

**Octavo Informe Anual
Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía - Año 2009**

Resumen Ejecutivo

El objetivo principal del Seguro de Cesantía es proteger los ingresos de los trabajadores que pierden su empleo y apoyar sus esfuerzos de búsqueda, favoreciendo una rápida reinserción laboral. El sistema también contempla beneficios de capacitación para quienes experimenten un desempleo de mayor duración.

El diseño original del Seguro, que entró en operación en octubre del año 2002, es un diseño conservador. En efecto, el principal componente del sistema son las cuentas de ahorro individual, complementadas con un fondo común, el Fondo Solidario, de acceso muy limitado. Este diseño seguramente respondió al estado de la economía al momento de su implementación y a la incertidumbre respecto del funcionamiento de un sistema de características novedosas en el mundo. Luego de la reciente crisis financiera internacional y de reunir información sobre la evolución del sistema, en mayo del 2009 se puso en marcha una reforma que amplió la cobertura y monto de los beneficios del Fondo Solidario. Sin duda, esta ampliación ha sido favorable para los objetivos del sistema. Sin embargo, es opinión de la Comisión que hoy existe espacio para una nueva reforma. En efecto, los recursos del Fondo Solidario siguen acumulándose a una velocidad relevante, y los beneficios otorgados aún son limitados y están casi totalmente financiados con los ahorros de los trabajadores. Al mismo tiempo, el sistema no premia a los empleadores que mantienen relaciones laborales de mayor duración.

En este informe analizamos el funcionamiento del sistema durante el año 2009 y principios del 2010. En él discutimos los avances alcanzados gracias a la reforma del 2009. También describimos propuestas elaboradas por la Comisión con el objeto de mejorar la labor que realiza el Seguro. Ellas son:

1. Ampliar los usos y beneficios del Fondo de Cesantía Solidario, y revisar sus fuentes de ingresos.
2. Evaluar formalmente la reforma del 2009 y las leyes complementarias que se han dictado en el último año.
3. Implementar beneficios amplios e integrados de intermediación y capacitación.
4. Evaluar por qué una fracción importante de los beneficiarios potenciales del Fondo Solidario renuncia a sus beneficios.
5. Implementar planes masivos de educación sobre el sistema.
6. Desarrollar indicadores para evaluar la calidad del servicio.
7. Definir un mecanismo de ajuste de la remuneración de la Administradora de Fondos de Cesantía ante cambios en la ley y normativa del Seguro.
8. Implementar un sistema de ampliación automática de los beneficios del Seguro ante catástrofes.
9. Fortalecer la contribución del Estado al financiamiento del sistema.
10. Promover la incorporación de quienes aún no se afilian.

**Octavo Informe Anual
Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía
Año 2009**

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 2009, la Comisión sostuvo doce sesiones ordinarias y dos sesiones extraordinarias. En ellas se discutieron diversos aspectos del funcionamiento del sistema y se elaboraron propuestas para su mejor desempeño. En particular,

(1) se examinó la implementación de la reforma aprobada y promulgada en enero del 2009,

(2) se trabajó en el rol del Seguro en el financiamiento de los beneficios derivados del Acuerdo Nacional por el Empleo y sus efectos sobre los ingresos y costos de la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC),

(3) se discutió con las autoridades las bases para la licitación de la Bolsa Nacional del Empleo (BNE),

(4) se organizó, junto con el Ministerio del Trabajo, la Subsecretaría del Trabajo y el SENCE, un Encuentro OMIL en el que participaron representantes de alrededor de 30 OMIL de todo Chile. Allí se analizaron las prácticas de intermediación y se identificaron las dificultades que enfrentan las OMIL para la entrega de un servicio de calidad.

Para estas actividades, la Comisión se reunió con múltiples actores. Específicamente, se reunió con el Directorio y la Gerencia de la AFC, con la Superintendente de Pensiones y la Jefa de la Unidad del Seguro, con la Ministra y el Subsecretario del Trabajo, y con encargados de diversas OMIL.

El periodo de análisis de este informe cubre una de las mayores crisis internacionales que ha enfrentado la economía mundial. Chile no estuvo exento de sus efectos, experimentando una caída en la producción y un alza en el desempleo. Así, el Seguro fue puesto a prueba por primera vez desde su creación. Asimismo, en este periodo se puso en marcha la reforma aprobada en enero del 2009, que siguiendo las recomendaciones de diversos actores y de esta Comisión, expandió los beneficios. También se crearon beneficios transitorios para hacer frente a la crisis. Además, se definió las bases y se llamó a licitación para la administración de una nueva Bolsa Nacional del Empleo. Por último, se implementó un nuevo régimen para las inversiones del sistema.

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.

El informe tiene tres secciones fundamentales. La primera revisa la evolución del Sistema durante el 2009. La segunda describe los cambios más relevantes efectuados a la normativa y sus efectos sobre los afiliados. Finalmente, describimos nuestras propuestas.

La Comisión de Usuarios está compuesta por tres representantes de los trabajadores, tres representantes de los empleadores y un académico. Durante el periodo de análisis, la Comisión ha estado compuesta por la señora Noris Quezada y los señores José Manuel Díaz y Guillermo Salinas, representantes de los trabajadores; los señores Augusto Bruna, Andrés Concha y René Muga, representantes de los empleadores, y la señora Andrea Repetto, quien la preside. A partir de julio del 2010, el señor René Muga fue reemplazado por el señor Fernando Alvear. Conforme a la ley, la Comisión escogió como Vicepresidenta a Noris Quezada y como Secretario a Augusto Bruna.

I. La Evolución del Seguro de Cesantía en el 2009

1. Afiliados y cotizantes

A diciembre del 2009, el número de afiliados superaba los 6 millones 300 mil trabajadores y el de cotizantes casi alcanzaba los 3 millones 400 mil. Como es natural en un sistema cuya afiliación se asocia a los nuevos contratos, la fracción de trabajadores cotizando bajo contratos temporales ha caído desde un 77% al inicio del sistema a un 36% a finales del 2009. Estas cifras son similares a las que revelan encuestas como la CASEN, levantada por MIDEPLAN, y la ENCLA, levantada por la Dirección del Trabajo.

Al igual que la fracción de cotizantes según tipos de contratos se ha estabilizado en el tiempo, también lo ha hecho la relevancia de los sectores de ocupación (Cuadro 1). Las cifras muestran que los sectores que generan mayor empleo entre cotizantes del Seguro son el comercio, las actividades inmobiliarias y de alquiler, y la construcción.

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

	2006	2007	2008	2009
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	8.3	7.4	6.7	6.4
Explotación de minas y canteras	1.1	1.3	1.4	1.4
Construcción	13.3	12.8	12.3	11.2
Industrias manufactureras	9.9	10.4	10.2	9.8
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	14.6	14.0	14.0	13.7
Comercio al por mayor y menor; hoteles y restaurantes	19.9	19.5	19.5	18.7
Intermediación financiera	3.8	3.8	3.7	3.5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6.9	7.2	7.3	7.2
Suministro de electricidad, gas y agua	0.3	0.3	0.4	0.4
Enseñanza, servicios sociales y de salud	5.6	5.9	6.3	6.4
Otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales	7.1	7.1	6.8	7.0
Adm. pública y defensa; planes de seg. social afiliación obligatoria	1.5	1.5	1.6	1.9
Otros sectores	0.4	0.4	0.4	0.5
Sin información	7.2	8.5	9.3	11.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Total de cotizantes	2709994	3116102	3314727	3387287

El Cuadro 2 caracteriza a los cotizantes de acuerdo a género, edad y tramo de remuneraciones. A lo largo de los años, la fracción de cotizantes mujeres se ha elevado hasta alcanzar un 36% del total. Esta fracción es levemente inferior a la que se deduce de la Encuesta Nacional de Empleo del INE, que es cercana al 39% del total de ocupados.

Asimismo, en la medida en que la cobertura del Seguro se ha acercado a su potencial, la participación de los trabajadores más jóvenes en el total de cotizantes ha aumentado, llegando casi al 34% del total. De igual forma, la distribución de tramos de remuneraciones se ha estabilizado. Si bien las cifras del Cuadro 2 revelan cambios en la parte inferior de la distribución de salarios, ellos responden a las alzas del ingreso remuneracional mínimo, que

junto a la modalidad dispuesta en el artículo 50 del Código Laboral para pagar gratificaciones a los empleados en forma mensual y desligada de las utilidades, llevan al ingreso remuneracional mínimo más el 25% de bonificación a superar los 200 mil pesos mensuales a mediados del 2009. Cabe destacar que de acuerdo a la ENCLA un 77% de los empleadores reporta usar este artículo para bonificar las remuneraciones. Así, la relevancia del tramo entre los 200 mil y 300 mil pesos se eleva, con la consecuente caída en las remuneraciones bajo los 200 mil. En otras palabras, este efecto muestra la importancia del ingreso mínimo entre los cotizantes del sistema.

