

COMISIÓN DE USUARIOS DEL SEGURO DE CESANTÍA

INFORME 2016 - 2017

COMISIÓN DE USUARIOS DEL SEGURO DE CESANTÍA

INFORME 2016 - 2017

CONTENIDO

1.	PRESENTACIÓN.	07
2.	ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO DEL SEGURO DE CESANTÍA.	11
2.1	Afiliados al Seguro de Cesantía.	13
2.2	Cotizantes del Seguro de Cesantía.	15
2.3	Evolución de los Fondos de Cesantía.	18
2.4	Solicitudes de prestaciones del Seguro de Cesantía.	20
2.5	Prestaciones del Seguro de Cesantía y Desempleo Regional.	25
3.	ANÁLISIS DEL USO DE LOS FONDOS DEL SEGURO DE CESANTÍA.	31
3.1	Condiciones a cumplir para tener acceso a los fondos del seguro.	31
3.2	Conocimiento del seguro, de sus distintos fondos y prestaciones.	33
3.3	Uso y acumulación de los fondos del seguro: Algunas explicaciones.	37
3.4	Posibles causas y eventuales consecuencias del bajo nivel de uso del FCS comentadas por invitados durante el período.	45
3.5	Puntos de vista respecto a posibles usos de los fondos acumulados.	47
4.	SISTEMA DE INFORMACIÓN LABORAL, BOLSA NACIONAL DE EMPLEO, Y REINSERCIÓN LABORAL (APRESTO).	51
4.1	La intermediación laboral. Presentaciones realizadas en la Comisión.	51
4.2	Sistema de Información Laboral y las OMIL.	56
4.3	La nueva BNE.	57
4.4	Apresto Laboral.	60

5.	ASPECTOS OPERACIONALES RELEVANTES DEL SEGURO.	65
5.1	Rechazos DE SOLICITUDES DE PRESTACIONES.	65
5.2	Rezagos.	66
5.3	Cobranza de cotizaciones.	68
5.4	Fraudes EN EL COBRO DE PRESTACIONES.	69
5.5	Pagos mensuales por bajo monto, con cargo a la CIC.	70
6.	LOS ACTORES DEL SEGURO Y SU ROL EN LA MEJORA DEL MISMO.	75
6.1	ADMINISTRADORA DE FONDOS DE CESANTÍA (AFC)	75
6.2	COMISIÓN DE USUARIOS DEL SEGURO DE CESANTÍA.	78
6.3	EMPLEADORES.	79
6.4	SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES (SP).	80
7.	CONSIDERACIONES FINALES	83
ANEXOS		
1.	ACTIVIDADES: INVITADOS, COMUNICACIONES Y OTROS, periodo julio 2016 - abril 2017	93
2.	ESTADÍSTICAS	99

Presentación

1. Presentación

El seguro de desempleo de la Ley 19.728, de 2001, en vigencia desde el 1° de octubre de 2002, está cumpliendo 15 años. Con él se da protección a los trabajadores afiliados que han perdido su trabajo, generándoles una prestación económica por un número determinado de meses con cargo a la Cuenta Individual (CIC) y, cuando procede y el trabajador así opta, con cargo también al Fondo de Cesantía Solidario (FCS), período en el cual puede contar con apoyo adicional de intermediación laboral y/o capacitación.

El número de giros y su cuantía han aumentado producto de reformas legales, propiciadas o compartidas por la Comisión; pero, a la fecha, en el uso del seguro los retiros del FCS no han alcanzado porcentajes relevantes en relación con los efectuados de las cuentas individuales. Este informe aborda este fenómeno, intentando algunas explicaciones. Asimismo, se mencionan algunas situaciones que justificarían mejorar la cobertura en condiciones particulares de edad, crisis de empleo general, sectorial, territorial y situación familiar.

En cuanto a la intermediación laboral, las normas de la Ley 19.728 se han ido implementando de forma paulatina. La Bolsa Nacional de Empleo (BNE) en su segunda

licitación, durante 2016 estuvo en proceso de implementación, correspondiendo observar cómo se desarrollarán los objetivos que le son propios y cómo se relacionará con la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL).

Por su parte, la administración del seguro implica considerar los mecanismos de recaudación, registro, inversión y gestión de las cotizaciones y los Fondos. Como sabemos, el financiamiento del seguro proviene de cotizaciones de empleadores y trabajadores a la Cuenta Individual (según el tipo de contrato de trabajo), más aportes de empleadores y Fisco para las prestaciones del FCS. Así, en la generación y otorgamiento de las prestaciones del seguro, intervienen diversas entidades, unas con funciones exclusivas en este ámbito, como lo es la AFC, y otras con atribuciones relacionadas con el desempleo en general, cuyo es el caso de la BNE, las OMIL, el SENCE, y la Subsecretaría de Trabajo; en tanto que a la Superintendencia de Pensiones corresponde la supervisión y el control. El Ministerio del Trabajo, a través de la Subsecretaría de Previsión Social, interviene en el diseño de la política pública

de protección económico social de los desempleados en coordinación con la Subsecretaría del Trabajo. En todo ello, la opinión de los involucrados es relevante, como se manifiesta en la existencia de esta instancia de participación social. La Comisión de Usuarios, en cumplimiento de las atribuciones que le otorga la Ley 19.728 ¹, presenta este Informe anual, que es el último del periodo de tres años de designación de sus actuales integrantes.

Este décimo sexto (16°) Informe anual incluye una relación de las evaluaciones, acciones y actividades efectuadas entre julio 2016 a mayo de 2017, período en el cual se han efectuado 10 reuniones ordinarias y 14 extraordinarias.

Adicionalmente, se indican los encuentros con autoridades, directivos y actores, y se tienen presentes estudios y estadísticas del funcionamiento del seguro. De todas estas acciones se da cuenta en las actas de la Comisión, que se pueden revisar en <https://www.afc.cl/publico/comision-de-usuarios-index.html>, lugar en que también están alojados los anteriores Informes anuales.

Como Anexo 1, se incluye una relación de las personalidades que han participado de las sesiones de la Comisión, así como de las comunicaciones recibidas y des-

pachadas. Con el número 2, se incluye el Anexo estadístico.

Finalmente, procede agradecer a la Administradora de Fondos de Cesantía, AFC, las facilidades otorgadas para el desarrollo de la labor de esta Comisión, proporcionando espacio físico para reuniones y las respectivas atenciones, y la buena disposición de su gerente general y ejecutivos para reunirse con la Comisión, exponer respecto a los avances estadísticos generales del Seguro y entregar la información que, según su interpretación, le permite el marco legal en este aspecto. Corresponde también reconocer la disposición de las autoridades del Ministerio del Trabajo y Previsión, así como del Superintendente de Pensiones y su equipo, a apoyar el trabajo de la Comisión. Un especial reconocimiento merece la colaboración del abogado señor Saúl Melinao Gutiérrez, cuyo valioso apoyo ha facilitado enormemente el funcionamiento de la Comisión, que ha podido contar con su gran calidad profesional y personal.

Análisis del comportamiento del seguro de cesantía

1. Art. 58.

2. Análisis del comportamiento del seguro de cesantía

El Seguro de Cesantía cubre al conjunto de trabajadores dependientes, regidos por el Código del Trabajo, con independencia del tipo de relación contractual acordada (a plazo, por obra o servicio determinado o indefinido). Se excluyen del seguro los funcionarios del sector público, municipal, de universidades del Estado, fuerzas armadas, policías y quienes se desempeñan por cuenta propia. También quedan excluidos los trabajadores de casa particular ², aprendices, trabajadores menores de 18 años, y los pensionados, salvo que la pensión tenga su origen en invalidez parcial.

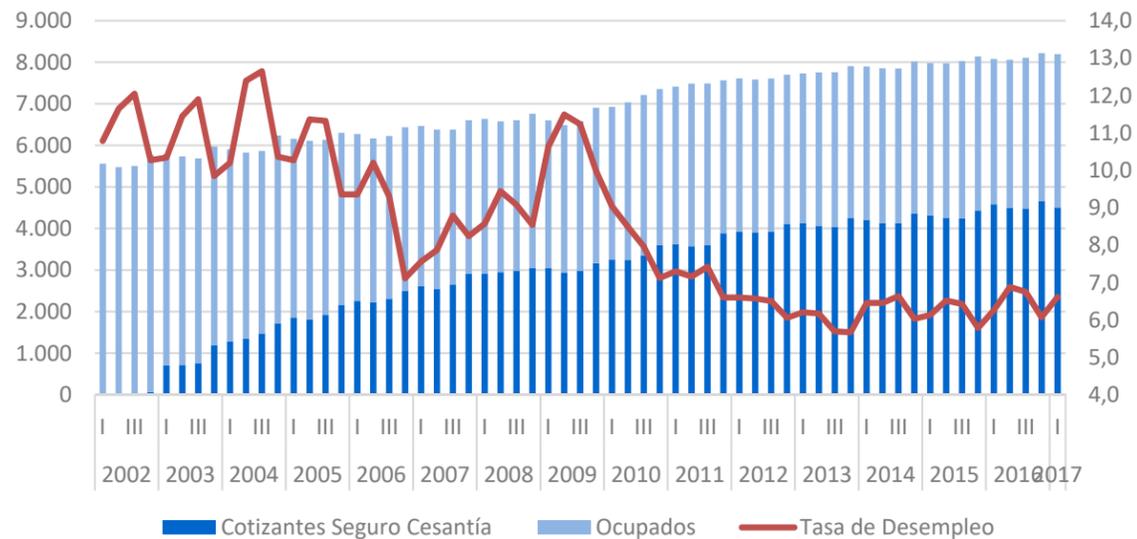
Durante los primeros cinco años de su implementación, el seguro de cesantía alcanzó una cobertura de, aproximadamente, el 30% de los trabajadores que voluntaria u obligatoriamente debían incorporarse. En la medida que el sistema maduró, pasó a cubrir, en promedio, desde el 47% de los ocupados en 2010, al 56% de los ocupados en 2016 (esto es,

más de 4,5 millones de trabajadores). No obstante, ya se evidencia que los incrementos anuales en cobertura son marginales, por lo que se puede decir que se está en un régimen de estabilidad y que sólo aumentarán significativamente los trabajadores cubiertos en la medida que se extienda la obligación de cotizar a aquellos hasta hoy eximidos de hacerlo y que no cuentan con un mecanismo de protección por desempleo específico.

