

Undécimo Informe Anual
Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía - Año 2012

Resumen Ejecutivo

El objetivo central del Seguro de Cesantía es proteger los ingresos de los trabajadores que quedan sin empleo y apoyar sus esfuerzos de búsqueda de un nuevo empleo, favoreciendo una reinserción laboral rápida. En el presente informe analizamos el funcionamiento del sistema durante el año 2012 y discutimos nuestras propuestas para mejorar su funcionamiento.

A diferencia de años anteriores, en que la Comisión centró parte de su trabajo en evaluar medidas para mejorar el funcionamiento del Seguro, en esta ocasión la Comisión estuvo concentrada en tratar de implementar dichas medidas. Para ello, tuvo múltiples reuniones con el Ejecutivo para discutir y acordarlas. Esto, producto de que el Ejecutivo compartía que la alta acumulación de recursos en los Fondos (tanto en las Cuentas Individuales como en el Fondo de Cesantía Solidario), efectivamente permitiría financiar cambios para potenciar el rol del Seguro.

En el diseño del Seguro de Cesantía, el verdadero componente de seguro radica en el Fondo Solidario. Sin embargo, los recursos del Fondo Solidario siguen acumulándose a una velocidad mucho mayor a la aconsejable y los beneficios otorgados aún son limitados.

La Comisión ve este acuerdo como una culminación de un esfuerzo de varios años de parte de la misma. Para concentrarse solamente en lo más reciente, la Comisión propuso en el informe del año 2010 y nuevamente en del 2011, diferentes medidas para ampliar los usos y beneficios del Fondo de Cesantía Solidario, y revisar sus fuentes de ingresos. Para apoyar la viabilidad de dichas medidas, se realizaron ejercicios de simulación que oportunamente

fueron presentados a las autoridades. Ellos muestran que una nueva reforma es factible sin poner en riesgo el financiamiento del sistema. Durante el 2012, se llegó a un consenso con el Ejecutivo respecto a varias medidas que mejorarían el desempeño del seguro, que la Comisión espera se implementen pronto.

Undécimo Informe Anual
Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía
Año 2012

La Ley 19.728 estableció el Seguro de Cesantía y a la vez 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.

La Comisión de Usuarios está compuesta por tres representantes de los trabajadores, tres representantes de los empleadores y un académico, que la preside. Durante el periodo de análisis, la Comisión ha sido integrada por los representantes de los trabajadores, señora Noris Quezada, y señores José Manuel Díaz y Guillermo Salinas. Por su parte, los empleadores han sido representados por los señores Augusto Bruna, Andrés Concha (QEPD) y Fernando Alvear. El señor Claudio Sapelli preside la Comisión. Conforme a la

ley, la Comisión escogió como Vicepresidente a Augusto Bruna y como Secretaria a Noris Quezada. La Comisión quiere rendir aquí un homenaje al aporte y sentido del deber ciudadano que demostró el señor Andrés Concha, quien continuó asistiendo a varias reuniones de la Comisión, a pesar de estar en pleno combate contra la enfermedad que lamentablemente terminó con su vida en marzo de 2013.

A lo largo del año 2012, la Comisión sostuvo doce sesiones ordinarias y ocho sesiones extraordinarias. En ellas se discutieron diversos aspectos del funcionamiento del sistema y se elaboraron propuestas para su mejor desempeño. La necesidad de esta multiplicidad de reuniones extraordinarias se produjo en el proceso de discusión con el Ejecutivo de un paquete de medidas de reforma al Seguro. En particular, durante el periodo cubierto por este informe, se examinaron las estadísticas del sistema y se ha seguido con las autoridades el proceso de licitación del Seguro. Pero por mucho la actividad que más tiempo insumió, fue la discusión con las autoridades de un paquete de medidas para reformar el seguro. Dichas discusiones involucraron a la Ministra del Trabajo y Previsión Social, señora Evelyn Matthei, al Subsecretario de Previsión Social, señor Augusto Iglesias, y a la señora Solange Berstein, Superintendente de Pensiones. En varias reuniones, se vieron acompañados por sus asesores, señora Silvia Leiva, del Ministerio del Trabajo, y señora Ximena Quintanilla, de la División de Estudios de la Superintendencia de Pensiones.

El presente informe contiene dos secciones fundamentales. La primera revisa la evolución del sistema durante el 2012, mientras que la segunda describe las actividades de la Comisión para modificar el seguro y las propuestas para mejorar la eficacia del Seguro.

I. La Evolución del Seguro de Cesantía en 2012

1. Afiliados y cotizantes

El total de afiliados en el sistema a diciembre del 2012 alcanzó los 7 millones 584 mil trabajadores, alrededor de un 6,4% más que al mismo mes del 2011. De igual forma, el número de cotizantes se elevó desde poco más de 4 millones de trabajadores a 4 millones 240 mil en el mismo periodo, alza que representa un 5,5% en doce meses. Asimismo, la incidencia de contratos temporales continúa estabilizada en aproximadamente un 36%.

Junto con la estabilización de la fracción de cotizantes según tipos de contratos, también se ha estabilizado la importancia relativa de los sectores de ocupación (Cuadro 1). Al igual que en nuestro Informe anterior, las cifras muestran que los sectores que generan mayor empleo entre cotizantes del Seguro son el comercio, las actividades inmobiliarias y de alquiler, la construcción y la industria manufacturera.

CUADRO 1. COTIZANTES SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD ECONOMICA

	2009	2010	2011	2012
Agricultura, ganadería, caza , silvicultura y pesca	6,5	7,5	7,4	7,6
Explotación de minas y canteras	1,4	1,8	1,8	1,7
Construcción	11,2	11,3	11,4	12,8
Industrias manufactureras	9,8	10,2	9,8	10,2
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	13,8	14,7	14,7	18,4
Comercio al por mayor y menor; hoteles y restaurantes	18,7	19,6	19,3	21,1
Intermediación financiera	3,4	3,4	3,4	3,5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7,2	7,3	7,0	7,6
Suministro de electricidad, gas y agua	0,4	0,4	0,5	0,5
Enseñanza, servicios sociales y de salud	6,4	6,5	6,3	6,8
Otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales	7,1	7,1	6,5	6,4
Adm. pública y defensa; planes de seg. social afiliación obligatoria	1,9	2,2	2,1	1,9
Otros sectores	0,5	0,5	0,4	0,5
Sin información	11,7	7,7	9,5	3,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Total de cotizantes	3.431.258	3.752.908	4.051.833	4.240.241

Fuente: AFC.