Cuadro 2. Características de los Cotizantes

(a diciembre de cada año)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Por sexo								
Hombre	70.3	68.7	67.9	67.2	65.9	65.1	64.3	63.7
Mujer	29.5	31.1	31.9	32.6	33.9	34.7	35.5	36.1
Sin información	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Por tramos de edad								
Entre 18 y 30 años	18.5	19.5	22.3	24.4	27.3	30.2	32.1	33.7
Entre 31 y 40 años	32.5	33.8	33.5	32.7	31.8	30.6	29.8	29.2
Entre 41 y 50 años	26.3	26.4	25.5	25.2	24.4	23.7	23.3	23.0
Entre 51 y 60 años	14.1	13.8	13.1	12.7	12.2	11.7	11.4	11.1
60 y más años	5.5	4.9	4.3	3.9	3.5	3.0	2.6	2.2
Sin información	3.2	1.6	1.3	0.9	0.9	0.8	0.7	0.7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Por tramos de remuneración imponible mensual								
Menos de \$150.000/mes	55.7	43.3	32.5	27.7	24.0	20.2	13.0	11.8
150 mil - 200 mil	17.5	19.1	23.2	21.8	20.1	17.0	17.9	12.3
200 mil - 300 mil	14.3	17.6	19.3	20.6	21.7	22.2	22.5	26.2
300 mil - 400 mil	5.5	7.6	8.9	10.2	11.3	12.5	13.4	13.6
400 mil - 500 mil	2.4	4.0	4.9	5.9	6.5	7.4	8.2	8.4
500 mil - 600 mil	1.3	2.3	2.9	3.6	4.2	5.1	5.8	6.0
600 mil - 700 mil	0.8	1.4	1.7	2.3	2.6	3.4	4.1	4.4
700 mil - 800 mil	0.5	0.9	1.2	1.5	1.7	2.2	2.8	3.2
Más de 800 mil	2.0	3.9	5.3	6.5	7.9	10.0	12.2	14.1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: AFC.

Por su parte, el Cuadro 3 presenta esta misma distribución de remuneraciones de acuerdo al tipo de contrato. Cabe destacar que las remuneraciones medias alcanzaron los 296 mil pesos mensuales para quienes poseen un contrato temporal, y los 539 mil para quienes poseen un contrato indefinido. Estos salarios representan alzas reales del orden del 6% entre diciembre del 2008 y diciembre del 2009.

Cuadro 3. Remuneraciones de los Cotizantes según Tipo de Contrato

(a diciembre de cada año)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
A plazo fijo (fracción del total)								
Menos de \$150.000/mes	58.1	48.7	41.2	37.0	34.2	30.7	23.8	23.3
150 mil - 200 mil	17.8	19.3	23.7	23.2	22.8	20.3	21.4	16.0
200 mil - 300 mil	14.1	17.0	18.4	20.1	21.8	23.3	24.6	29.0
300 mil - 400 mil	5.1	6.8	7.5	8.5	9.3	10.6	11.9	12.0
400 mil - 500 mil	2.0	3.3	3.7	4.6	4.6	5.4	6.3	6.1
500 mil - 600 mil	1.0	1.7	1.9	2.4	2.6	3.2	3.9	3.8
600 mil - 700 mil	0.6	1.0	1.0	1.3	1.5	2.0	2.5	2.7
700 mil - 800 mil	0.3	0.6	0.6	0.8	0.8	1.2	1.6	1.8
Más de 800 mil	0.9	1.6	1.9	2.1	2.3	3.3	4.0	5.1
Promedio (pesos nominal)	165144	196172	207388	223100	233465	258772	282283	296538
A plazo indefinido (fracción del total)								
Menos de \$150.000/mes	47.3	34.1	22.4	18.8	15.5	12.5	6.1	5.4
150 mil - 200 mil	16.5	18.6	22.5	20.4	17.9	14.6	15.6	10.2
200 mil - 300 mil	15.3	18.7	20.4	21.1	21.7	21.3	21.1	24.6
300 mil - 400 mil	6.9	9.1	10.7	11.8	12.9	13.8	14.4	14.4
400 mil - 500 mil	3.6	5.1	6.3	7.1	8.0	8.9	9.5	9.8
500 mil - 600 mil	2.2	3.2	4.0	4.7	5.5	6.5	7.0	7.2
600 mil - 700 mil	1.5	2.1	2.6	3.2	3.6	4.5	5.1	5.4
700 mil - 800 mil	1.1	1.5	1.8	2.1	2.5	3.0	3.6	4.0
Más de 800 mil	5.6	7.6	9.3	10.7	12.4	15.0	17.6	19.1
Promedio (pesos nominal)	250559	303390	342226	374935	412313	461864	516375	539148

Fuente: AFC.

2. Beneficios y prestaciones

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

Desde sus inicios, los beneficios monetarios del sistema han sido mayoritariamente financiados por los fondos acumulados en las cuentas individuales. Esto se debe a dos características del diseño del sistema. La primera guarda relación con el más fácil acceso a la cuenta individual (CIC) que al Fondo de Cesantía Solidario (FCS), incluyendo el hecho de que hasta antes de mediados del 2009, los trabajadores a contratos temporales no tenían derecho a recursos de este fondo común. Las cifras del Cuadro 4 muestran la relevancia de los beneficios que provienen de la CIC: más de un 90% de todas las prestaciones se financian completamente con los ahorros de los trabajadores.

La segunda forma en que adquieren relevancia las cuentas individuales como fuente de fondos para la cesantía es menos evidente y se debe a que esta acumulación se utiliza como deducible cuando el trabajador opta por el FCS. En otras palabras, el FCS sólo paga los beneficios que la CIC no alcanza a financiar. Los Gráficos 1a y 1b ilustran este factor. Ellos muestran la fracción

del primer y segundo giro de prestaciones del FCS que se financia con los fondos individuales y no con el Fondo Solidario mismo. En el caso de los trabajadores con contratos indefinidos, el primer pago se financia casi íntegramente con la cuenta individual, fracción que cayó sólo levemente con la reforma. Casi un 60% del segundo giro antes de la reforma y un 49% después de la reforma también se financia con la CIC. La situación es muy similar para los trabajadores a plazos temporales.

Cuadro 4. Solicitudes de Beneficios

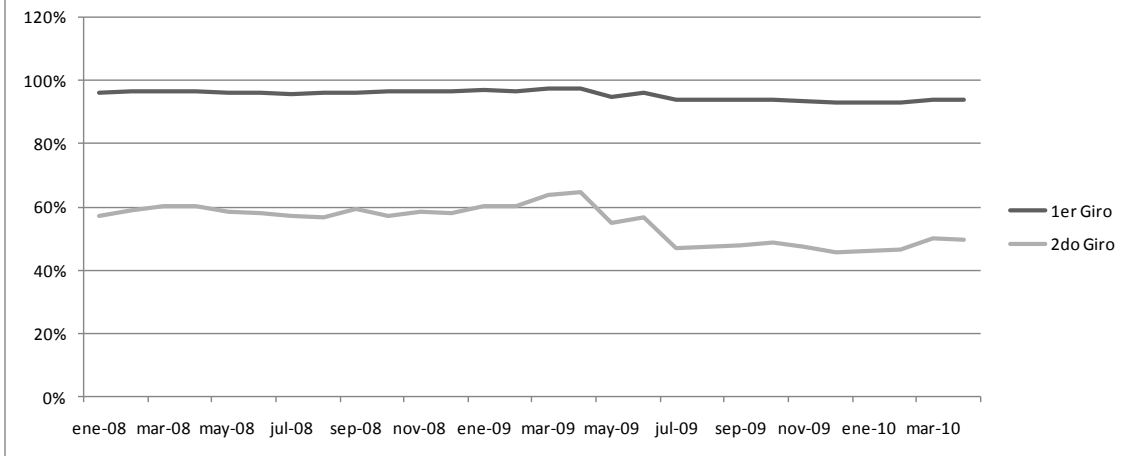
Total	Contrato Plazo Fijo		Contrato Indefinido		Fallecidos y Pensionados	
	Sólo CIC	Fondo Solidario	Sólo CIC	Fondo Solidario		
Número de solicitudes						
2003	111,881	111,062	0	529	109	181
2004	448,968	399,781	0	40,422	7,349	1,416
2005	648,166	517,295	0	110,433	16,936	3,502
2006	814,706	610,641	0	173,444	25,791	4,830
2007	890,744	626,708	0	229,091	28,771	6,174
2008	987,450	653,271	0	285,503	40,205	8,471
2009	1,091,640	687,308	7,284	317,130	70,464	9,454
Total 2003-2009	4,993,555	3,606,066	7,284	1,156,552	189,625	34,028
Composición porcentual						
2003	100.0	99.3	0.0	0.5	0.1	0.2
2004	100.0	89.0	0.0	9.0	1.6	0.3
2005	100.0	79.8	0.0	17.0	2.6	0.5
2006	100.0	75.0	0.0	21.3	3.2	0.6
2007	100.0	70.4	0.0	25.7	3.2	0.7
2008	100.0	66.2	0.0	28.9	4.1	0.9
2009	100.0	63.0	0.7	29.1	6.5	0.9
Total 2003-2009	100.0	72.2	0.1	23.2	3.8	0.7

Fuente: AFC.