Al respecto, quienes no están cubiertos por este seguro alcanzaron, en promedio durante 2016, a 3,6 millones de trabajadores. De éstos se estima, de acuerdo a las cifras elaboradas por el Instituto Nacional de Estadísticas, que 1,7 millones correspondieron a trabajadores por Cuenta Propia (21% del total de ocupados) y 572 mil a trabajadores directos de la administración pública (7% del total de ocupados).

2. Cuentan con su propio sistema indemnizatorio por término de contrato, Art. 163 del Código del Trabajo.

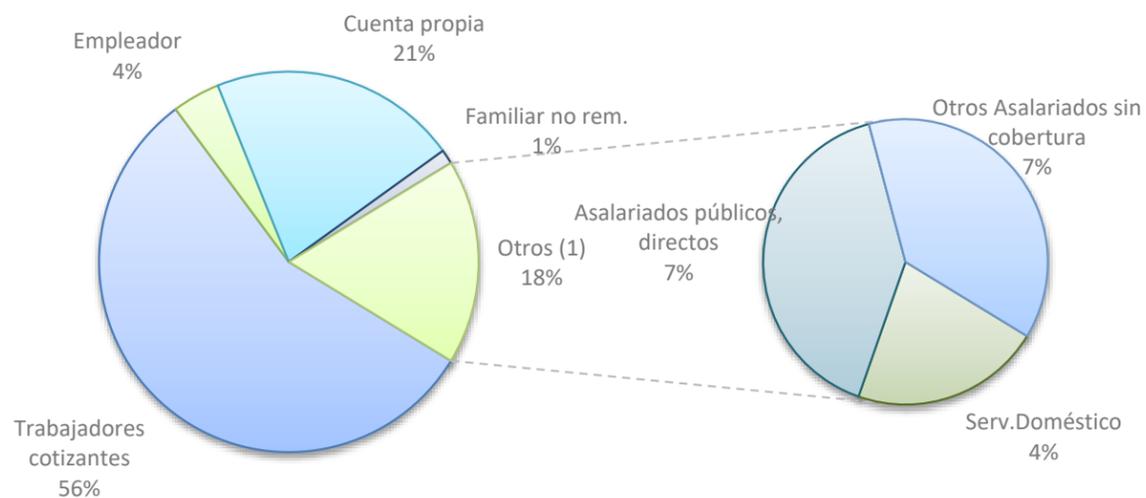
EVOLUCIÓN OCUPADOS



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del INE y Superintendencia de Pensiones.

Nota: La categoría de ocupados del INE se condice con la respuesta del propio encuestado ante la pregunta de si desempeñó alguna actividad laboral.

OCUPADOS 2016, SEGÚN OCUPACIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del INE y Superintendencia de Pensiones.

Nota: (1) Otros: Incluye aquellos trabajadores que la Ley excluye de cotizar en el seguro de cesantía.

A continuación, se analiza la evolución de los cotizantes al seguro de cesantía en cuanto a género, edad, modalidad contractual e ingreso imponible promedio; así como también se da cuenta de la recaudación asociada y acumulación de los fondos; de las solicitudes de prestaciones del seguro efectuadas en sus mo-

dalidades de retiros desde las cuentas individuales, como aquellas complementadas por el uso del FCS.

Por último, se incorpora un breve análisis respecto a las prestaciones del seguro de cesantía y la tasa de desempleo regional.

2.1 AFILIADOS AL SEGURO DE CESANTÍA.

A diciembre de 2016 los afiliados al seguro de cesantía totalizaron a más de 9 millones de chilenos, evidenciándose una expansión a tasas de 2% anual los últimos tres años. Sin embargo, es necesari-

rio destacar el avance de quienes estando afiliados no cotizan y que, en lo más reciente, han aumentado a tasas del 7% anual llegando a equiparar a quienes sí lo hacen.

	AFILIADOS			
	TOTAL (1)	COTIZANTES (2)	NO COTIZANTES (3)	RATIO (3) / (1)
2011	7.127.930	3.886.283	3.241.647	45%
2012	7.586.750	4.111.034	3.475.716	46%
2013	8.014.792	4.253.773	3.761.019	47%
2014	8.357.707	4.352.302	4.005.405	48%
2015	8.679.484	4.434.705	4.244.779	49%
2016	9.048.665	4.523.352	4.525.313	50%
mar-17	9.148.855	4.438.552	4.710.303	51%

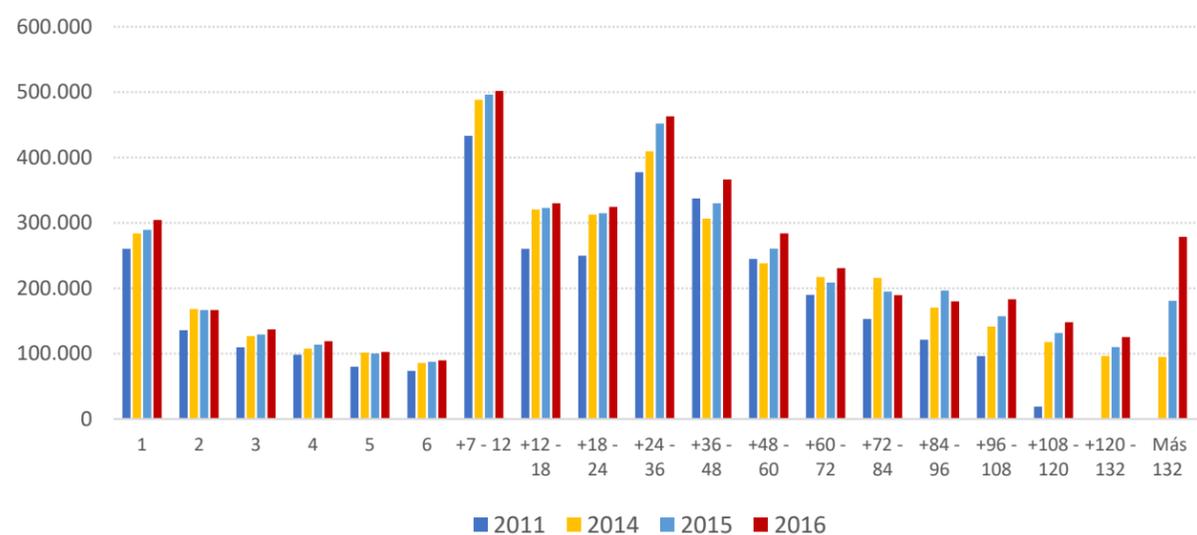
Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Superintendencia de Pensiones.

No obstante lo anterior, si se considera que es normal la ocurrencia de movimientos laborales -ya sea por cambios, voluntarios o no, de empleo, de actividad económica o de retiros transitorios del mercado laboral por diversos motivos (vocacionales, de salud, etc.)- entonces resulta relevante observar la distribución de los periodos sin cotización. Al respecto, las cifras revelan que entre 2013 y 2016, en promedio, entre los afiliados que no cotizaron, un 22% no lo hizo por un periodo de hasta 6 meses (881.721 personas), 37% no lo hizo por un periodo entre 7 y 36 meses (1.543.925 personas), 24% se mantuvo sin cotizar por

un periodo de 37 a 84 meses (1.001.574 personas) y 17% no lo hizo por periodos de más de 84 meses (524.623 personas).

De esta forma, es necesario tener en cuenta la distribución de los periodos de desempleo, toda vez que el objetivo del seguro de cesantía es dar cobertura a quienes en su vida activa aportan a él con la finalidad de contar con cobertura durante periodos acotados de cesantía; como asimismo aportar a su reinserción laboral con recursos para la capacitación y reconversión de quienes evidencian una mayor precariedad en su permanencia en el mercado laboral.

NÚMERO DE AFILIADOS NO COTIZANTES, SEGÚN NÚMERO DE MESES NO COTIZADOS (A diciembre de cada año)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Superintendencia de Pensiones.

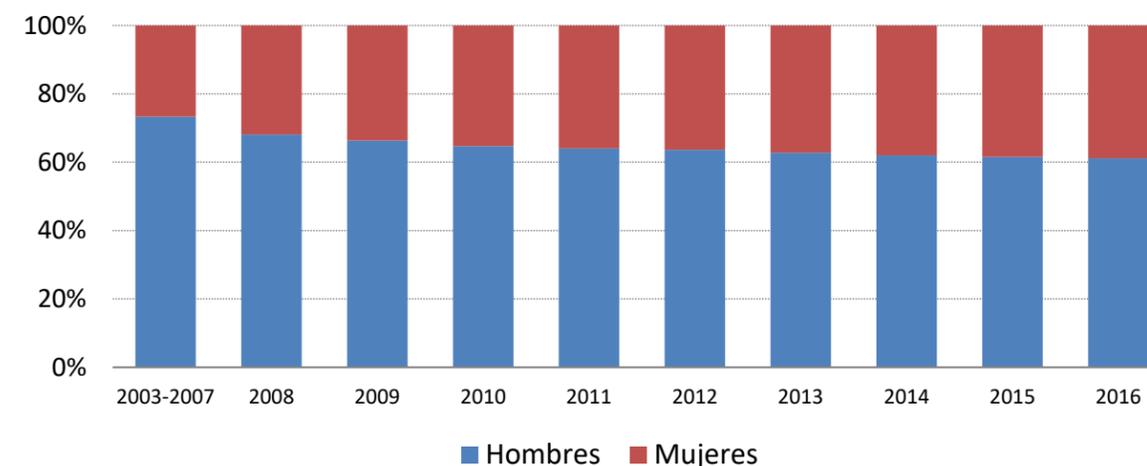
2.2 COTIZANTES DEL SEGURO DE CESANTÍA.

En promedio, durante 2016 los cotizantes al Seguro de Cesantía alcanzaron a 4.389.675 trabajadores, y más del 97% de ellos mantuvo una relación laboral con un único empleador. Al comparar la evolución de los cotizantes, se aprecia que en 2016 éstos fueron 32,5% más que el registro de 2010 y un número 2,1% mayor respecto del año anterior (2015). Mientras que a marzo del presente año alcanzaron a 4.438.552, cifra inferior en

1,6% respecto del registro de diciembre de 2016.

En cuanto a la diferenciación de los cotizantes según género, se observa un lento avance en la participación femenina. Durante los primeros cinco años del sistema las mujeres representaron aproximadamente el 27% de los cotizantes, cifra que promedió 35% en 2010 y aumentó a 41% durante 2016.