El Cuadro 2 caracteriza a los cotizantes de acuerdo a género, edad y tramo de remuneraciones. Las cifras indican que se reanudó la tendencia al alza en la fracción de cotizantes mujeres, pero se detuvo el alza en la fracción de jóvenes. A su vez, en términos de remuneraciones, se observa un leve aumento en la incidencia de trabajadores con remuneraciones en los tramos altos y medios. Desde hace ya años se observa una caída persistente en el porcentaje de trabajadores con remuneraciones menores a 300 mil pesos, que alcanzaban aproximadamente 70% en el año 2005, y bajaron a 40,9% en 2011 y a 35,5% en 2012. El tramo de mayor relevancia dejó de ser el de menos de 200 mil a partir del 2009 y pasó a ser el de trabajadores que perciben entre los 200 mil y 300 mil pesos mensuales hasta el 2012. En 2012 el tramo de remuneraciones mayores a 800 mil pesos pasó a primer lugar, con 22,2%.

CUADRO 2. CARACTERÍSTICAS DE LOS COTIZANTES

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

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Por sexo											
Hombre	68,7	68,1	67,4	66,9	65,8	65,0	64,1	63,5	63,3	63,8	62,6
Mujer	28,3	30,4	31,4	32,3	33,6	34,4	35,4	35,9	36,2	35,7	36,9
Sin información	3,1	1,4	1,2	0,8	0,6	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Por tramos de edad											
Entre 18 y 30 años	14,3	15,6	16,4	20,8	23,7	26,5	28,7	30,5	33,5	34,4	29,8
Entre 31 y 40 años	33,6	34,7	34,5	33,7	32,9	31,7	30,8	30,1	29,0	28,7	28,9
Entre 41 y 50 años	27,1	27,3	26,4	26,0	25,2	24,5	24,0	23,6	22,8	22,9	23,3
Entre 51 y 60 años	15,4	15,2	14,5	14,0	13,5	13,0	12,7	12,3	11,8	10,9	14,3
60 y más años	6,4	5,7	5,1	4,7	4,1	3,7	3,2	2,8	2,4	2,6	3,1
Sin información	3,3	1,5	1,1	0,8	0,6	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Por tramos de remuneración imponible mensual											
Menos de \$200 000/mes	73,2	62,2	55,6	49,5	44,0	37,1	30,9	24,2	21,4	18,2	15,9
200 mil - 300 mil	14,4	17,7	19,4	20,6	21,8	22,2	22,5	26,2	24,5	22,7	19,6
300 mil - 400 mil	5,5	7,7	9,0	10,2	11,3	12,5	13,4	13,5	14,1	14,2	14,2
400 mil - 500 mil	2,4	4,0	4,9	5,9	6,5	7,4	8,2	8,4	9,0	8,0	10,6
500 mil - 600 mil	1,3	2,3	2,9	3,6	4,2	5,1	5,8	5,9	6,4	8,9	7,5
600 mil - 700 mil	0,8	1,4	1,7	2,3	2,6	3,4	4,1	4,4	4,8	5,1	5,7
700 mil - 800 mil	0,5	0,9	1,2	1,5	1,7	2,2	2,8	3,2	3,5	3,9	4,3
Más de 800 mil	2,0	3,9	5,3	6,5	7,9	10,1	12,2	14,1	16,3	19,0	22,2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: AFC.

La evolución observada en la composición de tramos de ingresos laborales ha llevado a que la remuneración promedio por la que cotizan los

trabajadores del sistema haya subido en 7,3% en términos reales, luego de descontar la inflación del periodo. Hay importantes diferencias en los ingresos percibidos por trabajadores bajo distintos tipos de contrato. En efecto, mientras los trabajadores con contratos indefinidos cotizaban en diciembre del 2012 en promedio por 708 mil pesos al mes, los trabajadores con contratos temporales lo hacían por poco más que 382 mil pesos mensuales (ver Cuadro 3).

CUADRO 3. REMUNERACIONES DE LOS COTIZANTES

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

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
A plazo fijo											
Menos de \$200.000/mes	75,8	87,9	84,8	80,2	57,0	50,8	45,1	39,4	35,2	31,2	25,6
200 mil - 300 mil	14,1	17,0	18,5	20,1	21,8	23,4	24,6	29,0	28,3	27,7	25,2
300 mil - 400 mil	5,1	6,8	7,5	8,5	9,3	10,7	11,9	12,0	13,5	14,5	15,8
400 mil - 500 mil	2,0	3,3	3,8	4,6	4,6	5,4	6,3	6,0	7,2	8,4	9,8
500 mil - 600 mil	1,0	1,7	1,9	2,4	2,6	3,2	3,9	3,8	4,4	5,1	5,9
600 mil - 700 mil	0,6	1,0	1,0	1,3	1,5	2,0	2,5	2,7	3,2	3,6	4,2
700 mil - 800 mil	0,3	0,6	0,6	0,8	0,8	1,2	1,6	1,8	2,2	2,5	3,1
Más de 800 mil	0,9	1,6	1,9	2,1	2,3	3,3	4,0	5,1	6,1	7,0	9,4
Promedio (nominal)	165.601	196.607	208.233	223.272	233.733	259.675	282.464	296.068	319.836	346.513	382.448
A plazo Indefinido											
Menos de \$200.000/mes	63,9	52,7	45,0	39,3	33,4	27,1	21,7	15,8	13,1	10,6	10,1
200 mil - 300 mil	15,3	18,7	20,4	21,1	21,7	21,3	21,1	24,6	22,2	19,7	16,8
300 mil - 400 mil	6,8	9,1	10,7	11,8	12,9	13,8	14,4	14,4	14,4	14,1	13,4
400 mil - 500 mil	3,6	5,1	6,3	7,1	8,0	8,9	9,5	9,7	10,2	7,9	11,1
500 mil - 600 mil	2,2	3,2	4,0	4,7	5,5	6,5	7,0	7,1	7,6	11,1	8,3
600 mil - 700 mil	1,5	2,1	2,6	3,2	3,8	4,5	5,1	6,4	6,8	6,0	6,5
700 mil - 800 mil	1,1	1,5	1,8	2,1	2,5	3,0	3,6	4,0	4,3	4,8	5,0
Más de 800 mil	5,5	7,8	9,2	10,7	12,4	16,0	17,5	19,0	22,5	25,9	29,1
Promedio (nominal)	249.298	303.052	341.938	374.505	411.894	461.583	515.733	538.511	593.376	650.992	708.790

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.