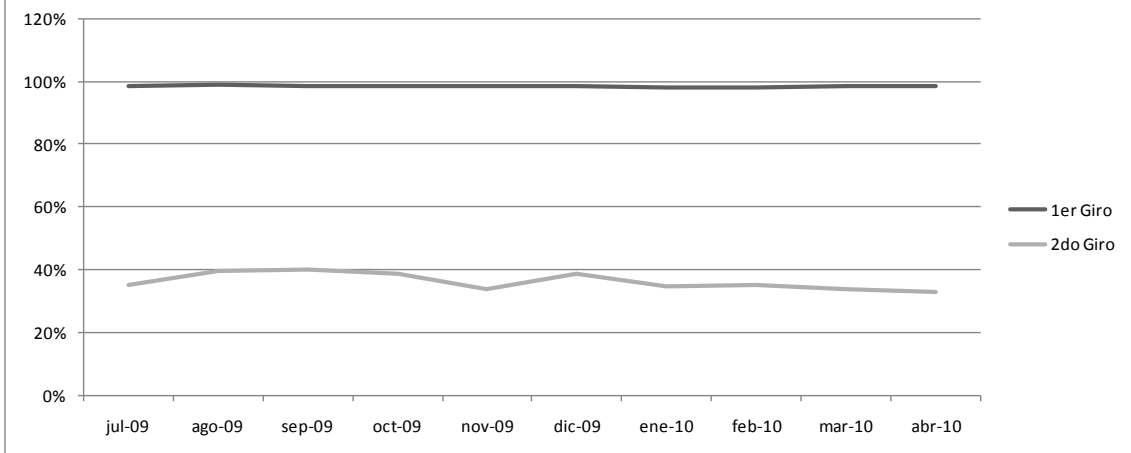
En su conjunto, estas cifras sugieren cuán limitados son en la realidad los beneficios que otorga el FCS, incluso después de la reforma. La contraparte es la alta acumulación de recursos en el Fondo. Volveremos a este tema en nuestras propuestas.

Un factor relacionado con la limitada protección que provee FCS es el que una fracción relevante de los trabajadores con derecho a su uso, opta por no utilizarlo (Cuadro 5). Diversas hipótesis pueden explicar este comportamiento, las que discutimos en la sección de propuestas. Aquí deseamos destacar el que esta fracción se haya reducido en el tiempo, llegando a casi un 64% el porcentaje de quienes sí hacen uso de su derecho. Asimismo, el Cuadro 6 presenta los montos pagados. Cabe destacar el relevante aumento en los montos destinados a prestaciones desde el FCS durante el 2009, producto de la reforma que extendió los beneficios.

**Gráfico 1a. Financiamiento de Beneficios del FCS desde la CIC
Contratos Indefinidos**



**Gráfico 1b. Financiamiento de Beneficios del FCS desde la CIC
Contratos Temporales**



Cuadro 5. Solicitudes y Uso del Fondo Solidario

Número de solicitudes	Acceso a Fondo Solidario		Trabajadores con Derecho	
	Con derecho	Sin derecho	Optan a FS	No optan a FS
2003	139	499	109	30
2004	10,744	37,027	7,349	3,395
2005	29,970	97,399	16,936	13,034
2006	50,074	149,161	25,791	24,283
2007	62,295	195,567	28,771	33,524
2008	68,556	257,152	40,205	28,351
2009	110,359	277,235	70,464	39,895
Total 2003-2009	332,137	1,014,040	189,625	142,512

Composición de solicitudes	% solicitudes de contratos indefinidos		% de beneficios con derecho	
	Con derecho	Sin derecho	Optan a FS	No optan a FS
2003	21.8	78.2	78.4	21.6
2004	22.5	77.5	68.4	31.6
2005	23.5	76.5	56.5	43.5
2006	25.1	74.9	51.5	48.5
2007	24.2	75.8	46.2	53.8
2008	21.0	79.0	58.6	41.4
2009	28.5	71.5	63.8	36.2
Total 2003-2009	24.7	75.3	57.1	42.9

Fuente: AFC.

Cuadro 6. Montos de los Beneficios Pagados

Total	Contrato Plazo Fijo		Contrato Indefinido		Fallecidos y Pensionados	
	Sólo CIC	Fondo Solidario	Sólo CIC	Fondo Solidario		
Total en MM \$ de cada año						
2003	5045	4999	0	30	8	7
2004	31778	26056	0	3681	1943	99
2005	58327	38922	0	13615	5495	295
2006	90243	53328	0	28488	7901	526
2007	112701	54924	0	45616	11273	889
2008	146061	67905	0	62051	14540	1565
2009	214913	80139	911	99052	32664	2148
Promedio por solicitud (pesos de cada año)						
2003	45090	45014	0	57180	73039	39380
2004	70780	65176	0	91061	264328	69666
2005	89988	75241	0	123286	324462	84302
2006	110768	87332	0	164248	306356	108889
2007	126524	87638	0	199117	391803	143968
2008	147917	103946	0	217339	361642	184787
2009	196872	116598	125072	312338	463559	227195

Fuente: AFC.

En cuanto a las prestaciones no monetarias del sistema, los beneficios de intermediación laboral son de carácter voluntario para los trabajadores que no usan el Fondo Solidario.

De acuerdo con las bases contractuales, la AFC ha capacitado anualmente a un número creciente de trabajadores. En el año 2009 se financió la capacitación de 1290 beneficiarios del Seguro con un total de 50365 horas, alrededor del 77% de las horas que fueron licitadas. Las áreas más demandadas fueron Computación e Informática, Transporte y Telecomunicaciones, y Administración y Contabilidad. Una parte relevante de la oferta de capacitación se concentró en la Región Metropolitana. En adelante será importante evaluar la eficacia de esta inversión, en términos tanto de la reinserción laboral de los trabajadores como de sus salarios de recolocación.

En relación a la intermediación laboral, durante el año 2009 la Comisión desarrolló gestiones en esta área, que se centraron en dos aspectos principales. El primero fue analizar iniciativas posibles para mejorar la acción de las OMIL. Ello significó invitar a nuestras reuniones a representantes de varias OMIL para recoger sus apreciaciones y experiencias. En el mes de octubre se participó en la organización de un encuentro para las OMIL, que contó también con la presencia de representantes del Ministerio del Trabajo, del SENCE y de la Asociación Chilena de Municipalidades. En esa oportunidad fue posible definir y precisar diversos aspectos que inciden en el desempeño de estas oficinas. En particular, no parecieran contar con los recursos necesarios tanto de capacitación de sus funcionarios como de medios materiales. En diciembre último, se decidió por SENCE apoyar la capacitación de los funcionarios de las OMIL y centrar el esfuerzo en 80 municipalidades, con lo cual se cubriría el 80% de la población.

El segundo aspecto del sistema de intermediación en el que trabajó la Comisión de Usuarios fue en el proceso de licitación de una nueva Bolsa Nacional del Empleo. A pesar de los esfuerzos desplegados, la licitación no pudo efectuarse durante el 2009, pero se avanzó lo suficiente para contar con las Bases de Licitación y someterlas a la aprobación de la Contraloría. Las Bases establecieron que el contrato de servicios de operación de la Bolsa durará dos años, con un plazo máximo de cuatro meses para la instalación. Los trabajadores deberán estar afiliados al Seguro de Cesantía como requisito para postular a los servicios de colocación de la Bolsa. El financiamiento tiene dos fuentes: un pago fijo desde el Fondo de Cesantía Solidario para financiar el desarrollo con un aporte adicional para la inversión si es necesario, y los pagos que hagan las empresas privadas por cada currículum bajado. Es un elemento fundamental, también, la interacción de la Bolsa con las OMIL.

En los primeros meses del año en curso se efectuó la licitación de la Bolsa Nacional de Empleo. Esta Comisión participó en el proceso de selección y adjudicación. El proceso se ha extendido hasta agosto y el contrato con la empresa adjudicataria, "Trabajando.com," debe suscribirse en estos días. Luego de una marcha blanca, se estima que la operación de la BNE se iniciará en enero próximo.

3. Calidad del Servicio

Es especial debido a que los trabajadores no pueden escoger la empresa que administra sus fondos obligatorios para la cesantía, es importante asegurar que los usuarios reciban un servicio de calidad.

En el mes de noviembre del 2008 la AFC llevó a cabo una encuesta con el fin de medir la satisfacción en la atención a sus clientes. Los resultados fueron publicados en diciembre del 2008 y marcaron importantes diferencias con respecto a la encuesta previa de diciembre del 2007. En particular, la evaluación global del sistema cayó en el 2008. Las principales bajas en la evaluación desde el punto de vista geográfico se constataron en la Región Metropolitana. En cuanto a los servicios peor evaluados destacaron el tiempo general de espera y la infraestructura de las oficinas. Ello llevó a la AFC a desplegar un importante esfuerzo en estas áreas en el 2009 cuyos resultados fueron medidos a través de otra encuesta a fines del mismo año, con cambios sustanciales en la percepción de los usuarios. El Cuadro 7 presenta la evolución de estas evaluaciones.

Cuadro 7. Evaluación del Servicio de la AFC

(encuestados que califican con nota 6 o más, con un máximo de 7)

	2008	2009
Global AFC	54%	83%
Servicio en Oficina	58%	89%
Infraestructura de la Oficina	44%	89%
Tiempo de Espera	17%	87%
Ejecutivo de Atención	81%	95%

Fuente: AFC en base a encuesta Adimark.

A diciembre del 2008, la AFC entregaba servicios a través de una red de 214 Centros de Atención a los Afiliados (CAA), distribuida en todo el país. De ellos, 200 correspondían a sucursales de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y 14 a oficinas propias, incluidas 3 móviles que atendían a 47 comunas rurales de las regiones IV a la VII. En 2008 se cerró una oficina propia (Curicó) que fue reemplazada por una sucursal adicional de una AFP. Durante el año 2009 se abrieron oficinas propias adicionales en Santiago, Concepción, Rancagua, San Bernardo y Puente Alto. Luego de esta ampliación, a fines del 2009 la AFC pasó a atender un 35% de los trámites de beneficios. A fines del 2008, esta fracción era del 8%. El resto de las atenciones se realiza en las redes de las AFP.

