempleo, es crucial apoyar la empleabilidad de los trabajadores por medio de sistemas más eficaces de intermediación laboral y capacitación.

En su discurso del 21 de Mayo reciente, la Presidenta Michelle Bachelet anunció reformas al funcionamiento del Seguro. Creemos que las propuestas aquí planteadas, consensuadas por los integrantes de la Comisión, otorgarán una mejor protección a los trabajadores ante el riesgo del desempleo en caso de ser implementadas.

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