COTIZANTES SEGÚN GÉNERO



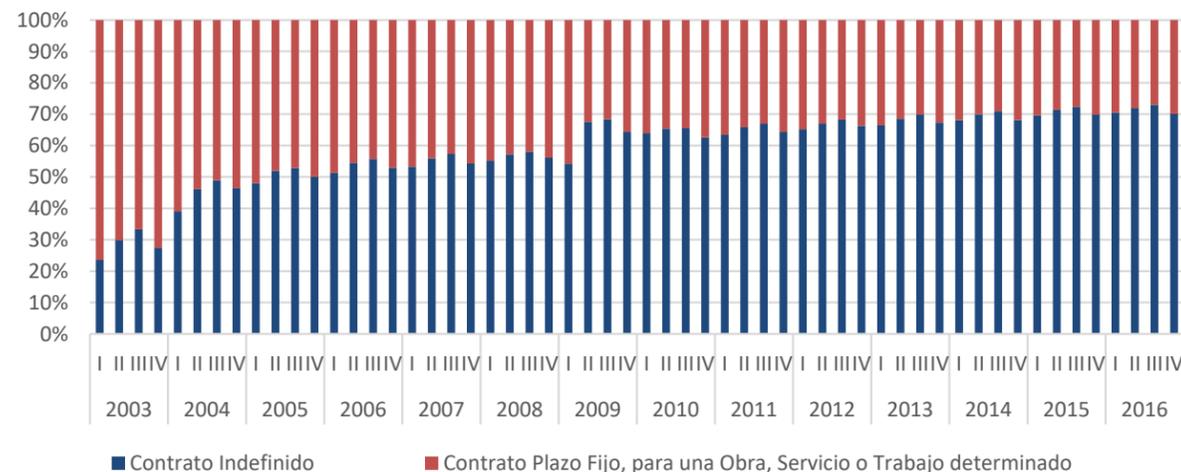
Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Pensiones.

En cuanto a la modalidad contractual prevaeciente, destaca el continuo incremento en la participación de cotizantes con contratos a plazo indefinido, por sobre aquellos a plazo fijo, por obra o

servicio determinado, pasando de representar el 64,3% de los cotizantes totales en 2010 a aproximadamente el 71,4% de éstos en 2016 (de los cuales 59% fueron hombres y 41% mujeres) ³.

3. En el caso de los contratos a plazo fijo, la participación femenina fluctuó en torno al 34%. Para mayor análisis ver Anexo 2.

COTIZANTES SEGÚN MODALIDAD CONTRACTUAL



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Pensiones.

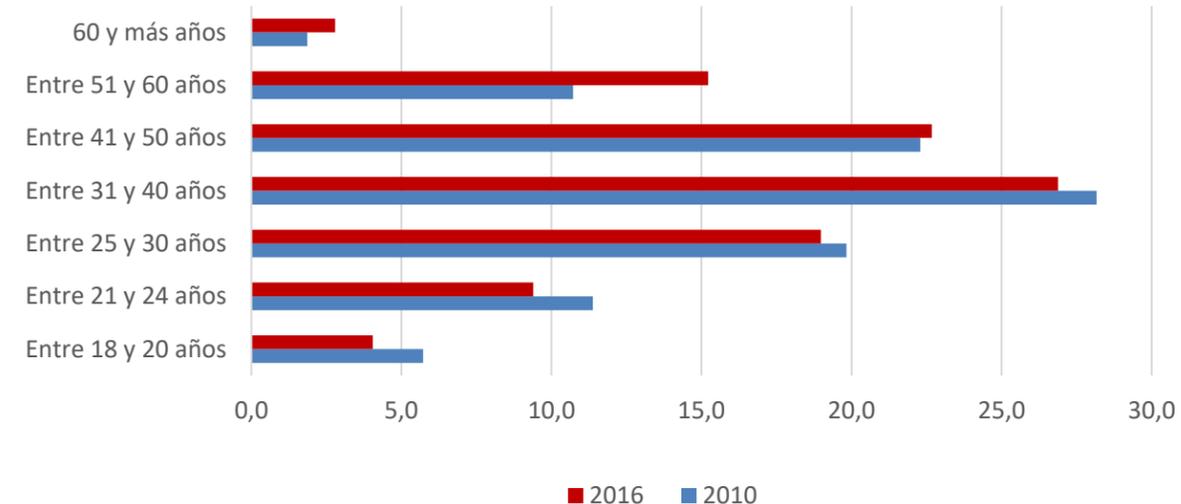
Desde el punto de vista etario, se aprecia un envejecimiento de los trabajadores activos en el sistema. Entre 2010 y 2016 los cotizantes con 51 años o más aumentaron su participación en 5,4 puntos porcentuales, mientras que la participación de trabajadores entre 18 y 30 años disminuyó en 4,5 puntos porcentuales en el mismo periodo.

Por último, en cuanto a la evolución de las remuneraciones imponibles de los cotizantes, se constata la tendencia al alza en la participación de cotizantes con mayores rentas, en línea con un universo de trabajadores de mayor edad y, por lo tanto, de mayor experiencia laboral. Es así como, al comparar entre 2010 y 2016, resalta el aumento en la participación de trabajadores cotizando con rentas sobre \$ 800.000 (desde 16,2% en 2010 a 29,7% en 2016) y la menor participación

de trabajadores con rentas iguales o menores a \$300.000 (desde 46,5% en 2010 a 19,2% del total en 2016). Respecto de este último caso, cabe resaltar la probable incidencia de la evolución del ingreso mínimo en la disminución de la participación de rentas menores, el cual pasó desde \$172.000 en 2010 a \$257.500 en 2016.

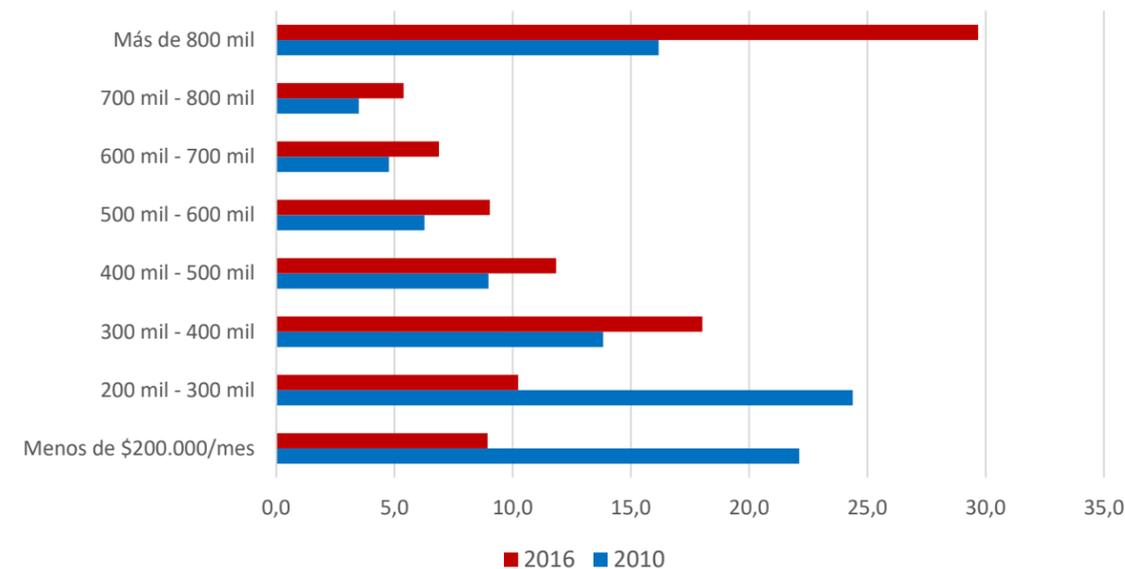
De hecho, en diciembre de 2016 el 12% de los trabajadores cotizó por una renta inferior a la mínima (533.824 personas), lo cual es señal de que su condición laboral se realiza en jornadas parciales; 3% de los trabajadores (157.606 personas) cotizó por el ingreso mínimo vigente, y 3% de los trabajadores cotizó de acuerdo a un ingreso imponible igual o superior al tope prevaleciente (111,4 UF). Estas participaciones no han variado significativamente los últimos años.

DISTRIBUCION DE COTIZANTES POR EDAD



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Administradora de Fondos de Cesantía.

DISTRIBUCION DE COTIZANTES SEGÚN TRAMO DE RENTA IMPONIBLE



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Administradora de Fondos de Cesantía.

2.3 EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS DE CESANTÍA.

Según reporta la Superintendencia de Pensiones, a diciembre de 2016 el valor del patrimonio de los fondos de cesantía acumulados alcanzó un total de \$MM 6.385.540 (US\$9.569 millones). El 66,9% de este patrimonio correspondió a los montos acumulados en las Cuentas Individuales de Cesantía (CIC), 32,2% a los del Fondo de Cesantía Solidario (FCS) y 0,9% a rezagos.⁴ En doce meses, el patrimonio de los fondos registró un incremento real de 10,7%, (compuesto por un avance de 9,3% en el caso del fondo CIC y de 13,4% en los montos del FCS), lo cual fue explicado tanto por las coti-

zaciones y aportes fiscales, como por la rentabilidad obtenida en el período.

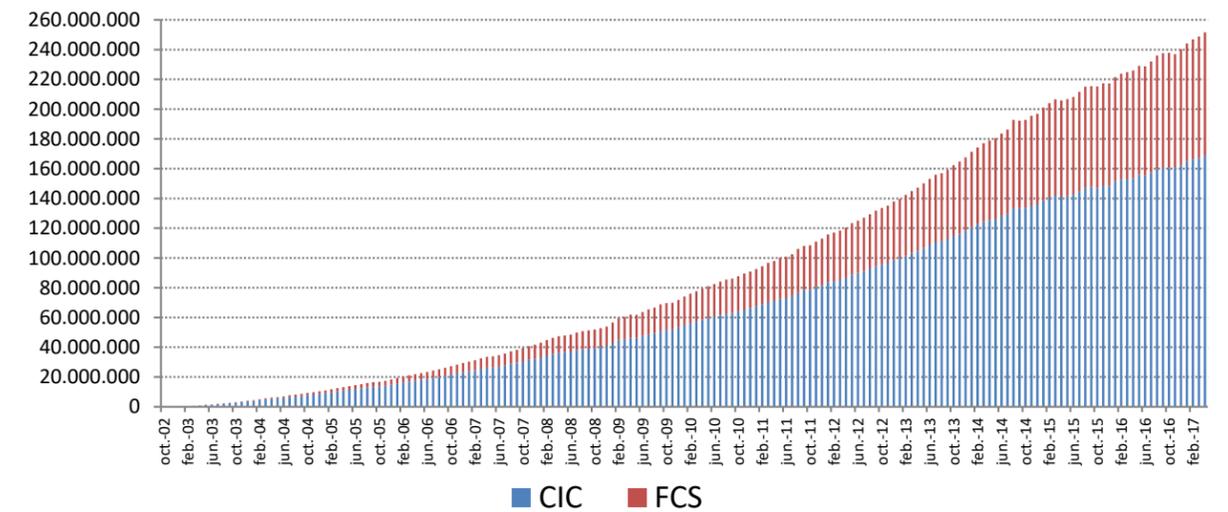
Así, al cierre de mayo del presente año, los Fondos de Cesantía, mantenidos tanto en CIC como en el FCS, registraban incrementos reales de 12% y 17%, respectivamente, respecto del mismo mes del año 2016. De esta forma, se constata el creciente aumento de los recursos, a pesar de la evolución al alza experimentada por las prestaciones de cesantía otorgadas en el tiempo, en particular a partir de la reforma del año 2015.