Los cambios implementados mostraron su eficacia respecto de las percepciones de los clientes y del comportamiento del sistema: mejoró el

desempeño en términos de resolución de requerimientos, y también la evaluación de los clientes en casi la totalidad de los indicadores y oficinas de atención. Asimismo, disminuyeron los tiempos de espera y atención en la red. De hecho, el tiempo de espera en fila se redujo de 41 minutos a 13 minutos entre el 2008 y el 2009, mientras que el tiempo de atención cayó de aproximadamente 8 a 7 minutos.

Los encuestados que no concretaron su solicitud de beneficio perciben que las razones de este hecho no son responsabilidad de la AFC, sino directamente del usuario. Las causas puntuales son falta de documentación, el no reunir los requisitos para cobrar beneficios, el tener algunos meses sin pago de la cotización, no estar cesante, y traer finiquito que no corresponde a la última relación laboral, entre otros.

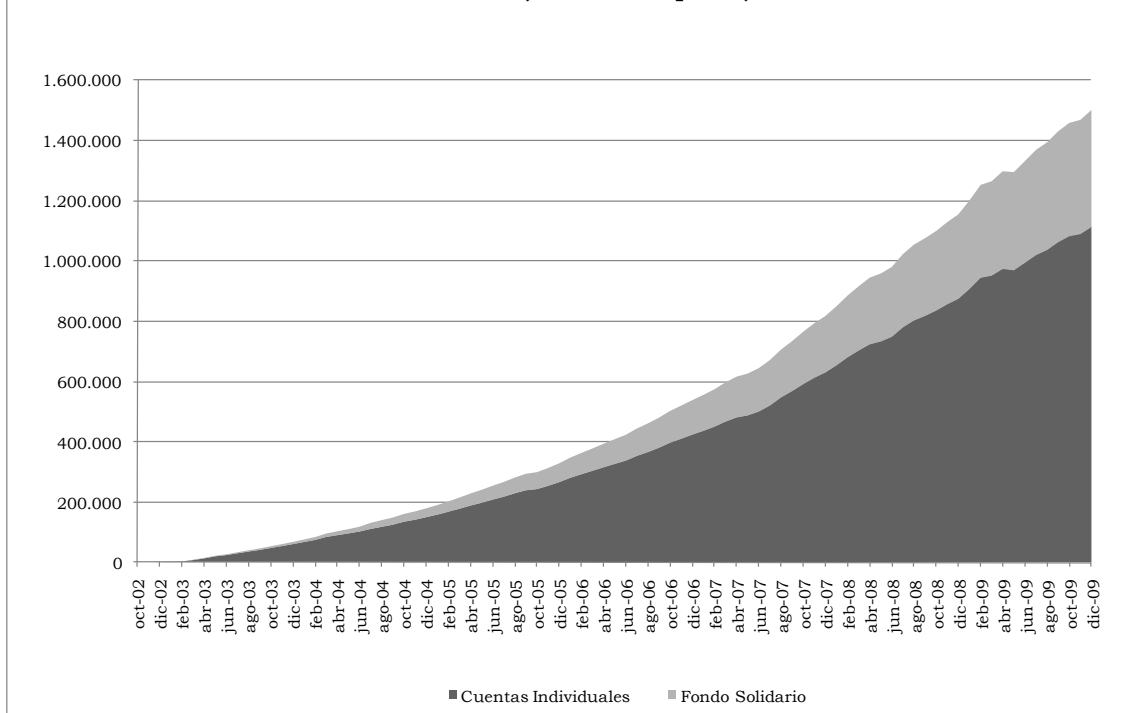
Respecto de la velocidad con la que las oficinas de la AFC retomaron su labor luego del terremoto, al 5 de marzo 58 de las 66 oficinas de atención fijas estaban en pleno funcionamiento. Al 10 de marzo, la oficina de Talcahuano y la de Constitución eran las únicas cerradas. La de Constitución se integró el 26 de marzo y la de Talcahuano el 24 de mayo. A estas dos oficinas se enviaron agencias móviles de AFC a atender mientras las oficinas fijas permanecieron cerradas. Además, en el caso de Talcahuano se reforzó la atención en Concepción para cubrir la mayor demanda derivada desde esa comuna.

4. Financiamiento e Inversiones

Los activos acumulados por el Seguro superaron los 1.5 billones de pesos hacia finales del 2009 (Gráfico 2), acumulando casi un 30% más que a fines del año anterior. Tres cuartas partes de los activos están en las cuentas individuales de los trabajadores. El crecimiento del patrimonio total se debe principalmente a los flujos de las cotizaciones, como muestra el Cuadro 8. La rentabilidad positiva y los aportes estatales también favorecen la acumulación. Sin embargo, mientras la rentabilidad representa un 25% del aumento en el patrimonio, el aporte estatal alcanza a sólo un 2.4% de la variación neta.

En los informes de años anteriores, la Comisión de Usuarios indicó que la regulación original del sistema limitaba en exceso la diversificación de la cartera de fondos. A su vez, al utilizar como comparación el Fondo E del sistema de pensiones, diseñado para entregar recursos para la jubilación, imponía un perfil de riesgo y un horizonte de las inversiones que no guardaba necesaria relación con la probabilidad que los trabajadores enfrentan de caer en el desempleo. En adición, la normativa exigía igual cartera para el Fondo Solidario y las cuentas individuales a pesar de sus naturales diferencias.

**Gráfico 2. Activos del Seguro de Cesantía
(millones de pesos)**



**Cuadro 8. Flujos del Patrimonio
(Millones de pesos nominales)**

	2008	2009
Cotizaciones	432085	471538
Aporte Estatal	6359	8334
Retiros	-150299	-216221
Rentabilidad	61661	87641
Comisión	-5166	-6802
Saldo al Cierre	1182221	1526712

Fuente: AFC.

La Superintendencia de Pensiones introdujo en julio del 2009 un nuevo Régimen de Inversiones para los Fondos de Cesantía, reformas legales que entraron en vigencia a principios de noviembre del 2009. El nuevo régimen permite carteras de inversión separadas para el FCS y las cuentas individuales. En efecto, la nueva cartera del FCS permite una inversión del 75% del total en instrumentos de renta fija nacional, un 10% en instrumentos de intermediación financiera, y un 5% en renta variable nacional, en instrumentos de deuda extranjera y en renta variable extranjera, respectivamente. En cambio, la cartera referencial para las cuentas individuales posee un 45% de renta fija nacional, un 45% en instrumentos de intermediación financiera y un 10% en instrumentos de deuda extranjera. En otras palabras, las cuentas individuales, al no incluir renta variable, debiesen tener un comportamiento menos volátil en su rentabilidad, pero al mismo tiempo, presentar un menor retorno promedio. Así, estos cambios reconocen que el Fondo Solidario acumula recursos de menor riesgo y con un horizonte más largo. El Cuadro 9 presenta la evolución de las carteras efectivas.

Cuadro 9. Estructura de la Cartera de los Fondos

	Fondo de Cuentas Individuales CIC						FCS
	dic-05	dic-06	dic-07	dic-08	oct-09	dic-09	dic-09
IRF Estatal	51%	41%	28%	24%	32%	27%	31%
IRF Corporativo	33%	35%	45%	42%	40%	37%	43%
Intermediación Financiera	11%	20%	25%	31%	26%	31%	20%
Renta Variable Nacional	0%	0%	0%	0%	1%	0%	3%
Renta Fija Extranjera	5%	4%	1%	2%	2%	5%	1%
Renta Variable Extranjera	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%
Otros	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

La comisión que percibe la AFC por la administración de los fondos utilizará estas nuevas carteras referenciales como base de comparación. La AFC tiene un plazo de 12 meses para que sus nuevos portafolios converjan a las carteras de referencia, fecha en la cual se reanuda el sistema de premios y castigos a su comisión.

A diciembre del 2009, la rentabilidad real en 12 meses del FCS alcanzó un 9.48%, mientras que la de las cuentas individuales, un 9.66%. La diferencia se debe al retorno positivo que obtuvieron tanto las acciones nacionales como los instrumentos extranjeros de renta variable en el periodo relevante.

En la cuenta de Rezagos del Patrimonio de los Fondos de Cesantía se registran las cotizaciones pagadas por los empleadores que no han podido ser acreditadas en las cuentas individuales de cesantía o que no corresponden a montos que deban ser abonados a trabajadores afiliados al Seguro.

En el Cuadro 10 a continuación presentamos las cifras correspondientes a los montos que no han podido ser acreditados en las cuentas individuales de los trabajadores (rezagos pendientes por acreditar) y, las cotizaciones que corresponde devolver a empleadores o trabajadores, según corresponda (pendientes de devolución a empleadores y afiliados). El Cuadro presenta las cifras respecto de los montos involucrados, su magnitud en relación al patrimonio de los fondos, el número de cotizaciones pendientes y el porcentaje que éstas representan del total de cotizaciones.