Las estadísticas presentadas en esta sección ratifican lo observado en la memoria anual del año pasado, respecto de que la reforma implementada el 2009 efectivamente permitió elevar la cobertura del Fondo de Cesantía Solidario al reducir los requisitos de acceso a los trabajadores con contratos indefinidos y

al incorporar a los trabajadores con contratos temporales. Al mismo tiempo, los ajustes en los topes también han permitido cubrir con mayor efectividad a más beneficiarios y a la vez entregar mejores prestaciones. Todo ello, ciertamente incide de manera positiva en la protección con la que cuentan los trabajadores para enfrentar el riesgo del desempleo.

Sin embargo, no ha continuado la tendencia al alza en el uso del Fondo Solidario, y en 2012 más de un 90% de las solicitudes de beneficios se financian con los fondos individuales del trabajador (Cuadro 4). De hecho, del 5,4% de aumento en solicitudes en 2012, la mayor parte son de trabajadores con contrato indefinido financiadas con sus cuentas individuales. Esto puede ser consecuencia del casi pleno empleo que vive el país, ya que las personas cuando quedan desempleadas, saben que serán empleadas nuevamente pronto. El temor de la comisión es que la actual protección no sea suficiente en una crisis profunda.

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	111.883	111.064	0	529	109	181
2004	448.969	399.782	0	40.422	7.349	1.416
2005	648.165	517.294	0	110.433	16.936	3.502
2006	814.704	610.639	0	173.444	25.791	4.830
2007	890.740	626.705	0	229.090	28.771	6.174
2008	987.444	653.269	0	285.501	40.204	8.470
2009	1.091.634	687.307	7.282	317.128	70.463	9.454
2010	997.584	595.209	30.543	287.142	74.263	10.427
2011	1.028.506	629.530	19.765	300.475	68.129	10.607
2012	1.084.618	635.986	18.314	345.466	65.897	18.956
Total 2003-2012	8.104.247	5.466.785	75.904	2.089.629	397.912	74.017
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
2010	100,0	59,7	3,1	28,8	7,4	1,0
2011	100,0	61,2	1,9	29,2	6,6	1,0
2012	100,0	58,6	1,7	31,9	6,1	1,7
Total 2003-2012	100,0	67,5	0,9	25,8	4,9	0,9

Fuente: AFC

Aproximadamente la mitad de quienes tienen derecho a retirar fondos del FCS optan por hacerlo, mientras la otra mitad está prefiriendo retirar sólo sus recursos desde la CIC (Cuadro 5). En el contexto de un mercado de trabajo muy apretado, esto podría estar explicado porque estas personas saben que conseguirán trabajo muy pronto y no quieren utilizar una de las dos opciones que tienen en cinco años para utilizar el Fondo de Cesantía Solidario.

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

Número de solicitudes	Acceso a Fondo Solidario		Trabajadores con Derecho	
	Con derecho	Sin derecho	Optan a FS	No optan a FS
2003	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	195.566	28.771	33.524
2008	68.555	257.150	40.204	28.351
2009	110.357	277.234	70.463	39.894
2010	129.555	231.850	74.283	55.292
2011	136.962	233.083	68.309	68.653
2012	142.848	268.674	65.912	76.936
Total 2003-2012	741.499	1.747.643	398.107	343.392

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	21,8
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	63,9	36,1
2010	35,8	64,2	57,3	42,7
2011	37,0	63,0	49,9	50,1
2012	34,7	65,3	46,1	53,9
Total 2003-2012	29,8	70,2	53,7	46,3

Fuente: AFC.

En el Cuadro 5 puede observarse que, si bien el porcentaje de solicitudes de beneficios de trabajadores con contratos indefinidos que tienen derecho a usar el Fondo Solidario ha aumentado desde el 2008, el porcentaje de aquellos que tienen derecho y que optan por utilizar el FS en 2012, tiene el nivel más bajo desde que se creó el seguro (es de 46%, similar al nivel del 2007, de 46.2%). En números absolutos, el nivel en 2012 es menor al de 2009, 2010 y 2011.

En cuanto a las prestaciones no monetarias del sistema, éste contempla dos tipos de prestaciones: intermediación laboral y capacitación.

En relación a la intermediación laboral, la Bolsa Nacional del Empleo administrada por la empresa "Trabajando.com", comenzó a operar a principios del año 2011, por dos años que terminaban a fines de 2012, pero que fueron extendidos a espera de la convocatoria de una nueva licitación. Los trabajadores

deben estar afiliados al Seguro de Cesantía, como requisito para postular a los servicios de colocación de la Bolsa.

En relación a la capacitación, y de acuerdo con su contrato de administración del Seguro, la AFC cumplió en el curso del 2012 su compromiso y ha completado el 100% de las horas acordadas al adjudicarse la administración del Seguro. Ha financiado la capacitación de alrededor de 9 mil cesantes desde los inicios del sistema, completando 350 mil horas de capacitación. Los cursos impartidos poseen código SENCE y consideran horas de práctica como parte esencial de la capacitación.