Fondos de Cesantía (miles de millones de \$)				
		Cuentas Individuales (CIC)	Solidario	Patrimonio
diciembre	2014	3.345	1.503	4.889
	2015	3.803	1.764	5.612
	2016	4.275	2.055	6.386
marzo	2017	4.422	2.166	6.647
Variación real anual (%)				
diciembre	2015	9%	13%	10%
	2016	9%	13%	11%
marzo	2017	9%	14%	11%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Pensiones.

4. Rezago es toda recaudación suficientemente documentada que se reciba por concepto de cotizaciones, aportes regularizadores y diferencias por pagos en exceso, que no se abone en las Cuentas Individuales por Cesantía en la fecha de la respectiva actualización. Fuente: Compendio de normas del seguro de cesantía, Libro I, Título I, letra A) Definiciones, N° 19. <http://www.spensiones.cl/compendio-afc/#9-1496760203738>.

PATRIMONIO DE LOS FONDOS DE CESANTÍA (en UF)

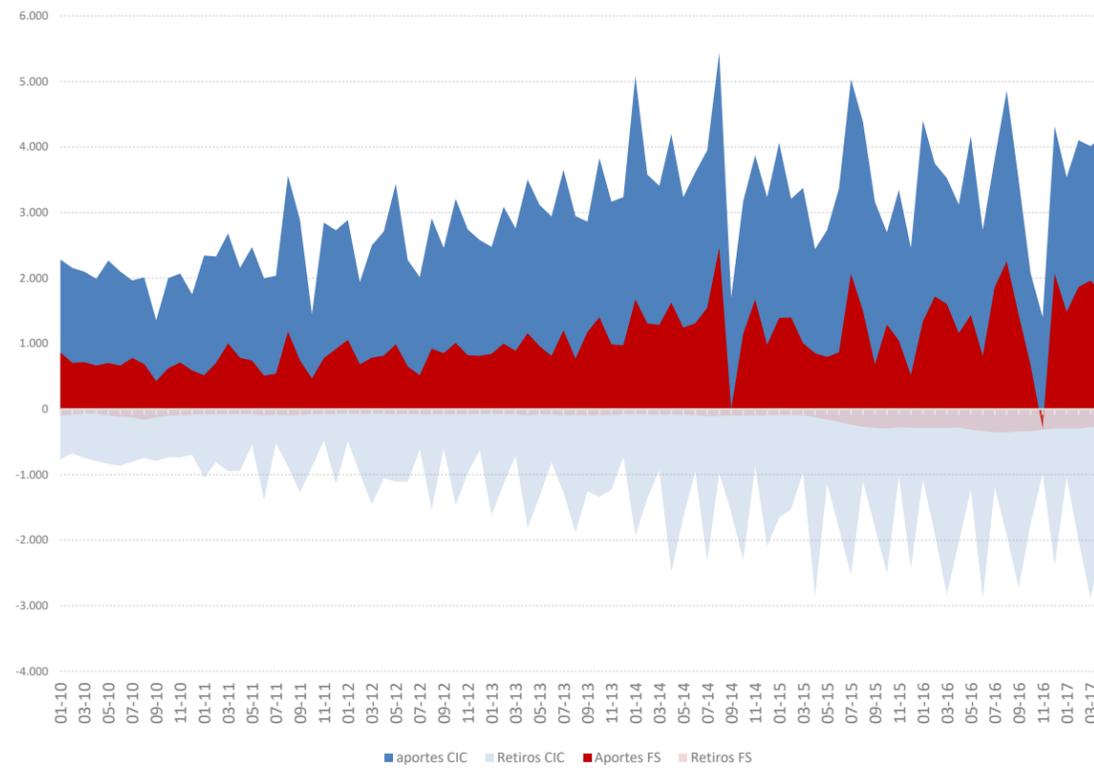


Fuente: Administradora de Fondos de Cesantía.

En relación al FCS se observó que durante 2016 los aportes y la rentabilidad obtenida ascendieron a \$412,7 miles de millones, 22% superior en términos reales a los aportes de 2015; mientras que los egresos fueron de \$101,5 miles de millones, 80% superiores (en términos reales) a lo retirado el año anterior. Con todo, los retiros representaron el 38% de lo acumulado en el año (versus el 23% que representaron en 2015).

En tanto, en el caso de los fondos de las CIC, los aportes y rentabilidad obtenida en 2016 registraron avances por \$1.083,3 miles de millones, esto es 4,6% superior (en términos reales) al registro del año anterior; y egresos por \$595,2 miles de millones, los que fueron 8,4% superiores (en términos reales) a la cifra de 2015.

EVOLUCIÓN APORTES Y RETIROS FONDOS DE CESANTÍA (Cifras mensuales, miles de UF)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Pensiones.

Notas: (1) Como aporte se consideran: las cotizaciones, rentabilidades ganadas y aportes fiscal, cuando corresponde.
(2) Los saldos mensuales en las cuentas individuales se encuentran subestimados al no considerar las cotizaciones rezagadas.

2.4 SOLICITUDES DE PRESTACIONES DEL SEGURO DE CESANTÍA.

En cuanto a las solicitudes de prestaciones del seguro de cesantía, éstas se han incrementado en el tiempo de manera consistente con la mayor cobertura que ha ganado el sistema. A modo de ejemplo, durante 2010 se otorgaron en torno a las 912 mil prestaciones de cesantía, cifra que aumentó a más de 1,3 millones en 2016, lo que significa una expansión

acumulada de 38% (respecto de 2010).

En tanto, las solicitudes de prestaciones rechazadas presentan tasas estables, en torno al 12% del total de solicitudes recibidas, siendo la principal causal de rechazo el no contar con suficientes cotizaciones.

NÚMERO DE SOLICITUDES DE PRESTACIONES SEGURO DE CESANTÍA

	año 2014	año 2015	año 2016	abr.-17
Solicitudes recibidas (aprobadas + rechazadas)	1.482.670	1.491.479	1.484.347	118.118
Total Solicitudes Aceptadas	1.303.275	1.307.767	1.303.610	104.045
Total Solicitudes Rechazadas	179.395	183.712	180.737	14.073
Rechazos, como % de Solicitudes Recibidas	12,10%	12,30%	12,20%	11,90%
- Cotizaciones insuficientes	84%	85%	84%	81%
- Afiliado no está Cesante	9%	7%	7%	7%
- Afiliado tiene un Reclamo pendiente	1%	1%	2%	2%
- Relación laboral de la solicitud no es la última, existe una posterior cesada	5%	5%	6%	7%
- Otros motivos	2%	2%	2%	3%

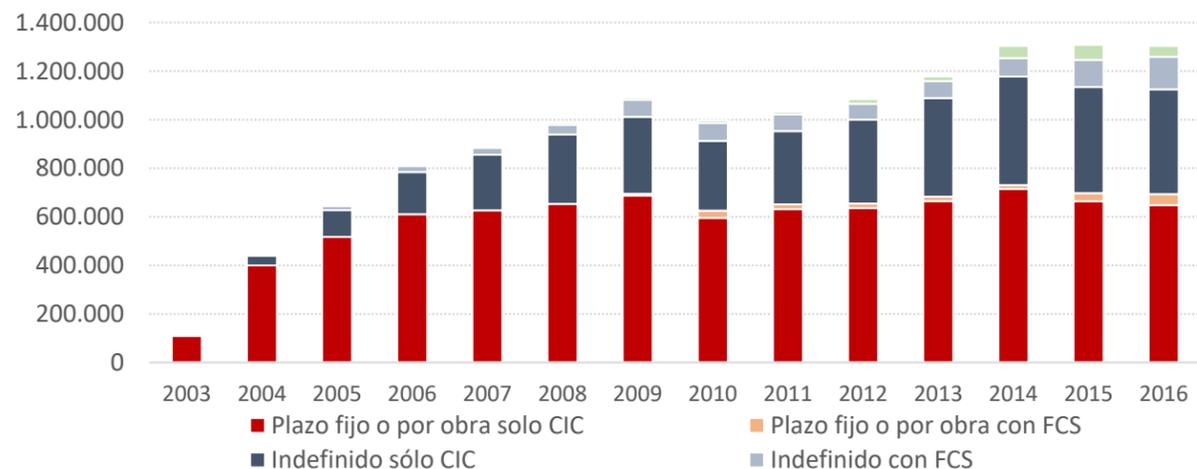
Fuente: Elaboración propia a partir de información de la AFC.

Aun cuando presenta una tendencia decreciente en el tiempo, quienes hacen mayor uso del seguro de cesantía son los trabajadores con modalidad contractual por plazo fijo (63% en 2010 vs. 53% en 2016), resaltando que dicha prestación se realiza principalmente con cargo a los fondos acumulados en sus cuentas individuales. En efecto, de las 693.158 solicitudes cursadas en 2016 por beneficiarios cuya última modalidad contractual había sido a plazo fijo o por obra, el 94% hizo uso exclusivamente de los fondos acumulados en sus cuentas individuales.

Una situación similar ocurre por parte de quienes solicitan las prestaciones y su última modalidad contractual era de carácter indefinido. De las 566.242 solicitudes de este tipo beneficiarias aceptadas en 2016, el 76% de ellas lo hizo exclusivamente contra el uso de los recursos de sus cuentas individuales.

En otras palabras, en ambos casos se observa el bajo uso de los recursos existentes en el FCS, a pesar de los cambios legales que se han introducido para aumentar su uso.