Cuadro 10. Rezagos

	Rezagos Pendientes de Acreditar		Pendientes de devolución a empleadores y afiliados		Total Rezagos	
	MM\$	% Patrimonio	MM\$	% Patrimonio	MM\$	% Patrimonio
Diciembre 2006	6110	1.1%	3315	0.6%	9425	1.7%
Diciembre 2007	12126	1.4%	5337	0.6%	17463	2.1%
Diciembre 2008	7540	0.6%	15112	1.3%	22652	1.9%
Diciembre 2009	8591	0.8%	10915	1.0%	19506	1.7%
Junio 2010	6232	0.5%	14613	1.1%	20845	1.6%

	Cotizaciones Pendientes		Cotizaciones Pendientes		Cotizaciones Pendientes	
	% cotizaciones totales acum	% cotizaciones totales acum	% cotizaciones totales acum	% cotizaciones totales acum	% cotizaciones totales acum	% cotizaciones totales acum
Diciembre 2006	1016425	1.1%	392962	0.4%	1409387	1.6%
Diciembre 2007	1845300	1.4%	586360	0.5%	2431660	1.9%
Diciembre 2008	1042384	0.6%	1750150	1.0%	2792534	1.6%
Diciembre 2009	1085317	0.5%	1372487	0.6%	2457804	1.2%
Junio 2010	726394	0.3%	1981501	0.8%	2707895	1.1%

Fuente: AFC.

Tal como se observa, los montos consignados muestran pequeñas modificaciones respecto de los movimientos del año anterior y con saldos poco significativos respecto del movimiento de las cuentas individuales.

Por su parte, la cuenta de Saldo de Recaudación por Aclarar al cierre del año 2009 fue de \$ 4.662 millones. El monto del año 2008 fue de \$5.543 millones, mientras que el de los años 2007 y 2006 fue de \$5.335 millones y \$ 6.307 millones, respectivamente. Asimismo, las cotizaciones impagas al cierre del año 2009 fueron \$34.362 millones. En años anteriores, ellas habían alcanzado los \$25.495 millones (2008) y los \$18.264 millones (2007). Estas cifras muestran incrementos crecientes de las cotizaciones impagas.

El alza en las cotizaciones impagas se debe a múltiples razones. Una es la caída en la actividad económica producto de la crisis externa. Ello en parte se refleja en el aumento del número de quiebras registradas por la

Superintendencia de Quiebras que para el año 2009 fueron 173, mientras que para el año 2008 alcanzaron a 150, lo que implica un 15% de aumento.

De igual forma, el aumento de las cotizaciones impagas guarda relación con que durante el 2009 se presentaron declaraciones de reconocimiento de deuda equivalentes al 4,9% de los fondos recaudados. En otras palabras, mientras la recaudación cayó en un 2%, los reconocimientos de deuda crecieron en un 18%.

En cuanto al estado del servicio tecnológico y su capacidad para enfrentar imprevistos, al cierre del año 2009 éste estaba completamente adecuado a las necesidades de la Administradora y sus clientes. Cabe destacar que durante ese año se finalizó exitosamente el proyecto de reingeniería de la plataforma informática, que se llevó a cabo con el proveedor externo BBVA Provida. El resultado del proyecto ha permitido que los servicios de los sistemas mantengan un alto nivel de *uptime* a pesar de los aumentos en la demanda de servicios y la creciente cantidad de información que acumula la base de datos del Seguro de Cesantía. Además la plataforma pudo enfrentar con éxito las numerosas modificaciones y proyectos que implicaron las reformas al Seguro de Cesantía, dispuestas por las Leyes 20.328 y 20.351.

Adicionalmente, durante el año 2009 se desarrolló un plan formal de contingencia por parte de la Sociedad Administradora, con el fin de preparar a la compañía para enfrentar escenarios de catástrofe y de emergencia, el que abarca a sus principales procesos, centrado en la atención de los clientes y el cumplimiento del contrato de Administración del Seguro. Este plan fue una herramienta importante para la Administradora para enfrentar sin grandes contratiempos en sus servicios, los impactos del terremoto del 27 de febrero recién pasado.

II. Los efectos de la reforma del 2009 y otros cambios legales

1. La Ley 20.328 que “Perfecciona el Seguro Obligatorio de Cesantía e introduce cambios a normas legales”

Durante el último año, y como respuesta a la evaluación de diversos actores respecto del funcionamiento del sistema y de una de las crisis internacionales más importantes del último siglo, la autoridad introdujo una serie de reformas al Seguro.

La reforma más importante, sin duda, fue la promulgación de la Ley 20.328 que perfecciona el sistema. Las modificaciones más relevantes guardan relación con los beneficios otorgados por el Fondo de Cesantía Solidario. En el caso de los trabajadores a plazos indefinidos, se redujo el requisito para acceder a los beneficios desde las 12 cotizaciones continuas a las 12 cotizaciones en los últimos 24 meses. Asimismo, se otorgó acceso a los trabajadores bajo contratos a plazo fijo o por obra o faena determinada, con los mismos requisitos que a los trabajadores con contratos indefinidos. Para ello, se agregaron como causales de término de contrato que dan derecho al Fondo Solidario, los artículos 159(4) y 159(5) del Código Laboral, es decir, el vencimiento del plazo convenido y de la obra o servicio.

Estos cambios incidieron en la cobertura del Fondo Solidario. En efecto, entre julio del año 2009 y abril del año 2010, 11636 trabajadores con contratos temporales accedieron a los beneficios del FCS (Cuadro 11). Asimismo, 19449 trabajadores con contratos indefinidos accedieron a estos beneficios gracias a la reducción en los requisitos. Cabe destacar, adicionalmente, que de este último total, 12467 tenían cotizaciones previas como trabajadores temporales. La normativa estableció que aquellas cotizaciones se evaluaran como si se hubiesen realizado con aporte al FCS, permitiendo el acceso a estos trabajadores y elevando la cobertura.

Junto con reducir los requisitos, sin embargo, la normativa (Circular 1593 de la Superintendencia de Pensiones) impuso limitaciones adicionales al derecho a acceder al FCS de los trabajadores que presentaban 12 cotizaciones en 24 meses, pero que no eran continuas. Esto es, toda vez que los trabajadores poseen en el sistema relaciones laborales previas, debían presentar los documentos que certifican el término de todas las relaciones laborales anteriores como requisito de acceso. En otras palabras, la normativa no permitió suponer que hubo cese de las relaciones laborales anteriores. Esta regulación se modificó en julio reciente por medio de la Circular 1698. Desde esa fecha, se presumen cesados los contratos anteriores toda vez que el trabajador no presenta nuevas cotizaciones del antiguo empleador. El Cuadro 11 muestra que este requisito limitó de manera importante el acceso al FCS. Entre los trabajadores temporales, 131675 cumplieron el requisito de número de cotizaciones, pero no el de presentación de documentos de terminación. Entre los trabajadores con contratos indefinidos, 7767 potenciales beneficiarios no pudieron optar al FCS debido a esta normativa.

Cuadro 11. Descomposición de Solicitudes, Julio 2009-Abril 2010

Tipo de Contrato	N° Solicitudes	Tipo de Solicitud	N° Solicitudes	Detalle	N°	%	
Plazo Fijo u Obra o Faena	492472	CIC	480837	Sin derecho al FCS		254115	51.6%
				Con derecho al FCS por reforma	Con términos de contratos previos sin documentar	131675	26.7%
		No optó	95047		19.3%		
		FCS	11635	Con derecho por reforma y optó por el FCS		11635	2.4%
Indefinido	298301	CIC	237616	Sin derecho al FCS	No cumple requisitos	82836	27.8%
					No cumple requisitos y con términos de contratos previos sin documentar	86390	29.0%
				Con derecho al FCS sin reforma	Con términos de contratos previos sin documentar	24300	8.1%
					No optó	27526	9.2%
				Con derecho al FCS por reforma	Con términos de contratos previos sin documentar	7767	2.6%
					No optó	8797	2.9%
		FCS	60685	Con derecho al FCS sin reforma		40610	13.6%
				Con derecho al FCS por reforma	Menos de 12 cotizaciones como indefinido	12467	4.2%
					12 cotizaciones o más como indefinido	6982	2.3%
					Cambio en tope tabla	626	0.2%
		Total	790773				

La reforma también incorporó el concepto de “seguro catastrófico” desarrollado por esta Comisión en sus informes anteriores. Específicamente, hoy el sistema otorga dos prestaciones adicionales a los beneficiarios del FCS cuando el desempleo es superior en un punto porcentual al promedio de los últimos cuatro años. Desde la puesta en marcha de la nueva ley, esta norma fue utilizada entre junio y diciembre del 2009, meses en los cuales se pagaron prestaciones adicionales a 32096 afiliados.

La nueva ley también elevó los topes máximos y mínimos de las prestaciones que otorga el FCS. El cambio en los topes eleva los beneficios que perciben los trabajadores que recibían justamente esos pagos. Asimismo, el alza en el tope superior permite a más trabajadores acceder al FCS, en el caso de que los fondos acumulados en sus CIC alcanzaran para financiar los topes anteriores pero no los nuevos. Este efecto benefició a 626 trabajadores (Cuadro 11).

Junto con elevar los pagos máximos y mínimos, la reforma estableció también un nuevo mecanismo para su reajuste. Previo a la nueva ley, éste era sólo en base al IPC. Hoy se agrega la variación en el Índice de Remuneraciones Reales del INE, siempre que ella sea positiva. Este nuevo mecanismo representa mejor los cambios que experimentan los salarios nominales de los trabajadores de modo que los topes de los beneficios puedan guardar relación con la evolución de sus salarios.