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	5.045	4.999	0	30	8	7
2004	31.778	28.056	0	3.681	1.942	99
2005	58.328	38.922	0	13.615	5.496	295
2006	90.245	53.328	0	28.489	7.902	526
2007	112.707	54.928	0	45.619	11.274	889
2008	146.082	67.906	0	62.069	14.541	1.565
2009	214.962	80.147	912	99.071	32.684	2.148
2010	219.628	72.436	4.349	103.201	36.519	3.123
2011	250.896	85.527	3.009	124.421	34.276	3.764
2012	300.230	96.135	2.873	160.669	34.513	6.040
Promedio por solicitud (pesos de cada año)						
2003	45.090	45.014		57.180	73.039	39.380
2004	70.780	65.176		91.061	264.320	69.666
2005	89.989	75.241		123.288	324.504	84.302
2006	110.770	87.332		164.253	306.379	108.889
2007	126.532	87.642		199.131	391.859	143.968
2008	147.939	103.948		217.404	361.692	184.798
2009	196.918	116.610	125.275	312.400	483.847	227.195
2010	220.160	121.699	142.403	359.406	491.749	299.514
2011	244.040	135.859	152.231	414.080	503.103	354.844
2012	276.807	151.159	166.868	465.081	523.743	318.658

Fuente: AFC.

3. Calidad del Servicio

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

A diciembre del 2011, la AFC prestaba servicios a sus afiliados por medio de una red de 213 Centros de Atención a los Afiliados, distribuida a lo largo de todo el país, incluida la Isla de Pascua. De estos centros, 190 son oficinas de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), mientras que 23 son sucursales propias (con la adición de Temuco y San Antonio este año), incluidas tres sucursales móviles que atienden a 47 comunas rurales de las regiones IV a la VII. A su vez, hubo una importante ampliación de la sucursal de Miraflores.

Justamente la ampliación de Miraflores fue una respuesta al mercado deterioro en la percepción de los afiliados de la calidad de la atención en 2011, de acuerdo a la Encuesta de Calidad de Servicio y Atención levantada por Adimark.

Como puede verse en el Cuadro 6, los encuestados que califican el servicio con nota 6 o más cayeron en todos los rubros, en algunos en forma muy importante. Es particularmente relevante la baja en tiempo de espera, en el que el % de aprobación cae de 83% a 57%. El diagnóstico de la AFC era que esto se debía a que la oficina de Miraflores había quedado chica para el público que recibe, por lo cual se decidió ampliarla. La nueva medición de fines de 2012 de Adimark, permite ver que ello resolvió los problemas detectados y que ese problema era efectivamente el que concentraba la insatisfacción de los usuarios. Esto queda demostrado, por un lado por el fuerte aumento en el ítem "tiempo de espera" de 57% a 84%, y por otro, porque los porcentajes de aprobación que habían descendido de 82% en 2010 a 74% en 2011, subieron a 86% en 2012. Según los cánones de la industria y de acuerdo a los expertos de Adimark, estos porcentajes son excepcionalmente altos.

CUADRO 9. Evaluación del Servicio de la AFC				
(porcentaje de encuestados que califican con nota 6 o más, con un máximo de 7)				
	2009	2010	2011	2012
Global AFC	83	82	74	86
Servicio en Oficina	89	92	87	92
Infraestructura de la oficina	89	82	72	78
Tiempo de Espera	87	83	57	84
Ejecutivo de Atención	95	97	95	93

Fuente: AFC en base a Encuesta Adimark

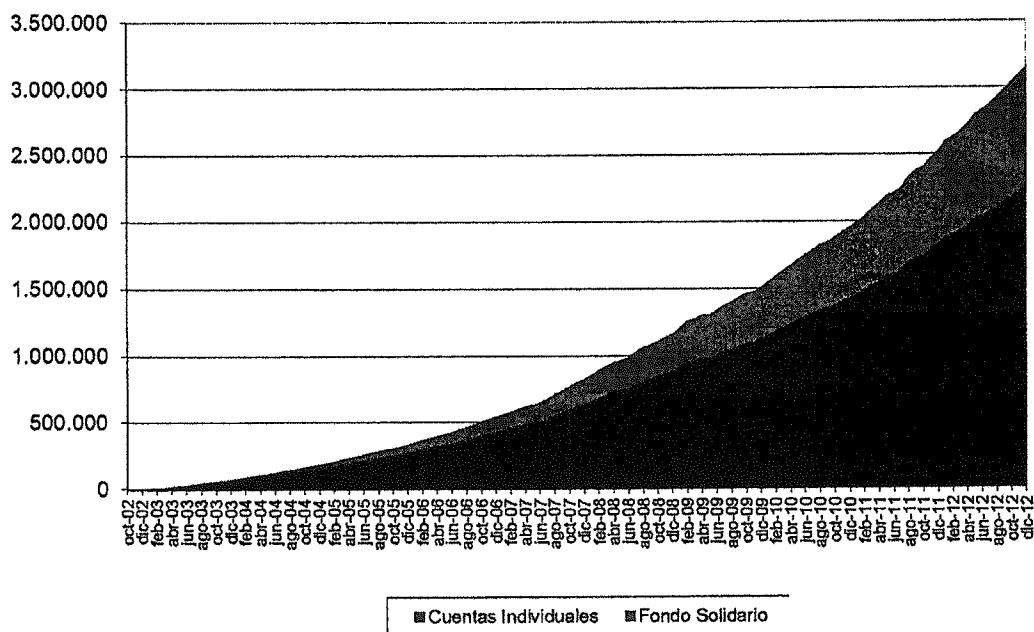
4. Financiamiento e Inversiones

A finales del 2011, el patrimonio de los fondos de cesantía alcanzó los 3,2 billones de pesos, lo que representa un aumento del 25% en doce meses. Del total, 2,3 billones de pesos estaban ahorrados en las cuentas individuales de los trabajadores, mientras que el resto estaba en el Fondo de Cesantía Solidario. Asimismo, el crecimiento de la acumulación en las CIC en igual periodo alcanzó un 24% aproximadamente, mientras que el del FCS, un 29%.

Del total de flujos que incrementan el patrimonio, 84% se debe a las cotizaciones a las cuentas individuales y al FCS, mientras que la rentabilidad explica alrededor de un 15%. El aporte del Estado al FCS es apenas el 1% de los flujos que ingresan al sistema.