SOLICITUDES ACEPTADAS DE PRESTACIONES DE SEGURO DE CESANTÍA



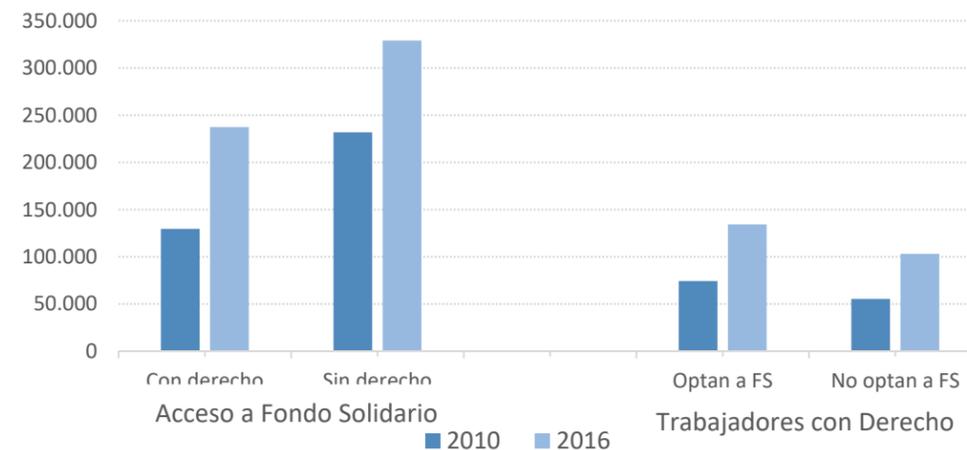
Fuente: Elaboración propia a partir de información de la AFC.

Es más, se constata que teniendo derecho el solicitante de la prestación a aplicar al FCS, mayoritariamente no lo hacen, siendo esta situación aún más marcada en el caso de quienes se desempeñaban bajo la modalidad contractual a plazo fijo. En 2010 el 43% de los solicitantes de prestaciones bajo la modalidad contractual indefinida y con derecho a uso del Fondo Solidario prefirió no tomar ese beneficio, situación que no presentó variación en 2016. Paralelamente, quienes recurrieron a prestaciones bajo la modalidad contractual a plazo fijo y, pudiendo

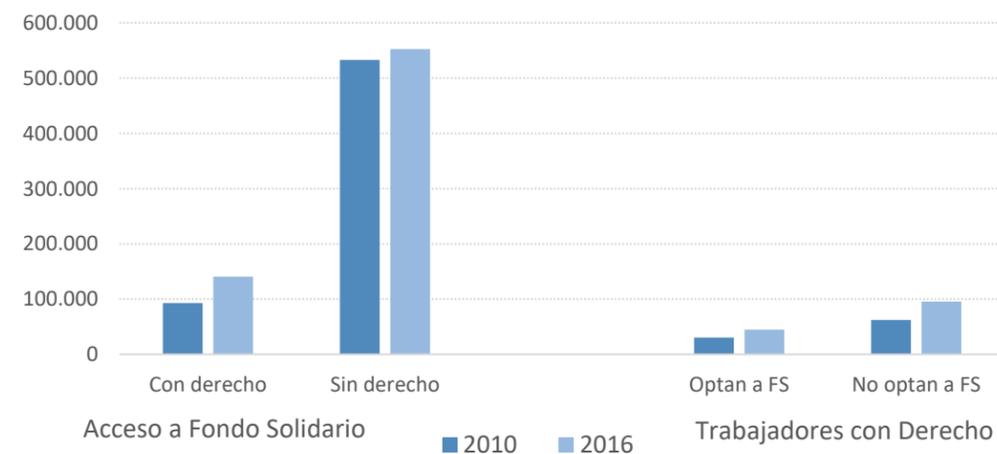
ejercer su derecho al uso del Fondo Solidario no lo hicieron, representaron el 67% de los casos en 2010, situación que llegó al 68% en 2016. Esta situación se mantiene a abril del año en curso.

De esta forma y a pesar de las modificaciones legales efectuadas, no se evidencia un cambio en el comportamiento de los beneficiarios respecto al uso de su derecho de complementar su cobertura de desempleo con los recursos dispuestos para ello en el Fondo de Cesantía Solidario.

SOLICITUDES CONTRATOS INDEFINIDOS



SOLICITUDES CONTRATOS A PLAZO FIJO O POR OBRA

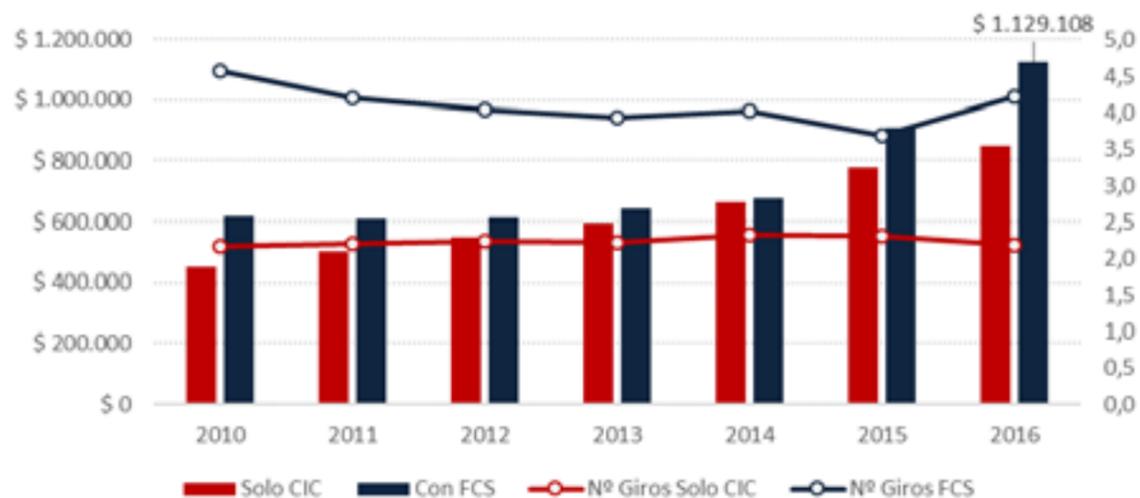


Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Administradora de Fondos de Cesantía.

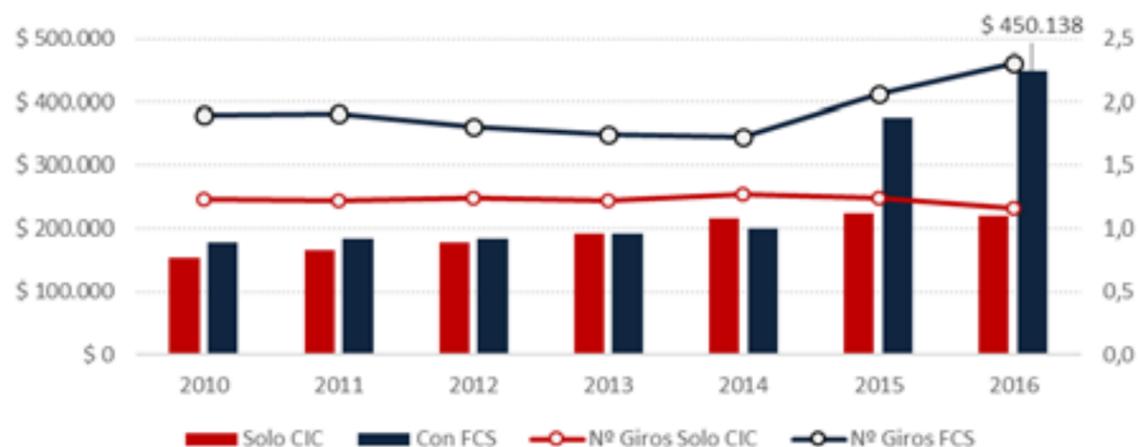
Con todo, los montos promedio percibidos en total por solicitud han aumentado en el tiempo en términos reales y particularmente aquellos complementados por el Fondo Solidario. En el periodo analizado, los montos promedio percibidos

en aquellos casos en que se optó por complementar las solicitudes con los recursos del Fondo Solidario aumentaron 3,5 veces en el caso de los contratos indefinidos y 1,9 veces en el caso de los contratos a plazo fijo.

CONTRATO INDEFINIDO: MONTOS Y GIROS PROMEDIO POR SOLICITUD
(valor mayo 2017 y N°)



CONTRATO PLAZO FIJO: MONTOS Y GIROS PROMEDIO POR SOLICITUD
(valor mayo 2017 y N°)



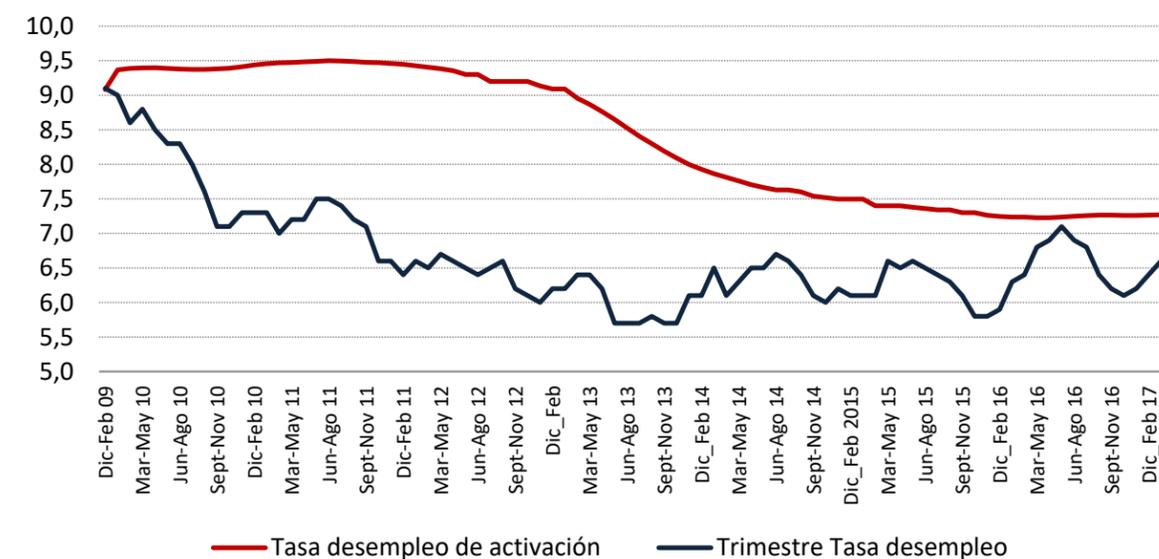
Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Administradora de Fondos de Cesantía.
Nota: Montos promedio en pesos de mayo de 2017.