Finalmente, la reforma revisó la manera en que se entregan los beneficios desde las cuentas individuales de modo de igualar la fórmula de pago desde el FCS. Específicamente, para todo tipo de contrato, la nueva ley establece un mecanismo que determina las prestaciones en base a tasas de reemplazo respecto de las rentas que los beneficiarios percibían antes de la terminación. Estas tasas decrecen desde el 50% para el primer giro hasta el 20% el séptimo o superior. Antes de la reforma, los trabajadores bajo contratos temporales retiraban el total de su saldo CIC en un solo giro. Asimismo, los trabajadores bajo contratos a plazos indefinidos retiraban el saldo en sus cuentas en tantos giros mensuales como años de cotizaciones y fracción superior a 6 meses registraban desde la fecha de su afiliación o desde la fecha del último beneficio, con un máximo de 5 giros. Esta medida elevó el número promedio de giros desde 1,4 a 1,6. De igual forma, la medida redujo desde un 78% el número de solicitudes que retiraban el total del saldo en un solo giro, a un 61%.

Esta medida tiene efectos variados sobre el bienestar de los trabajadores. Por una parte, al igualar los pagos con los del FCS, eleva el atractivo relativo de aquellos beneficios. Esto es relevante pues, como discutimos en este informe, una fracción importante de los trabajadores con derecho a beneficios del FCS opta por no tomarlos. Adicionalmente, permite a los trabajadores cuidar mejor sus fondos en caso de que el desempleo experimentado sea de corta duración. Sin embargo, reduce los beneficios percibidos en cada evento de cesantía cuando ellos son financiados con el esfuerzo del ahorro de trabajadores y empleadores.

2. Cambios regulatorios que otorgan beneficios transitorios

Con el fin de enfrentar mejor la crisis internacional que golpeó nuestra economía el 2008 y 2009, se dictó en mayo del 2009 la Ley 20.351, “Ley de Protección al Empleo y Fomento a la Capacitación Laboral”. Ella tuvo vigencia por 12 meses a partir de julio del año pasado.

En términos generales, la ley establece permisos pactados entre trabajadores y empleadores, sin goce de remuneraciones y con una duración máxima de 5 meses, para que el trabajador disponga de su tiempo para capacitación. A él pueden acceder trabajadores con 6 meses de cotizaciones continuas con el mismo empleador y bajo contratos indefinidos. Las prestaciones del Seguro sustituyen la remuneración con tasas de reemplazo y topes idénticos a los del sistema. Los fondos se financian con la CIC y son complementados con el FCS si fuese necesario, salvo los giros a partir del segundo a los que empleador concurre con una cotización especial.

Estos permisos fueron utilizados por 43 empleadores y favorecieron a 710 trabajadores. Ellos recibieron pagos por un promedio de 1,7 meses. Es importante determinar los motivos por los cuales estos beneficios fueron utilizados de manera tan limitada.

Asimismo, en mayo del 2010 y en respuesta al terremoto y maremoto que dañaron seriamente a varias regiones del país, se dictó la Ley 20.440 que flexibiliza los requisitos de acceso para obtener beneficios, en parte a sugerencia de esta Comisión. De acuerdo a ella, los trabajadores que perdieron su empleo entre el 1 de febrero y el 31 de julio y cuya fuente laboral haya estado ubicada entre las regiones V y IX, incluida la Metropolitana, vieron reducidos los requisitos para acceder tanto a su CIC como al FCS. Se vieron beneficiados con esta medida 4395 trabajadores que retiraron fondos de su CIC y 13342 trabajadores que obtuvieron acceso al FCS.

Esta ley también extendió en 2 pagos las prestaciones, independiente de la tasa de desempleo nacional, para aquellos trabajadores en las regiones mencionadas. Se otorgaron 28462 giros adicionales.

Por último, emulando los permisos para capacitación, la ley permitió pactar permisos sin goce de sueldo en el caso de empleadores imposibilitados de mantener sus empresas en funcionamiento. Los trabajadores pueden, bajo ciertas condiciones, retirar fondos de su CIC y del FCS mientras dure el permiso de reconstrucción. El plazo otorgado por la ley terminó el 31 de julio pasado, sin que se haya suscrito permiso alguno.

III. Desafíos pendientes y recomendaciones

A la luz de las estadísticas descritas en las secciones anteriores, en esta parte proponemos una serie de acciones para un mejor funcionamiento del Seguro. Algunas de ellas ya han sido planteadas en nuestros informes anteriores y creemos que siguen siendo pertinentes a la luz de la información disponible.

1. Acumulación del FCS y posibles usos

A la fecha de este informe, el patrimonio del FCS acumula sobre de los 450 mil millones de pesos; esto es, más de 800 millones de dólares. Previo a la reforma del 2009, los estudios actuariales del sistema proyectaban un crecimiento de los fondos acumulados entre el 28% y el 35% anual. La reforma aprobada en enero del 2009, posible bajo estos escenarios proyectados de crecimiento, redujo los requisitos de acceso para los trabajadores con contratos a plazos indefinidos, y otorgó acceso a aquéllos con contratos por obra, faena o servicio determinado y a los con contratos a plazo fijo.

La reforma elevó el uso del FCS y con ello la protección que perciben los trabajadores ante el riesgo de la pérdida del empleo, al más que duplicar el número de beneficiarios. De hecho, previo a la reforma, los usos del FCS representaban alrededor de un 10% de los ingresos. Luego de la reforma, los egresos alcanzan a un 20% de los ingresos. Sin embargo, un trabajo reciente de la Superintendencia de Pensiones muestra que aún bajo las nuevas reglas, el patrimonio proyectado del FCS seguirá creciendo rápidamente, incluso bajo los escenarios de proyección más pesimistas.¹

Asimismo, la crisis económica del 2008 y 2009 demostró la fortaleza del sistema, pero a la vez confirmó que el FCS, aún en tiempos de aumentos significativos del desempleo, sigue presentando una acumulación neta importante. Incluso en los meses en que el desempleo alcanzó los dos dígitos – junio a octubre del 2009 – el FCS creció a una tasa del 3% mensual.

Ante estas proyecciones, proponemos nuevas revisiones de los usos e ingresos al FCS. Aquí listamos posibilidades a considerar. Será deber de la autoridad, que posee la información y competencias técnicas necesarias, evaluar los efectos de cada una de ellas sobre la sustentabilidad del fondo y sobre el bienestar de los trabajadores.

1. Incrementar el monto de las prestaciones, ya sea elevando las tasas de reemplazo y/o los topes máximo y mínimo a pagar. Estas modificaciones permitirían, adicionalmente, hacer más atractiva la incorporación voluntaria al sistema de parte de aquel segmento de la fuerza de trabajo que aún no se ha afiliado.

2. Mejorar los beneficios complementarios del sistema, en particular los de reinserción laboral y capacitación. El financiamiento de la Bolsa Nacional del Empleo en base al FCS sigue esta línea, pero el costo de ella es

¹ E. Fajnzylber e I. Poblete, “Un Modelo de Proyección para el Seguro de Cesantía,” Documento de Trabajo 41, Superintendencia de Pensiones, mayo 2010.

marginal en relación a la acumulación total. En cuanto a la capacitación, para dar un orden de magnitud de las posibilidades de uso, si se dedicase un 5% de los fondos a cursos de 40 horas a los precios actuales, se podría capacitar a unos 145 mil trabajadores, una fracción relevante de las solicitudes pagadas desde el Fondo Solidario en los últimos doce meses.²

3. Reducir la cotización al FCS. Una posibilidad atractiva es rebajar la cotización en caso de relaciones laborales que han demostrado ser de mayor duración, por ejemplo, luego de un año. En otras palabras, integrar la cotización al FCS con un premio a los empleadores que mantienen relaciones laborales de largo plazo –un subsidio implícito a la retención--. Alternativamente, se puede traspasar una fracción de la cotización a las cuentas individuales de los trabajadores.

4. Estimar el efecto en el uso del FCS de la visita a la OMIL y la obligación de tener las tres últimas cotizaciones continuas con el mismo empleador, de modo de determinar la posibilidad de flexibilizar estas restricciones, elevando el uso del Fondo. En particular, los trabajadores temporeros de la agricultura posiblemente no logran cumplir con este requisito quedando marginados de la protección del FCS.

5. Identificar por qué una fracción relevante de trabajadores que deja de cotizar y que en principio cumplen con los requisitos, no cobra ningún tipo de beneficios. Si ello se debe a falta de información, una estrategia de promoción puede también elevar el uso del Fondo y, en ese caso, también de las cuentas individuales.

6. Otorgar beneficios desde el FCS a todos los trabajadores que cumplan con los requisitos de acceso. Hoy una parte relevante de los beneficios, incluso de aquellos percibidos por los trabajadores que optan por el FCS, se financian con los recursos propios acumulados en la cuenta individual. Sugerimos reducir el rol de la cuenta individual como deducible que opera de manera implícita en el diseño actual del sistema.

7. Permitir que la regla de ampliación de los dos giros adicionales ante índices de alta cesantía considere la heterogeneidad geográfica de la cesantía.