GRAFICO 1. ACTIVOS DEL SEGURO

Activos del Seguro de Cesantía (Millones de pesos)



Cuadro 7. Flujos del Patrimonio (Millones de pesos nominales)

	2009	2010	2011	2012
Cotizaciones	471.538	562.181	668.249	785.258
Aporte Estatal	8.334	8.396	8.645	8.947
Retiros	-216.221	-221.221	-257.179	-291.067
Rentabilidad	87.641	107.822	167.588	144.903
Comisión	-6.802	-9.750	-12.357	-15.758
Saldo al Cierre	1.526.712	1.974.140	2.549.086	3.181.369

Fuente: AFC

El Cuadro 8 presenta los portafolios en el periodo bajo análisis comparados con las carteras referenciales.

Cuadro 8. Estructura de la Cartera de los Fondos
(al 31 de diciembre del 2012)

Fondo de Cuentas Individuales	Efectiva	Referencial
Renta Fija Nacional	46,3%	45%
Intermediación Financiera	43,5%	45%
Instrumentos de deuda extranjera	10,2%	10%
Otros	0,0%	0%
Total	100%	100%

Fondo de Cesantía Solidario		
Renta Fija Nacional	74,9%	75%
Intermediación Financiera	10,1%	10%
Instrumentos de Deuda Extranjera	4,9%	5%
Renta Variable Nacional	5,1%	5%
Renta Variable Extranjera	5%	5%
Total	100%	100%

Fuente: AFC

A diciembre del 2011, la rentabilidad nominal en 12 meses del FCS alcanzó un 5,5%, mientras que la de las cuentas individuales, un 5,1%. Sus respectivas carteras referenciales rentaron un 5,1% y un 4,8%. La Comisión reconoce el gran desempeño en las inversiones, al obtener retornos mayores a las carteras de referencia.

Por otra parte, 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 o que no corresponden a montos que deban ser abonados a trabajadores afiliados al Seguro. En otras palabras, son los fondos que no han podido ser imputados a las cuentas

individuales por cesantía. Los montos en rezago se elevaron en el periodo bajo análisis, pero a una tasa similar que el del patrimonio en las CIC, por lo que los rezagos mantuvieron su relevancia como proporción de la acumulación.

En el curso del 2012, la cuenta de Saldo de Recaudación por Aclarar se redujo desde \$3.382 millones al cierre del 2011 a \$2.122 millones al cierre del 2012. Esta cuenta ha mostrado resultados decrecientes desde 2006, año en que superaba los \$6.300 millones. Al contrario, las cotizaciones impagas han registrado aumentos sistemáticos, alcanzando un total de 97,7 mil millones de pesos, incluyendo reajustes e intereses al cierre del año 2012, cifra que representa un alza del 19% respecto del cierre anual anterior.

Este incremento se relaciona con el aumento de la deuda por cotizaciones reconocidas automáticas. Ellas se originan en una modificación legal introducida al Seguro junto a la Ley N° 20.328, que establece que si un empleador no realiza el pago o declaración de una cotización al Seguro de Cesantía dentro del plazo que corresponde, tendrá hasta el último día hábil del mes subsiguiente del vencimiento de aquél para acreditar ante la Sociedad Administradora la extinción de su obligación de enterar las cotizaciones del trabajador, debido al término o suspensión de la relación laboral. Transcurrido ese plazo, sin que el empleador haya acreditado dicha circunstancia, se presume que las respectivas cotizaciones están declaradas y no pagadas, debiendo iniciarse todas las acciones de cobranza que establece la Ley y la normativa. De acuerdo a la AFC, gran parte de esta deuda presunta no es una deuda propiamente tal, sino que se relaciona con el incumplimiento de los empleadores de su obligación de informar los ceses. El siguiente cuadro muestra la composición de las cotizaciones impagas:

DETALLE	AI	AI 31/12/2011
	31/12/2012	
	M\$	M\$
Cotizaciones impagas reconocidas	55.884.166	43.733.725
Cotizaciones impagas reconocidas automáticas	41.483.121	37.841.286
Cotizaciones impagas por descuadraturas en formularios de pago	344.753	459.490
Total	97.712.040	82.034.501

II. Desafíos pendientes y recomendaciones

1. Reformar los usos e ingresos del Fondo de Cesantía Solidario: discusiones con la autoridad.

En esta sección se resumen las conversaciones que se tuvieron con la autoridad para reformar el Seguro, conversaciones que ocuparon una parte muy apreciable de las reuniones de la Comisión durante 2012. Se reiteran, a su vez, las propuestas de cambios regulatorios que ha promovido la Comisión, que a juicio de ella permitirían otorgar mayores beneficios sin afectar la solidez del sistema.

En el curso del año 2012, la Comisión se reunió en reiteradas ocasiones con la Ministra de Trabajo y Previsión Social, señora Evelyn Matthei; el Subsecretario de Previsión Social, señor Augusto Iglesias; la Superintendente de Pensiones, señora Solange Berstein; y sus equipos asesores. En lo que sigue, se resumen las conversaciones que se tuvo con ellos.

La motivación de estas reuniones radicaba en la aceptación de que el Fondo Solidario ha acumulado recursos más que suficientes, y que ello permitiría aplicar una serie de cambios beneficiosos para los usuarios del seguro de cesantía. La Comisión analizó modificaciones muy concretas en el curso del 2011, y se evaluó en detalle el efecto que ellas podrían tener sobre la sustentabilidad del Fondo. De dicho análisis, surgió una propuesta concreta que fue entregada en enero de 2012 a la autoridad. Dicha propuesta tenía por objeto perfeccionar el Seguro de Cesantía y aumentar la cobertura y beneficios de éste. En esa propuesta, se analizan las posibles variaciones en los flujos y saldos del Fondo Solidario, como consecuencia de diferentes medidas que se proponen para potenciar su uso. De todas las alternativas que la Comisión había revisado, en dicha reunión se presentó a la Ministra una selección consensuada de medidas, que incluía:

- a) Subir el tope máximo a \$750.000.
- b) Subir la tasa de reemplazo de los dos primeros meses en 20 puntos porcentuales.
- c) Reducir el copago de la cuenta individual desde 100% a 50%, cubriendo la diferencia con cargo al FCS.