2.5 PRESTACIONES DEL SEGURO DE CESANTÍA Y DESEMPLEO REGIONAL.

Hasta ahora hemos analizado el acceso a las prestaciones de cesantía gatilladas por la pérdida de empleo individual. No obstante, el sistema también contempla las consecuencias en el mercado laboral de un ciclo económico recesivo. Es así como se considera adicionalmente que, si la tasa de desempleo nacional en un mes determinado supera en al menos un punto porcentual el promedio de la

tasa de desempleo nacional de los últimos cuatro años, se activa -inmediatamente- la posibilidad de recibir dos giros adicionales a los estipulados cuando el trabajador está haciendo uso de una prestación, independientemente de la modalidad contractual bajo la cual percibe el beneficio. En la historia del seguro esta situación se observó luego de la crisis de 2008.

DESEMPLEO



Fuente: Elaboración propia a partir de información del INE y Superintendencia de Pensiones.

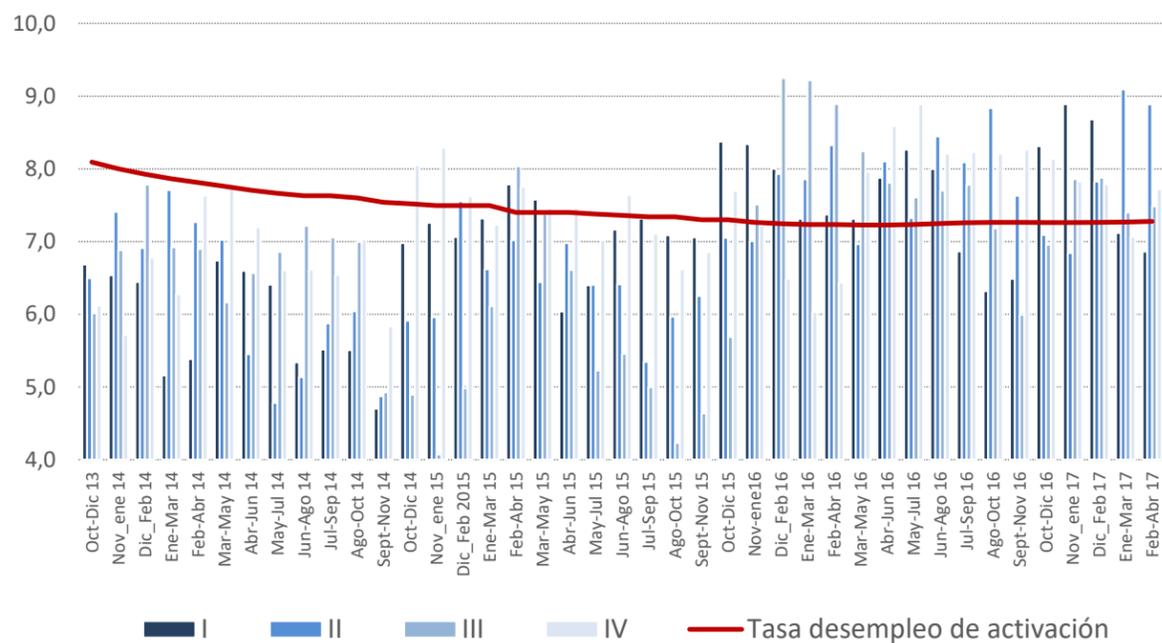
Además, en distintas ocasiones se ha gatillado el uso de un mecanismo "ad hoc" para enfrentar eventos que, finalmente,

implican la pérdida de trabajo en zonas o sectores específicos. Es el caso de catástrofes de la naturaleza, como lo fueron el

terremoto del 2010 y los aluviones que afectaron a la III Región y las comunas de Antofagasta y Taltal, en 2015 ⁵. Conviendría revisar la flexibilización del acceso a las prestaciones no sólo ante una situación generalizada (incremento del desempleo en todo el país), o como reacción transitoria ante catástrofes específicas; es decir, considerar eventos que, si bien pueden ser “focalizados”, afecten a un número considerable de trabajadores, como son los desastres naturales y dificultades en sectores productivos que afectan el empleo, generando una norma de carácter permanente y no una específica por catástrofe como ha ocurrido en los casos señalados.

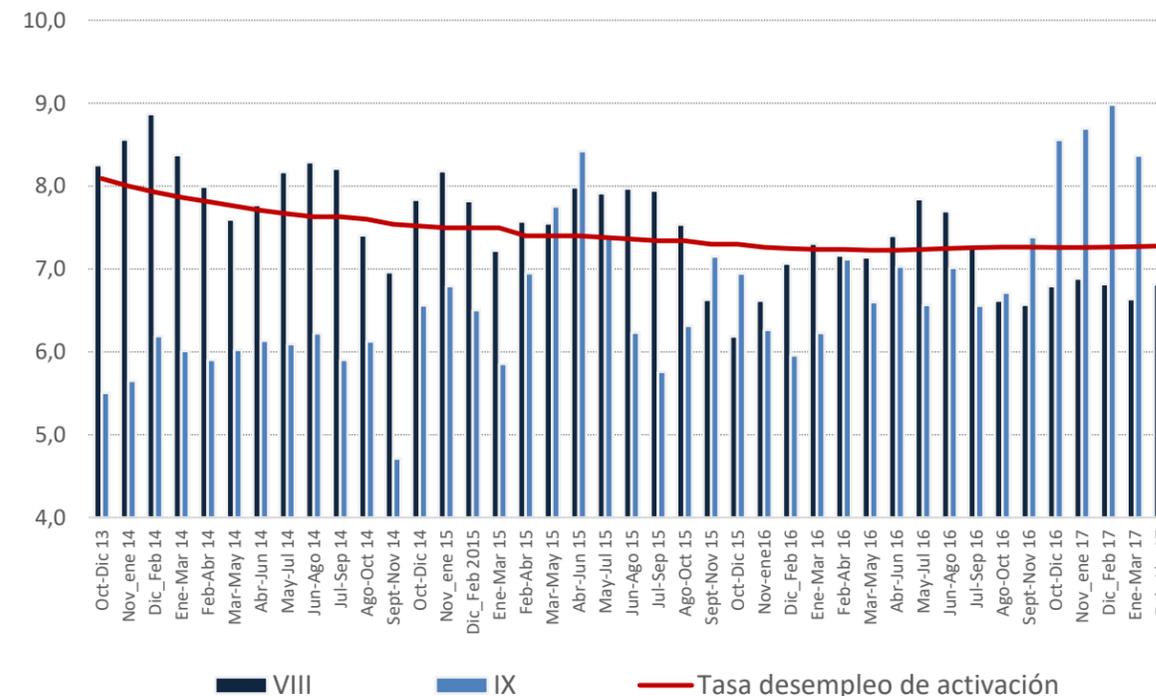
A modo de ilustración de lo anteriormente expuesto, la Comisión ha comparado la evolución de las tasas de desempleo regional versus la tasa de desempleo de activación de los giros adicionales a los usuarios del seguro. En particular, se muestra la evolución de la tasa de desempleo entre 2014 a abril de 2017 para las regiones del norte: I, II, III y IV; y de las regiones del sur: VIII y IX. En todas estas regiones en alguna oportunidad la tasa de desempleo regional ha superado la tasa de activación de las prestaciones adicionales, por lo cual, cabe preguntarse – en este ámbito- la pertinencia de alguna mejora al sistema.

TASA DE DESEMPLEO REGIONAL



5. Leyes 20.440 y 20.829 (Art. 3° transitorio), respectivamente.

TASA DE DESEMPLEO REGIONAL



Fuente: Elaboración propia a partir de información del INE y Superintendencia de Pensiones.

Análisis del uso
de los fondos del
seguro de cesantía

3. Análisis del uso de los fondos del seguro de cesantía

Atendido lo expuesto en el capítulo anterior, interesa analizar las causas y eventuales consecuencias del uso del seguro, distinguiendo entre el uso de las Cuentas Individuales de Cesantía y el Fondo de Cesantía Solidario. Para ello, consideramos útil examinar brevemente

los requisitos normativos de uso de los fondos, el conocimiento que los usuarios tienen del Seguro y algunas características de éstos, como elementos relevantes para explicar su comportamiento a este respecto.

3.1 CONDICIONES A CUMPLIR PARA TENER ACCESO A LOS FONDOS DEL SEGURO.

A. Antecedentes legales establecidos en la ley N° 19.728: Respecto al acceso a giros desde la Cuenta Individual (CIC).

El Seguro contempla una Cuenta en la Sociedad Administradora que es de titularidad de cada afiliado, denominada Cuenta Individual por Cesantía (CIC), en la que deben ser depositadas las cotizaciones de cargo del trabajador (0,6%) y una parte de la cotización de cargo del empleador (equivalente a 1,6% de la remuneración, del total de 2,4%) para los trabajadores con contrato de duración indefinida, y una parte de la cotización de cargo del empleador para los trabajadores de contrato a plazo fijo, o por obra, trabajo o servicio determinado (2,8% de la remuneración, del total de 3%), res-

pectivamente. Estas cotizaciones deben enterarse durante un período máximo de once años en cada relación laboral. Los dineros acumulados en la CIC son de propiedad del respectivo trabajador.

a. Los afiliados tienen derecho a una prestación con cargo a la CIC, cualquiera sea la causal de terminación del contrato de trabajo (prestación a todo evento), siempre que, además, se reúnan los siguientes requisitos: Que el trabajador con contrato indefinido registre en la CIC un mínimo de 12 cotizaciones mensuales continuas o discontinuas, desde su afiliación al Seguro o desde la fecha en que se devengó el último giro a que hubieren tenido derecho conforme a esta ley.

b. En el caso del trabajador con contrato a plazo fijo o por obra, trabajo o servicio determinado, deberá registrar en la CIC un mínimo de 6 cotizaciones mensuales continuas o discontinuas, desde su afiliación al Seguro o desde la fecha en que se devengó el último giro a que hubieren tenido derecho conforme a esta ley, y

c. Encontrarse cesante al momento de la solicitud de la prestación.

B. Antecedentes legales establecidos en la ley N° 19.728: Respecto al acceso a giros desde el Fondo de Cesantía Solidario (FCS)

El Fondo de Cesantía Solidario (FCS) se financia con la parte de las cotizaciones de cargo del empleador que no va a las CIC —0,8% de la remuneración de trabajadores con contrato indefinido y 0,2% de la remuneración de trabajadores a plazo fijo, por obra o faena— y un aporte anual del Estado de 225.792 unidades tributarias mensuales (UTM), el que se entera en 12 cuotas mensuales de 18.816 UTM.