2. Evaluación de las reformas

El 30 de enero del 2009 se publicó la ley 20.328 que introdujo cambios al Seguro Obligatorio de Cesantía. Las modificaciones más relevantes dicen relación con el acceso al Fondo de Cesantía Solidario de los trabajadores con contrato a plazo fijo, obra o faena, y la ampliación y extensión de los beneficios del Seguro para todos.

La Sección II de este informe presenta un detalle del mayor acceso al FCS que ha significado la reforma del 2009. Puede decirse de las cifras que las últimas modificaciones introducidas al Seguro de Cesantía han sido favorables. Sin embargo, la conclusión más relevante es que pese a las reformas implementadas, ha continuado el incremento de la acumulación en

² Se supuso cursos de 40 horas a 3800 pesos la hora, de acuerdo a los valores SENCE.

el FCS, lo que permitiría introducir nuevos y mejores beneficios para aquellos trabajadores que solicitan dichos recursos.

Así mismo, la Ley 20.351 de mayo del 2009 introdujo modificaciones a las prestaciones del Seguro asociadas a permisos de capacitación. No presentándose análisis alguno respecto al tema, la Comisión estima que estas reformas deben ser evaluadas en cuanto a sus posibles efectos, tanto en la Administradora del Fondo de Cesantía como en la evolución de los fondos y en los beneficios percibidos.

De la misma forma, es necesario recabar información sobre los resultados concretos de la implementación de dicho plan para corregir el diseño de un instrumento ligado al fortalecimiento de la capacitación, que tenía como objetivo disminuir los despidos. En este sentido, debe evaluarse por qué las expectativas de la autoridad respecto de la eficacia de estos planes no se cumplieron –se estimaba cubrir unos 70 mil trabajadores y apenas 710 personas usaron los beneficios. Lo mismo puede decirse de los permisos de reconstrucción: a la fecha no se han presentado solicitudes.

Una posibilidad que hay que tomar en cuenta en estas evaluaciones es la velocidad con la que estas reformas diseñadas para enfrentar crisis se implementan. Las Leyes 20.328 y 20.351 se pusieron en marcha cuando los meses de mayor cesantía ya habían pasado. Asimismo, si bien la propuesta de esta Comisión para enfrentar las consecuencias del terremoto y maremoto de febrero fue oportuna, la implementación de la Ley 20.440 parece haber llegado tarde.

3. Intermediación y capacitación

La Comisión ha enfatizado reiteradamente la importancia del rol que juegan la intermediación y la capacitación en la empleabilidad de los trabajadores. En informes anteriores hemos indicado que la creación de un sistema nacional e integrado de intermediación laboral tiene por objeto facilitar la colocación de trabajadores, por medio tanto de la generación de bases de datos y cruces de información, como de la realización de acciones de apresto laboral y de orientación hacia la capacitación y certificación. La licitación a principios de año de la Bolsa Nacional del Empleo es sin duda un avance, pero los cruces informáticos de datos no son suficientes para colocar de manera eficaz a los trabajadores más vulnerables. De manera más específica, estos trabajadores requieren de ayuda para llenar su currículum, dar entrevistas y definir su perfil laboral, además de recibir orientación hacia la capacitación y certificación.

Para ello, es esencial fortalecer las OMIL a nivel nacional para que faciliten una intermediación efectiva. Hoy éstas son heterogéneas, con un servicio de calidad muy disímil. Se requiere al menos de una articulación técnica y seguramente de una evaluación y rediseño del sistema que les permita estabilidad y proyección de gestión. El trabajo que realizó esta Comisión junto al Ministerio del Trabajo hasta fines del 2009, identificó una

serie de buenas prácticas que realizan algunas OMIL, además de las limitaciones que otras enfrentan y de espacios para colaboración entre oficinas. Esperamos que este trabajo siga adelante y permita potenciar la labor que las Municipalidades deben realizar en la colocación de trabajadores.

Asimismo, el nuevo administrador de la BNE debe buscar asociaciones estratégicas que le permitan ampliar sus bases de datos para llegar a cubrir un universo mucho más amplio de la fuerza laboral. De igual forma, la coordinación de la BNE con las OMIL es fundamental para obtener un aprovechamiento óptimo del sistema informático.

Adicionalmente, la Comisión desde sus inicios ha expresado su preocupación por la eficacia de la capacitación laboral que se entrega tanto a los trabajadores empleados como desempleados, por cuanto sugerimos establecer nuevos financiamientos de cargo del Fondo Solidario que permitan una capacitación más integral a los trabajadores y que potencie el desarrollo de los principales sectores productivos de las regiones, provincias y/o comunas en que ellos habitan.

4. Determinar por qué una fracción importante de los beneficiarios potenciales del Fondo Solidario opta por no usar esos recursos

La real protección que obtienen los trabajadores del sistema proviene de los recursos del Fondo de Cesantía Solidario. La cuenta individual es un ahorro personal, sujeto a riesgos de rentabilidad y limitado por los montos que un trabajador y su empleador aporten.

La reforma implementada el 2009, al rebajar los requisitos para acceder al Fondo de Cesantía Solidario, elevó el número de beneficiarios potenciales. Sin embargo una cantidad relevante de los trabajadores con derecho al uso del Fondo Solidario opta por sólo utilizar su cuenta individual, fenómeno que se ha dado desde los inicios del sistema. Como hemos señalado en informes anteriores, este Seguro debe cumplir el rol esencial de dar cobertura a la mayor cantidad de trabajadores afiliados, al momento de cesar en su trabajo, pero aún se constata que un número importante de ellos con derecho al Fondo Solidario renuncia a este beneficio.

La Comisión de Usuarios sugirió en su informe anterior realizar un estudio acabado del motivo por el cual esta fracción de trabajadores renuncia a este derecho, identificando la relevancia de algunos elementos como un mayor fondo acumulado en su cuenta individual –que se usa como deducible antes de acceder al FCS--, falta de información, la creencia de que el periodo de cesantía será corto, y otras limitaciones. En particular, el costo de asistir a una OMIL todos los meses puede resultar en la práctica un trámite engorroso en el que el trabajador muchas veces ni siquiera recibe apoyo para encontrar un nuevo empleo.

Una vez identificados los motivos por los cuales los trabajadores no toman este derecho, habría que rediseñar el sistema para así hacer más atractivo el uso del FCS, el real componente de seguro del sistema.

5. Educación sobre beneficios y requisitos

El aún amplio desconocimiento de los trabajadores sobre el funcionamiento del Seguro de Cesantía y el hecho de que una fracción relevante de los trabajadores con derecho al Fondo Solidario opte por sólo usar los fondos de su cuenta individual, sugieren la necesidad de invertir en educación y entrega de información a los potenciales beneficiarios. 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 educación sobre el Seguro de Cesantía debiese entregar herramientas para que los trabajadores estén mejor informados y sean activos en el ejercicio de sus derechos, así como en el conocimiento de las alternativas más convenientes para el financiamiento de sus beneficios.

La Comisión propone una masiva 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, además de la creación de un Fondo de Educación del Seguro de Cesantía, en un símil del Fondo de Educación Previsional.

Dicho Fondo tendría como objetivo apoyar financieramente proyectos, programas, actividades, medidas de promoción, educación y difusión, como cartillas, programas audiovisuales y seminarios de información sobre el Seguro de Cesantía. Los actores de este proceso de difusión debiesen incluir a las empresas y sus gerencias de recursos humanos, a las organizaciones sindicales, la Dirección del Trabajo y la Administradora de Fondos de Cesantía. También debiese usar medios de gran difusión, como radio y televisión.

Los trabajadores deben ser participantes activos en un proceso educativo que pretenda lograr usuarios más informados, mejor capacitados, y con mayor capacidad crítica respecto de los productos y servicios del Seguro de Cesantía, ya que la única forma de que las personas ejerzan sus derechos es conociéndolos y demandándolos.

6. Calidad del servicio

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. 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.

7. Cambios en la remuneración de la AFC ante modificaciones en la ley y normativa del Seguro

El contrato firmado por el Estado y la AFC para la administración del sistema define la estructura y nivel de comisiones cobradas a los cotizantes y al FCS por el manejo de los fondos acumulados.

En años recientes se han puesto en marcha una serie de reformas que han elevado el número y tipo de prestaciones que realiza la AFC. En mayo del 2009 se puso en marcha una reforma que flexibilizó el acceso al Fondo Solidario, amplió su cobertura a trabajadores con contratos temporales y extendió los pagos de beneficios. También el 2009, debido a la crisis internacional y en el marco del Acuerdo Nacional del Empleo se crearon y entregaron nuevos beneficios. Recientemente, asimismo, se aprobó la Ley 20.440 que flexibiliza los requisitos de acceso a los trabajadores afectados por la catástrofe del 27 de febrero de este año.

En las dos últimas ocasiones, y en reconocimiento a la labor adicional que la entrega de nuevos beneficios significa para la AFC, se incorporó en los proyectos de ley una compensación parcial por la pérdida de ingresos por comisiones de la AFC, aun cuando no por los mayores costos de administración que conllevan las modificaciones. Las compensaciones definidas en los proyectos respectivos fueron claras y transparentes y no requirieron de supuestos ni discusión para su cálculo. Ambas se aprobaron en el Congreso.