También se le planteó la posibilidad de reducir el aporte del empleador en el caso de personas con alta estabilidad laboral o a empresas con bajas tasas de rotación como un estímulo a la estabilidad laboral. La autoridad ministerial fue muy receptiva y señaló que entregaría una respuesta a los planteamientos de la Comisión a la brevedad.

En marzo del mismo año, se le informó a la Comisión que las propuestas entregadas fueron acogidas favorablemente y que se estaban realizando proyecciones para evaluar las consecuencias de las mismas por parte de la

Superintendencia de Pensiones. Dichas simulaciones se realizaron en el contexto de crisis para ver si no se estaba poniendo en riesgo el financiamiento de los beneficios, incluyendo simulaciones de una doble crisis (una W). Estas simulaciones incluían una rebaja en la tasa de cotización, un aumento en la tasa de reemplazo, y cambios en los montos de los beneficios mínimos y máximos. Se dijo que había cierta inquietud por un posible aumento de la tasa de uso, debido a un mayor conocimiento del Seguro y que esto podría impactar más allá de lo estimado hasta ahora.

Posteriormente, a principios de mayo, se informó a la Comisión que se estaba considerando aumentar las tasas de reemplazo con criterios diferentes según se tratara de contratos indefinidos o transitorios. En el primer caso se incrementarían dichas tasas del 50% al 70% al primer mes; del 45% al 55%, el segundo; y de un 40% a un 45%, el tercero. En el segundo caso, el incremento sería de un 35% al 50%, el primer mes, y de un 30% a un 40%, el segundo. En dicha reunión, se discutieron los resultados de simulaciones sobre el impacto en el FCS que significaría reducir el aporte empleador a un 0,4%.

En esa oportunidad, se planteó también la posibilidad de destinar una parte de la cotización del empleador al Fondo Solidario a financiar una reforma legal en relación con el beneficio de Salas Cunas para las madres trabajadoras. La Comisión es consciente que el Ejecutivo no tiene obligación de consultarla en medidas de política y agradece la consideración que en todo este periodo mostró la autoridad para con ella a este respecto. Sin embargo, la Comisión hizo presente su desacuerdo, por no recoger algunas de sus propuestas y, en cambio, postular un destino de recursos a un rubro ajeno al seguro de cesantía, por respetable que éste pudiera ser.

En el mes de julio, se informó a la Comisión que el anteproyecto no contemplaba usar recursos del Fondo Solidario acumulados hasta el momento

(no se tocaba el stock acumulado) y que lo que se evaluaba era hacer una rebaja del aporte empleador al citado Fondo, a fin de destinar dicho porcentaje al financiamiento del proyecto sobre Salas Cunas.

Además, se planteó la necesidad de analizar las posibles razones para el poco uso que ha tenido el FCS. Las hipótesis que se plantearon fueron la baja de la tasa de desempleo; el hecho que muchas personas saben que conseguirán empleo luego; el desinterés de los trabajadores por concurrir a las OMIL por la mala atención que allí reciben; el riesgo de perder la opción de aprovechar mejor el Fondo, ya que solo se puede usar dos veces en cinco años; y las inconvenientes fechas de pago de los beneficios con días alternados para los giros de las cuentas individuales y del FCS.

Luego, en septiembre, la Comisión recibió dos set de proyecciones que analizaban el impacto en el FCS de las reformas propuestas por la Comisión y por el Ejecutivo, si una vez implementadas, se produjese tanto una crisis normal como una gran crisis. Fue posible concluir que las propuestas de la Comisión no afectarían significativamente el FCS (salvo en el caso que se rebajara el aporte del empleador). Algo parecido ocurriría con la rebaja propuesta para financiar las salas cunas.

Adicionalmente, se le pidió a la Superintendencia una simulación en la cual, con la propuesta del Ejecutivo, la tasa de uso subiera al 100%. En ese caso, el FCS se veía severamente afectado. Este efecto surgía al combinarse un alza de los topes y tasas de reemplazo con una disminución de la tasa de pago de los empleadores en un 50% para financiar las salas cunas. El caso se extremó al simular una gran crisis, en la cual las tasas de uso pasarían de su nivel normal a 100%. La Comisión estimó, por consiguiente, que podría no ser prudente una rebaja del 50% del aporte del empleador.

En octubre, se revisaron nuevamente las propuestas contenidas en el informe anual 2011 de la Comisión, que se referían a temas largamente comentados con anterioridad, como son el aumento de los beneficios del Seguro de Cesantía, fundado en las simulaciones realizadas. También se tuvo en consideración en esa reunión la propuesta del Informe Anual anterior de efectuar cotizaciones a las cuentas individuales de los fondos de pensiones de quienes perciban Seguro de Cesantía, con cargo al FCS, con el objetivo de disminuir las lagunas previsionales.

Asimismo, se analizaron las proyecciones realizadas por la Superintendencia de Pensiones sobre el impacto en el FCS de las reformas propuestas. En particular, se examinó el efecto de dos crisis consecutivas con duplicación de la tasa de uso en la primera y un alza al 100% en la segunda. La conclusión resultante fue que era necesario determinar cuál es la magnitud de crisis que debiera soportar el FCS y, se mencionó la posibilidad de que como medida prudencial se podría diseñar un esquema para cubrir los recursos faltantes en una crisis muy grande. Se concluyó que, afinadas las simulaciones, era factible acoger las propuestas de aumentar la tasa de reemplazo de los afiliados con contrato indefinido, de 50% a 70% el primer mes, de 45% a 55% el segundo y de 40% a 45% el tercero. En el caso de los contratos transitorios, aumentar las tasas de reemplazo de 35% a 50% el primer mes y de 30% a 40% el segundo mes. Por último, también era factible aumentar en un 30% los montos de los beneficios máximos y mínimos.

Por otra parte, se señaló que, cuantificados los recursos requeridos para implementar el proyecto de Salas Cunas, sería necesario rebajar en un 0,5% la cotización al seguro de los trabajadores con contrato indefinido. Se le solicitó a la Comisión su opinión sobre cómo distribuir una reducción en el financiamiento del Seguro del 0,5%: si deducirlo del aporte del empleador (ya sea al FCS o a la CI) o del aporte del trabajador.