Por otra parte, tendrán derecho a recibir prestaciones del FCS los trabajadores que cumplan los siguientes requisitos:

a. Registrar 12 cotizaciones mensuales en el FCS desde su afiliación al Seguro o desde que se devengó el último giro a que hubieren tenido derecho conforme a esta ley, en los últimos 24 meses ante-

riores contados al mes del término del contrato. Sin embargo, las tres últimas cotizaciones realizadas deben ser continuas y con el mismo empleador.

b. Que el contrato de trabajo termine por vencimiento del plazo convenido en el contrato; conclusión del trabajo o servicio que dio origen al contrato; caso fortuito o fuerza mayor; necesidades de la empresa; desahucio escrito del empleador o quiebra del empleador;

c. Que los recursos de su cuenta individual por cesantía sean insuficientes para obtener una prestación por cesantía por los períodos, porcentajes y montos señalados en la ley, y

d. Encontrarse cesante al momento de la solicitud.

Un trabajador no podrá recibir más de diez pagos de prestaciones financiadas parcial o totalmente con cargo al Fondo de Cesantía Solidario, en un período de cinco años.

El derecho a percibir la prestación cesará por el solo ministerio de la ley, una vez obtenido un nuevo empleo por el beneficiario.

La cotización de cargo del empleador destinada al FCS, deberá enterarse mientras se mantenga vigente la relación laboral.

REQUERIMIENTOS GENERALES ACCESO A BENEFICIOS DE CESANTIA		
	CIC	
	Indefinidos	A plazo Fijo
Nº Cotizaciones	12 cotizaciones desde el último uso o desde su incorporación al sistema (no requiere de continuidad)	6 cotizaciones desde el último uso o desde su incorporación al sistema (no requiere de continuidad)
Causales de Despido	Art. 159 (todas) Art. 160 Art. 161 Art. 163 bis Art. 171	Art. 159 (todas) Art. 160 Art. 161 Art. 163 bis Art. 171
FCS		
	Indefinidos	A plazo Fijo
Nº Cotizaciones	- Haber efectuado 12 cotizaciones en los últimos 24 meses (no requiere de continuidad) - Haber efectuado las últimas 3 cotizaciones continuas y con un mismo empleador	- Haber efectuado 12 cotizaciones en los últimos 24 meses (no requiere de continuidad) - Haber efectuado las últimas 3 cotizaciones continuas y con un mismo empleador
Causales de Despido	Art. 159: 4, 5 y 6 Art. 161 Art. 163 bis.	Art. 159: 4, 5 y 6 Art. 161 Art. 163 bis.

3.2 CONOCIMIENTO DEL SEGURO, DE SUS DISTINTOS FONDOS Y PRESTACIONES.

Durante el período 2016-2017 la Comisión de Usuarios siguió analizando el comportamiento de los usuarios del sistema en lo que refiere a acceso a las distintas prestaciones del seguro, concentrando su atención en el bajo uso de los recursos del FCS.

Históricamente los análisis de percepción y conocimiento del seguro deriva-

ban de estudios de tiempo de espera y satisfacción llevados a cabo a solicitud de la AFC. No obstante, la Comisión estimó importante explorar información que dé cuenta del grado de conocimiento del seguro de cesantía por parte de aquellas personas que no han necesitado cobrar el seguro, ni hacer consultas sobre éste.

En respuesta a la inquietud de la Comisión, el año 2017 la AFC puso a su disposición un estudio encargado por ella y realizado por el Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile, de abril de 2015, titulado: "Análisis de Imagen del Seguro de Cesantía, evaluación percepción de (no) usuarios".⁶

El estudio precisa que: "Hasta 2014 los estudios con los que AFC contaba se centraban fundamentalmente en personas que acudían a las oficinas de AFC (usuarios "activos"). Entre 2005 y 2012 los estudios de tiempos de espera y satisfacción llevados a cabo por Adimark, y más tarde GfK, fueron consistentes en sus hallazgos. En primer lugar, revelan que la gran mayoría de las personas que acuden a las sucursales de la AFC van a concretar el cobro del seguro. Esto implica que cualquier conclusión que se derive de estos resultados solo puede ser interpretada como la percepción de aquellos que han hecho uso del seguro de cesantía."

Un segundo hallazgo es que las personas que acuden a las sucursales de AFC para cobrar su seguro o hacer alguna consulta estaban mayoritariamente satisfechas con la atención y los tiempos de espera.

Por otra parte, señala que: "En 2006 se realizó un estudio para conocer el grado de conocimiento sobre la existencia

y atributos de los dos tipos de seguro, la cuenta individual y el fondo solidario. Este estudio se realizó también entre cotizantes que acudían a la sucursal de AFC, por lo que en su gran mayoría eran personas que se habían acercado a cobrar su seguro o a hacer preguntas específicas sobre éste."

Para luego indicar que: "Los estudios realizados hasta la fecha para medir el grado de satisfacción de los cotizantes que se acercan a las oficinas de AFC con la atención recibida se concentran en un grupo muy limitado de los cotizantes, lo que deja en la oscuridad a la gran mayoría, que son los cotizantes que no han necesitado cobrar el seguro ni hacer consultas sobre éste. Es esperable que las personas que se han acercado a las oficinas de AFC y/o que hayan cobrado el seguro tengan una actitud más accesible sobre el producto, es decir, les sea más fácil expresar lo que les parece respecto del producto, pues han estado en contacto más recientemente con él. Al mismo tiempo, se podría esperar que estas personas tuvieran más información sobre el seguro que el promedio de los cotizantes, dado que en la oficina de AFC tienen más acceso a información que en otras instancias. Además, haberse acercado a la oficina implica que había una motivación para buscar información sobre el seguro. La actitud que las personas que no han estado en contacto con

el producto o no han reflexionado sobre éste recientemente queda en duda, pues no es posible deducirla de una muestra tan limitada."

Los estudios de satisfacción cumplen con el propósito de entregar luces sobre la percepción de los usuarios de la atención en las oficinas de AFC, pero no informa sobre la percepción general del seguro que existe en el universo de los cotizantes. Considerando que la gran mayoría de los cotizantes (97.4% según la memoria anual de AFC en 2013) se han afiliado de manera automática al establecer una nueva relación laboral, es esperable que un gran número de personas no esté al tanto de la existencia del seguro de cesantía o, si estuviera al tanto, es posible que no tenga mayor conocimiento de los atributos de éste. Un estudio cuyo propósito sea conocer la imagen que los cotizantes de AFC, en general, tienen del seguro, y la información con la que cuentan requiere una mirada más amplia, que incluya a todos los cotizantes, independiente de si es que se han acercado o no a las oficinas de AFC."

A continuación, se reproduce la información relevada en el estudio, referida al grado de conocimiento del seguro de cesantía por parte de aquellas personas que no han necesitado cobrar el seguro:

a. Conocimiento del seguro.

Sobre el 90% de los encuestados conoce el seguro de cesantía. Esta cifra es bastante alta si se considera que un importante número de los afiliados ha ingresado a través de la cotización obligatoria. El 10% que declara no conocerlo está compuesto principalmente por jóvenes (menores de 29 años), personas de rentas bajas y con baja escolaridad.

De la mano con el conocimiento del seguro está el que los cotizantes se reconozcan a sí mismos como beneficiarios de éste. De acuerdo al estudio, un 10% de los cotizantes encuestados no lo hace. Al igual que en el caso de aquellos que declaran no conocer el seguro, este grupo está mayoritariamente compuesto por personas de ingresos más bajos, mujeres y personas mayores de 51 años.

Si los cotizantes no se reconocen como beneficiarios, hay menores posibilidades de que se acerquen a las oficinas de AFC para consultar o solicitar su beneficio en caso de requerirlo. Según se puede ver en el estudio, existe un grupo de personas que han estado cesantes por más de un mes y no han cobrado el seguro de cesantía. Un porcentaje de ellos (12%), que corresponde a personas de bajos ingresos, señala que no lo ha hecho porque no sabía que era beneficiario.

Si se tiene en cuenta que el grupo que menos sabe sobre su calidad de bene-

6. Universidad de Chile, abril de 2015: "Análisis de la Imagen del seguro de cesantía, evaluación de percepción del (no) usuario" (Instituto de Comunicación e Imagen).

ficiario del seguro está compuesto por personas de bajos ingresos, mujeres, y de mayor edad, es esperable que este segmento de quienes no han cobrado por desconocimiento tienda a perpetuarse, puesto que son los que más difícilmente accederán a información sobre el seguro de cesantía.

b. Conocimiento de beneficios asociados al seguro.

La gran mayoría de los consultados relaciona el seguro de cesantía con el cobro mensual de la prestación en dinero. Sin embargo, las personas desconocen los otros beneficios asociados al seguro, tales como la mantención del beneficio FONASA, la mantención del beneficio Asignación Familiar (Tramos A y B), el acceso a cursos de capacitación gratuitos y el apoyo para encontrar empleo a través del Municipio (OMIL).⁷ Si bien el cobro del dinero mensual es el atributo sobresaliente y el que probablemente motiva a las personas a acercarse a las oficinas de AFC cuando se encuentran en situación de cesantía, es importante que las personas estén al tanto de los otros beneficios.

c. Conocimiento de los dos tipos de fondo.

La mayoría de los consultados (54,83%)

desconoce la existencia de los dos tipos de fondos, es decir, de la Cuenta Individual y el Fondo Solidario. La distinción entre ambos fondos parece ser relevante sólo al momento de cobrar el seguro, pues las personas deben decidir en qué régimen lo hacen. En ese sentido, un esfuerzo para aumentar el conocimiento de estos dos tipos de fondos tendría más sentido en el segmento de personas que se acerca a consultar, pues requiere del beneficio.

Llama la atención que los resultados del estudio arrojen que existe un menor conocimiento de los tipos de fondos entre quienes han solicitado el seguro, por lo que se aconseja situar el foco de este esfuerzo en las oficinas de AFC y en el sitio web institucional.

Como consecuencia del reiterado interés manifestado por la Comisión en que se repliquen con periodicidad estudios como el desarrollado por la Universidad de Chile, relativos a conocimiento del seguro de cesantía por parte de quienes no han necesitado cobrar el seguro, la Superintendencia de Pensiones instruyó a la AFC a integrar en su encuesta de satisfacción a realizarse en el mes de noviembre de 2017, preguntas sobre el conocimiento del Seguro de Cesantía.