Es un objetivo del sistema que éste se administre a los menores costos posibles. En su establecimiento, se licitó el manejo de fondos a una sola administradora de manera de reducir al mínimo posible las comisiones que los trabajadores y empleadores pagan por un servicio que es obligatorio. Es deber del Estado asegurar que el manejo de cuentas de ahorro obligatorias sea al costo más bajo posible. Si las empresas que participan en la licitación a realizarse el 2012 consideran que deben cubrir el riesgo de menores ingresos debido a cambios inesperados en la regulación, entonces es posible que las comisiones ofrecidas se eleven. Por ello, la Comisión de Usuarios propone que en el próximo proceso de licitación quede explícito el mecanismo de

compensación que se utilizará toda vez que se legisle sobre el sistema durante la duración del contrato. Este mecanismo debe abordar tanto los casos en que la empresa que se adjudique la licitación reduzca o eleve sus ingresos y/o costos de operación. Por ejemplo, en caso de que cambios en la ley eleven los beneficios desde el FCS, se puede utilizar el mismo mecanismo de compensación usado en los casos del Acuerdo por el Empleo y de la catástrofe. De este modo, se reducirá la incertidumbre sobre la rentabilidad del negocio, lo que se reflejará en menores comisiones.

8. Ampliación automática de los beneficios del Seguro

La reforma del 2009 extendió los beneficios del FCS en dos meses cada vez que la tasa nacional del desempleo supere en un punto porcentual el promedio de la tasa de los cuatro últimos años. Esta extensión ha elevado la protección que perciben los trabajadores toda vez que se vuelve más difícil encontrar un nuevo empleo una vez terminada la relación laboral. De hecho, desde su implementación, los dos giros adicionales se han otorgado en ocho ocasiones (entre los meses de mayo y diciembre del 2009, ambos inclusive).

El espíritu de esta regulación es el de reconocer que el valor de los beneficios del Seguro dependen de las circunstancias específicas del mercado laboral; esto es, que hay localidades y tiempos en los que se vuelve más probable perder el empleo y más improbable encontrar uno nuevo. En informes anteriores, esta Comisión sugirió que el Seguro fuese un “seguro catastrófico” al incorporar esta realidad en la forma que otorga los beneficios.

Si bien reconocemos el enorme valor de la nueva regulación, la catástrofe ocurrida en la zona central de nuestro país el 27 de febrero recién pasado, sugiere que hay circunstancias en que ésta resulta insuficiente. Si bien los cambios necesarios para atender a los trabajadores afectados de la zona de catástrofe fueron incorporados en la Ley 20.440, la necesidad de aprobar una nueva ley en cada caso dificulta atender las necesidades de los trabajadores con la velocidad que la emergencia requiere. De hecho, la Comisión de Usuarios presentó el 12 de marzo una propuesta para la emergencia a las autoridades; la nueva ley fue publicada en el Diario Oficial el 8 de mayo. Si bien la ley tiene carácter retroactivo, en la espera de la redacción, ingreso, discusión y aprobación de estas nuevas leyes, muchos trabajadores deben buscar mecanismos alternativos con los que enfrentar la emergencia, incluso el de emigrar a otras localidades.

Esta experiencia sugiere que la ley debe contener mecanismos automáticos que permitan extender los beneficios cuando ciertas zonas enfrentan problemas de gran magnitud que no se reflejan rápidamente en las tasas nacionales de desempleo. Una posibilidad a considerar es permitir diferencias en la tasa de desempleo que gatilla los dos pagos adicionales según zonas geográficas; es decir, aplicar la regla actual, pero utilizando datos regionales. Otras es que los giros adicionales se permitan en zonas que son declaradas de catástrofe por las autoridades pertinentes, por ciertos periodos de tiempo que pueden superar la extensión de la declaración de catástrofe.

9. Contribución del Estado al financiamiento del sistema

Como se señaló en el informe del 2008, en general los sistemas de Seguro de Cesantía de los países desarrollados contemplan un importante aporte del Estado para su financiamiento. Hasta el 2002, el subsidio de cesantía se financió exclusivamente con un aporte fiscal. La tasa de reemplazo de este subsidio era muy baja y se limitó en su aplicación a dos causales de terminación de la relación laboral. El monto anual de este beneficio nunca superó los 15 millones de dólares.

Durante el análisis de los anteproyectos de ley sobre seguro de cesantía entre los años 1993 y 2000 se planteó que era necesario un aporte significativo del Estado para su financiamiento. A pesar de ello, el sistema contempla un aporte fiscal muy reducido destinado al FCS y terminó por asignarse a los aportes de los empleadores el grueso del costo de este fondo. El aporte fiscal al seguro el 2009 alcanzó a la suma 8 mil millones de pesos, que es un aporte muy reducido en comparación con el de las cotizaciones.

De lo expuesto es posible sostener que el Estado chileno debería contribuir a fortalecer el sistema de Seguro de Cesantía, cuya cobertura sólo es apenas suficiente para quienes ganan una remuneración hasta los 380 mil pesos mensuales, puesto que en los casos de remuneraciones más elevadas la tasa de reemplazo es reducida.

La Comisión de Usuarios propone que el Estado realice un aporte extraordinario, de una sola vez, de modo de elevar su contribución relativa al Seguro, permitiendo asegurar el financiamiento de los beneficios comprometidos por el FCS y de una ampliación relevante de ellos como proponemos en este informe.

10. La incorporación de quienes aún no se afilian.

Después de ocho años de vigencia de la ley sobre Seguro de Cesantía todavía subsiste una cantidad importante de trabajadores que tienen contratos de trabajo indefinidos al 1° de octubre de 2002 vigentes hasta ahora, y que no se han incorporado voluntariamente al Seguro. Se estima que en los orígenes del sistema, este grupo ascendía aproximadamente a 800 mil personas. Seguramente, el tamaño de este grupo ha disminuido por fallecimientos, jubilaciones y terminaciones de sus contratos, entre otros. Probablemente hoy no exceda las 600 mil personas de acuerdo con estimaciones efectuadas por la AFC.

Este grupo se caracteriza por una edad promedio no inferior a 40 años y por pertenecer a empresas más estables --posiblemente con una mayor cobertura de sindicalización y de negociación colectiva, y con estipulaciones contractuales colectivas sobre indemnizaciones por años de servicio más allá de lo que exige la ley. Otro rasgo diferenciador de este grupo es su mejor nivel de remuneraciones derivado de las características anteriormente indicadas.

Considerando los elementos anteriores, es posible sostener que la incorporación de este grupo al Seguro de Cesantía constituiría un aporte

importante para su plena consolidación tras haber sido puesto a prueba en su estructura operacional y financiera tanto en la crisis internacional reciente, como en el periodo inmediatamente posterior al terremoto del 27 de febrero de 2010. El Fondo Solidario recibiría un valioso aporte adicional que le permitiría apoyar más eficazmente a los beneficiarios del sistema. Sin embargo, simultáneamente habría que aplicar un conjunto de medidas a través de una reforma legal, que hicieran aceptable y de interés tal incorporación para esos trabajadores.

Una posibilidad es excluirlos de la aplicación de la norma que establece que la parte de la cuenta individual que proviene de la cotización del empleador se imputa a la eventual indemnización de término de contrato que el trabajador perciba. En efecto, la cantidad que se acumularía en la cuenta individual podría constituir un incentivo importante para que esos trabajadores se incorporaran al sistema.

Una segunda alternativa es incrementar la tasa de reemplazo del Fondo Solidario, y aumentar los topes, lo cual se facilitaría con el aporte de este segmento laboral y con el eventual aporte estatal por una vez propuesto precedentemente. La tasa de reemplazo hoy parte con el 50% del sueldo para el primer mes y sigue decreciente. Si el primer giro cubriera una fracción mayor de la renta promedio y las cuotas sucesivas fueran decrecientes, se promovería la búsqueda de un nuevo empleo, pero se daría una cobertura más realista en el primer mes de desempleo.

IV. Conclusiones

Las reformas al Seguro de Cesantía elevaron la protección que perciben los trabajadores ante el riesgo del desempleo. El mayor acceso al Fondo de Cesantía Solidario, el alza en los beneficios cuando se eleva la cesantía general y el reajuste de los topes representan sin duda un perfeccionamiento.

Sin embargo, la Comisión de Usuarios considera que aún existen áreas importantes a reformar. Las más relevantes tienen que ver con los beneficios que otorga el sistema. Por una parte, la excesiva acumulación de recursos en el Fondo Solidario que, de acuerdo a proyecciones de la Superintendencia seguirán creciendo a altas tasas, posibilita financiar nuevas prestaciones y rediseñar algunos elementos del sistema. El Seguro fue puesto a prueba en la crisis reciente y demostró que existe un claro margen para otorgar más y mejores beneficios. Por la otra, y al igual que en informes anteriores, enfatizamos como crucial la implementación de un sistema integrado de capacitación e intermediación laboral –que trascienda a la Bolsa Nacional del Empleo--, que debería generar beneficios a los trabajadores más allá de los afiliados al Seguro.

Las propuestas aquí planteadas, consensuadas por los integrantes de la Comisión, otorgarían mayor seguridad a los trabajadores ante el riesgo del desempleo en caso de ser implementadas.

Andrea Repetto Lisboa
Presidente

Noris Quezada Concha
Vicepresidente

Augusto Bruna Vargas
Secretario

Fernando Alvear Artaza

Andrés Concha Rodríguez

José Manuel Díaz Zavala

Guillermo Salinas Vargas