A fines de diciembre de 2012, la Comisión tuvo su última reunión del año con las autoridades, ocasión en la que se abordó el uso inconveniente de la cuenta individual por parte de trabajadores que han encontrado trabajo en forma inmediata, lo que si bien legalmente es procedente, genera el problema de una eventual carencia de fondos para cubrir un desempleo efectivo en el futuro. Se pidió a la Comisión estudiar posibles soluciones, como podría ser una cotización variable según el número de giros que el trabajador hiciese. También se planteó una revisión de los requisitos del FCS, que podría consistir en sustituir la norma vigente de dos accesos al Fondo en cinco años, con un límite de 10 giros en igual periodo.

Como conclusión final de esta sección del presente informe, corresponde dejar constancia del acuerdo al que se llegó entre la autoridad y la Comisión respecto de: a) aumentar las tasas de reemplazo en los tres primeros meses para los contratos indefinidos, y en los dos primeros meses en el caso de los contratos transitorios; y b) aumentar los montos mínimos y máximos aplicados al usar el FCS. Durante el año se discutieron varias posibilidades de disminuir el financiamiento al Seguro con el objeto de financiar otros programas, con los cuales, en general, la Comisión no estuvo de acuerdo.

La Comisión se forma la idea de que en función de toda la discusión y simulaciones que se hicieron a lo largo del 2012, hay lugar para una reforma aún más importante al Seguro que la que se refleja en el párrafo anterior. Como consecuencia, en el futuro la Comisión se abocará a estudiar una propuesta que incluya un régimen excepcional más generoso que el actual, en casos de crisis con alto desempleo.

2.- 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. Reiteramos nuestro convencimiento de que la creación de un sistema nacional e integrado de intermediación laboral tiene por objeto facilitar la colocación de trabajadores, tanto por medio 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. En este sentido, el funcionamiento de la Bolsa Nacional del Empleo constituye un avance, al que nos referiremos a continuación.

La Bolsa Nacional del Empleo (BNE) es un sistema informático destinado a facilitar la búsqueda y el ofrecimiento de vacantes de empleo para los trabajadores cesantes afiliados al Seguro de Cesantía. Conforme lo establece el art. 64 de la ley que creó el sistema del Seguro de Cesantía, la administración de ella debe realizarse mediante licitación pública. El año 2010, la BNE fue licitada por un período de dos años, siendo adjudicada a la empresa Trabajando.com, cuyo contrato ha sido prorrogado en tanto se procede a la licitación de la misma para el próximo periodo. Ya en nuestro informe anterior nos referimos a su funcionamiento.

Durante el año 2012, se publicaron, ya sea directamente en el portal de la BNE o bien en portales relacionados con su administrador, 230.602 avisos correspondientes a 1.500.785 vacantes. Ello significa que en promedio cada aviso comprendió más de seis vacantes.

Las ofertas de empleo y de rubros se han dirigido en la siguiente forma:

Rubros

19.929	(avisos) Administración Pública
8.716	Consultoría/ Administrativo
8.140	Recursos Humanos
7.296	Servicios Varios
3.911	Comercial

Ocupaciones

7.069	Operarios
3.815	Auxiliares de Aseo
3.775	Aseadores
3.617	Guardias de Seguridad

A su vez, los Currícula Vitae nuevos inscritos en el año 2012 en este portal alcanzaron un total 523.880, de los cuales 258.928 corresponden a mujeres.

En segundo término, nos referiremos a la labor desarrollada por la Unidad de Intermediación Laboral del Departamento de Empleo y de Capacitación en Empresas de Sence, mediante el programa de fortalecimiento de las OMIL, que se enmarca dentro del Decreto N° 4 del 2 de enero de 2009 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Programa que tiene por finalidad el financiamiento de instrumentos, procesos y acciones de intermediación laboral para grupos vulnerables en cuanto a sus posibilidades de acceso al mercado laboral.

Este Programa se ejecutó con 308 Municipalidades.

En su primera etapa, se procedió a clasificar a las OMIL en cuatro tipos de comunas, diferenciadas básicamente por la población que atienden las diversas Municipalidades a lo largo del país, las tasas de cesantía que enfrentan

y su desempeño en Programas anteriores. En base a esa tipología, se diseñaron estrategias distintas, estableciendo montos de inversión, metas de gestión y colocación diferenciadas. A mayor fuerza laboral, tasa de desocupación comunal y desempeño en el Programa en el año anterior, se transfieren más recursos y se establecen metas de gestión y colocación más elevadas. En base a esa metodología se diseñaron estrategias distintas, estableciendo montos de inversión, metas de gestión y colocación diferenciadas. A mayor fuerza laboral, tasa de desocupación comunal y desempeño en el programa en el año anterior, se transfirieron más recursos y se establecieron metas de gestión y de colocación relevantes. El monto total asignado estuvo compuesto por un monto fijo (gastos de operación) y un monto variable (incentivos de gestión y de colocación), que dependen del nivel de cumplimiento de las metas asociadas.

Los montos totales de este Programa ascendieron a dos mil ochocientos millones de pesos.

Las actividades realizadas estuvieron enfocadas a fortalecer la red de colaboración con el empresariado local y a entregar herramientas a los usuarios que buscan empleo que faciliten la obtención de un trabajo.

Las actividades contempladas fueron capacitar a los usuarios en el uso de la BNE; realización de talleres de apresto laboral; visitas a empresas para gestión de vacantes y seguimiento; y encuentros empresariales para buscar la colocación de los usuarios.

De acuerdo con el informe elaborado por el Sence, destacan por su buen desempeño las Regiones de Antofagasta, Los Ríos, Los Lagos y Magallanes.

El cumplimiento de metas de gestión aumentó significativamente al comparar los años 2011 y 2012, debido principalmente a que las OMIL se habían

familiarizado con los procesos aplicados y lograron planificar de mejor manera el trabajo anual, pudiendo instalar en la mayoría de ellas una estrategia común de trabajo para optimizar los resultados de la intermediación laboral.

Respecto del programa de colocación, que persigue lograr la inserción laboral de los usuarios en puestos de trabajo formales, el Sence informa que se transfirió un monto variable asignado para incentivos a la colocación para toda acción de intermediación que haya tenido como resultado la colocación laboral en un puesto de trabajo dependiente, en jornada completa, cuya duración laboral se rija por el Código del Trabajo, de al menos un mes de duración.

Se concluye que en la segunda versión del fortalecimiento OMIL contemplando metas de gestión, se obtuvieron buenos resultados en este ítem, ya que un 80% de las OMIL lograron cumplir la totalidad de la meta de gestión impuesta, esto es, más de un 20% de aumento en relación al año 2011.

En cuanto al programa de colocaciones, el 65% de las OMIL lograron cumplir con sus metas, lo que representa también un aumento al comparar este resultado con el año anterior. En términos de cantidad de actividades y colocaciones, se ha mejorado. Sin embargo, aún se encuentra pendiente estandarizar los servicios entregados por las OMIL a nivel nacional, asegurando un nivel de calidad. Para ello, se hace necesario contar con un manual de procedimientos actualizado que pueda orientar el quehacer diario de las OMIL.

Asimismo, para asegurar calidad, se deben realizar visitas periódicas a las Municipalidades, con el fin de supervisar las actividades realizadas y entregar asistencia técnica cuando sea necesario. También se deben fomentar los encuentros entre las OMIL, ya sea en un territorio determinado o regional, a fin de que puedan compartir sus buenas prácticas y aplicar lo aprendido en su comunidad, junto con incentivar los trabajos entre comunas cercanas o vecinas.

Por otra parte, se debe dejar constancia que no todas las OMIL están en condiciones de realizar las actividades de gestión propuestas y de lograr la meta mínima de colocaciones, ya sea por características sociodemográficas, de infraestructura, etc. En estas comunas, se debe elaborar una estrategia distinta para asegurar el funcionamiento de una oficina de empleo.

En tercer término, nos referimos a continuación al programa de Becas del Fondo Solidario correspondiente al año 2012, que se ejecutó en 13 Regiones del país. (No se ejecutó en las Regiones de Atacama y de Aysén). En total, 3.670 beneficiarios/as del Fondo de Cesantía Solidario obtuvieron becas de capacitación en las diversas áreas y especialidades que se impartieron, siendo las principales áreas las de Administración con un 27,4% de los cupos, Transporte y Telecomunicaciones con un 23,1%, y Computación e Informática con un 19,1%.

Al desagregar los resultados por sexo, se obtiene que tuvo acceso a él un 50% de mujeres y otro porcentaje igual de hombres.

Por Regiones, un 31,3% (1.149 becas) de las demandas de becas se concentró en la Región Metropolitana; 13,4% en Bío Bío (494 becas) y Valparaíso con el 12,4% (456 becas). Las OMIL que concentraron mayor cantidad de becas corresponden a Chillán con 180, Valparaíso 149, Maipú 136, Rancagua 123 y Temuco 106.

El presupuesto asociado al programa del año fue de 855 millones de pesos.

Por último, 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, y que potencie el desarrollo de los principales sectores

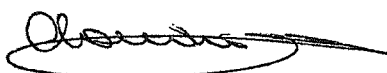
productivos de las regiones, provincias y/o comunas en que ellos habitan. En esta labor, es crucial el rol del SENCE como articulador de la focalización de los recursos públicos (trabajadores empleados o desempleados, formales o informales, en empresas grandes o pequeñas), y la definición de las áreas en las que se ofrece capacitación. Si bien se observa un mejoramiento en los diversos programas ejecutados, aún es necesario reforzar la acción desarrollada por el SENCE.

Asimismo, vemos que hay disparidad de resultados en los trabajos desarrollados por la OMIL, entidades que requieren un fuerte refuerzo para mejorar su desempeño.

III. Conclusiones

En el presente informe, analizamos el funcionamiento del sistema durante el año 2012, y describimos las discusiones y propuestas elaboradas por la Comisión, con el objeto de mejorar la labor que realiza el Seguro.

En particular, la Comisión desplegó un esfuerzo importante en la discusión con las autoridades para potenciar el rol de este Seguro en la protección ante el riesgo del desempleo. La autoridad concordó con la Comisión que los recursos del Fondo Solidario siguen acumulándose a una velocidad relevante y que los beneficios otorgados aún son limitados. A su vez, la autoridad concordó con los resultados de los ejercicios de simulación realizados por la Comisión, que muestran que una nueva reforma es factible sin poner en riesgo el financiamiento del sistema. En función de estos acuerdos, se llegó a una reforma concreta que se describe más arriba. Sólo queda esperar que en el curso de 2013 dichas discusiones se reflejen en un proyecto de ley enviado al Parlamento.



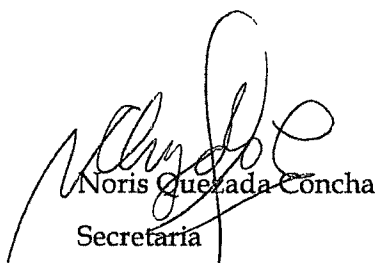
Claudio Sapelli González

Presidente

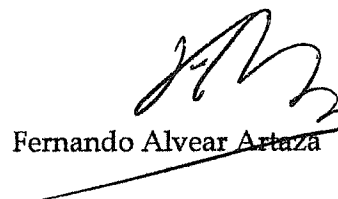


Augusto Bruna Vargas

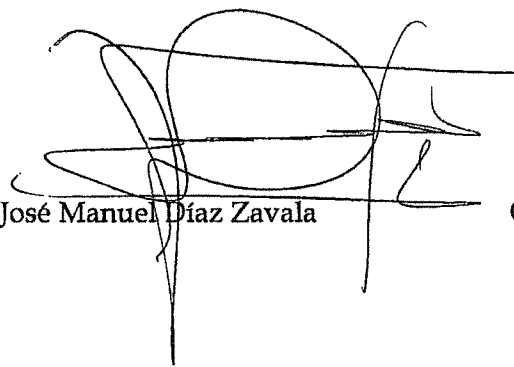
Vicepresidente



Noris Quezada Concha
Secretaría



Fernando Alvear Artaza



José Manuel Díaz Zavala

Guillermo Salinas Vargas