3.3 USO Y ACUMULACIÓN DE LOS FONDOS DEL SEGURO: ALGUNAS EXPLICACIONES.

De acuerdo a información recibida por la Comisión directamente de la AFC, al año 2016 los Fondos de Cesantía alcanzaron los \$ 6.390.188 billones, o millones de millones, a razón de \$ 4.334.676 billones, o millones de millones, en las CIC, y \$ 2.055.512 billones, o millones de millones, en el FCS, lo que equivale a un total en dólares de US\$ 9.570 millones.⁸

Así, en 2016 hubo un crecimiento anual de un 13,8% del total del patrimonio de los Fondos de Cesantía, ganando más rentabilidad que en el año 2015. En los años 2013 y 2014, aproximadamente 13% del total de los afiliados tenían derecho a la prestación por cesantía financiada con el FCS, cifra que aumentó al 20% luego de la reforma del seguro del año 2015.⁹ De acuerdo a la misma información, en el año 2016, periodo en el cual estuvo implementada la reforma en su totalidad, un promedio de 3.700 personas al mes optó por la prestación por cesantía financiada con el FCS. Mientras que, en el año 2014, sólo 1.300 personas optaron por la prestación por cesantía financiada con el FCS.

No obstante, sabemos, por lo analizado en el capítulo anterior, que la proporción de quienes teniendo derecho al FCS no hacen uso del mismo se mantiene constante, a un año de la reforma legal. Para averiguar más sobre posibles causas de esta situación, durante el período 2016-2017 la Comisión recibió a varios invitados que expusieron información relevante sobre el uso de los fondos del seguro de cesantía.¹⁰

Dicha información da cuenta de algunas características de los usuarios del seguro de cesantía, del uso que hacen de los fondos y de la caracterización de las relaciones de trabajo, que contribuyen a la comprensión de esta materia. A continuación, una síntesis de sus principales planteamientos:

- Datos de la Superintendencia de Pensiones.

Se expuso por personeros de la Superintendencia sobre el modelo de proyección de los fondos del Seguro de Cesantía, indicando que el objetivo principal es cumplir con el requerimiento legal, que

8. Gerencia de Inversiones de AFC Chile, sesión de fecha 1° de junio de 2017.

9. Exposición del Jefe de Gestión y Planificación de AFC Chile, sesión de 26 de mayo de 2017.

10. Acerca de los invitados a las sesiones de la Comisión ver ANEXO respectivo.

7. Y a contar de la reforma del año 2015 a cotizaciones para pensiones, en tanto efectúen giros del FCS.

establece que es función de la Superintendencia de Pensiones, en conjunto con la Dirección de Presupuesto, velar por la sustentabilidad de dichos fondos.¹¹

Se explicitó que, aunque la Ley no establece lo que se entiende por sustentabilidad, el ente fiscalizador se ha preocupado de verificar que la tasa de crecimiento de los fondos sea positiva, es decir, que exista acumulación neta.

Incluso, según el criterio expuesto, dado que la Ley establece el derecho de la persona a retirar la totalidad de los fondos acumulados al término de su vida laboral o destinarlo a pensión, es posible deducir que de alguna forma el legislador ha dado también un carácter de ahorro a largo plazo al Seguro de Cesantía, en lo que se refiere a las cotizaciones en la CIC.

Se explicó a la Comisión el estudio actuarial de los fondos del seguro de cesantía realizado el año 2015, que es un modelo de proyección de los fondos de cesantía, el cual requiere simular el comportamiento individual de una muestra de afiliados al seguro, para un horizonte de 12 años, así como la rentabilidad de los mismos fondos.

El modelo presentado cuenta con dos grandes componentes que, por un lado, proyecta los ingresos a los fondos de cesantía, y por otro lado proyecta los egresos. En cuanto a los ingresos, se proyecta el número de cotizantes por tipo de contrato y las remuneraciones de dichos cotizantes, para lo cual se aplica modelos econométricos con un determinado nivel de sofisticación. Para los egresos, se proyecta las personas que perciben la prestación por cesantía, los que tienen derecho, los que dejan de cotizar y aquellos que efectivamente solicitan la prestación, lo cual también se realiza a través de modelos econométricos. Adicionalmente, se proyecta las rentabilidades futuras por tipo de fondo, según posibilidades de inversión reguladas normativamente y la comisión correspondiente a la AFC. Finalmente, también se considera el financiamiento por parte del FCS para programas de apresto laboral.

Se proyectan dos escenarios: uno normal y uno de crisis económica y financiera. En este último escenario se asume una caída máxima en el número de cotizantes de un 7,5% respecto del mes anterior a la crisis, con un evento de este tipo que dura un año (magnitud replicada de la crisis del año 1998); lo que conlleva el aumento de solicitudes de prestaciones

por cesantía, observándose que la tasa de crecimiento mensual de las cuentas del FCS disminuye de 0,39% a -0,4%, y el de las CIC cae de 0,28% a 0%. Así, luego de esta situación de estrés por un período acotado de tiempo, el FCS vuelve a crecer, alcanzando su nivel de pre-crisis en un breve lapso.

En lo que respecta al uso de los fondos del seguro, según datos de la División de Estudios de la Superintendencia de Pensiones, la tasa de uso del FCS alcanza actualmente el 48%, aproximadamente, del total de personas que cumple los requisitos para acceder a éste, mientras

que antes de la reforma de 2015 estaba en 30%, aproximadamente. Lo cual es una señal que los afiliados están conociendo y utilizando cada vez más el FCS. Asimismo, considera que la nueva Bolsa Nacional de Empleo (BNE) podría ser relevante para que dicha cifra aumente.

Respecto a la duración promedio de las relaciones laborales, se presentó la siguiente tabla elaborada por la División de Estudios de la Superintendencia:

PROMEDIO DE NÚMERO DE MESES COTIZADOS CONTINUOS DE LOS CONTRATOS VIGENTES A AGOSTO 2016 ¹

Independiente de el empleador	Con un mismo Empleador	
	Plazo Indefinido	Plazo Fijo/Obra o Faena
54	17	9

Fuente: Base del Seguro de Cesantía, agosto 2016.

1. Considera 3.145.511 cotizantes con contrato indefinido y 1.197.071 cotizantes con contrato fijo.

Se señaló que, siendo el promedio importante, no necesariamente es revelador, indicando la importancia de observar la forma en que se agrupa el porcentaje de

trabajadores según número de meses cotizados continuos, independiente del empleador:

11. El Art. 37 establece que la Superintendencia de Pensiones y la Dirección de Presupuestos deberán realizar cada tres años un estudio actuarial que permita evaluar la sustentabilidad del Seguro de Cesantía, en especial del Fondo de Cesantía Solidario. Asimismo, este estudio deberá realizarse cada vez que se proponga una modificación a las prestaciones otorgadas por este seguro, exceptuando el reajuste contemplado en el artículo 25 de la presente ley. Dicho estudio deberá considerar un análisis sobre los aportes y usos de los Fondos de Cesantía, diferenciado según se trate de trabajadores con contrato indefinido o con contrato a plazo fijo o para una obra, trabajo o servicio determinado. El estudio actuarial será público."

DISTRIBUCIÓN DE CONTRATOS VIGENTES A AGOSTO DE 2016, SEGÚN TRAMO DE MESES COTIZADOS Y CONTINUOS ¹

Indefinido		Plazo Fijo/ Obra o Faena	
Meses	%	Meses	%
Hasta 12	18	hasta 3	33
entre 12 y 24	16	entre 3 y 6	19
entre 24 y 36	12	entre 6 y 12	15
más de 36	54	más de 12	32
Total	100	Total	100

Fuente: Base del Seguro de Cesantía agosto 2016.

1. Se contabiliza indistintamente meses cotizados con mismo empleador y con distinto empleador.

En cuanto a la duración promedio períodos de desempleo se presentaron los siguientes datos:

MESES DE DURACIÓN DE DESEMPLEO ¹, POR EVENTO DE DESEMPLEO

	p25	p50	Promedio	p75
Indefinido	1,00	2,00	6,41	7,00
Plazo Fijo	1,00	3,00	6,43	8,00

Fuente: Se considera ventana entre enero de 2009 y agosto de 2016, Base del Seguro de Cesantía.

1. Se consideran solo personas que tuvieron un desempleo mayor a 0 y tienen cotizaciones posteriores al desempleo.

MESES DE DURACIÓN DE DESEMPLEO¹, PERSONA/TIPO DE CONTRATO²

	p25	p50	promedio	p75
Indefinido	1,33	3,00	7,20	8,00
Plazo Fijo	2,50	5,00	8,40	10,00

Fuente: se considera ventana entre enero de 2009 y agosto de 2016, Base del seguro de Cesantía.

1. Se consideran solo personas que tuvieron un desempleo mayor a 0 meses y tienen cotizaciones posteriores al desempleo.

2. Se considera a las personas dos veces si han cambiado su tipo de contrato. El indicador se obtiene como el promedio de la duración de los eventos en caso que la persona/tipo de contrato tenga más de 1 evento de desempleo, por tipo de contrato.

Este último cuadro considera como desempleo los períodos sin cotizar, lo que no significa necesariamente que la persona se encuentra sin trabajar, pues puede encontrarse en un trabajo informal, en el sector público, etc. Así también, se hizo presente que se observó datos entre el 2009 y el 2016. Y al referirse a

eventos de desempleo, la información alude a las veces que una misma persona estuvo desempleada durante el período de referencia.

En cuanto al período transcurrido entre solicitud de beneficios y pago, se entregó la siguiente información:

PROMEDIO DE DÍAS ENTRE SOLICITUD Y PRIMER GIRO, DE SOLICITUDES EFECTUADAS ENTRE 2009 - 2016

Contrato	CIC		FCS	
	Promedio	Solicitudes	Promedio	Solicitudes
Indefinido	21	2.866.640	34	629.632
Plazo fijo	21	5.015.998	33	165.920

Fuente: Se considera entre enero de 2009 y agosto de 2016, Base del Seguro de Cesantía.

Finalmente, en cuanto a duración del desempleo por tipo de contrato se presentó la siguiente información:

MESES DE DURACIÓN DEL DESEMPLEO¹, POR EVENTO DE DESEMPLEO

		CIC	FCS	TOTAL
indefinido	P50	4	5	4
	Promedio	7,00	7,91	7,19
	P75	8	9	8
Plazo Fijo	P50	3	3	3
	Promedio	5,46	5,50	5,46
	P75	6	6	6
Total	P50	3	5	3
	Promedio	6,03	7,39	6,18
	P75	7	8	7

Fuente: Se considera ventana entre enero de 2009 y agosto de 2016, Base del Seguro de Cesantía.

1. Se consideran solo personas que tuvieron un desempleo mayor a 0 meses y tienen cotizaciones posteriores a recibir beneficios

MESES DE DURACIÓN DEL DESEMPLEO¹, POR PERSONA / TIPO DE CONTRATO² INDEFINIDO

		CIC	FCS	TOTAL
indefinido	P50	4	5	4
	Promedio	7,35	8,24	7,53
	P75	8	9	8,5
Plazo Fijo	P50	3	3,50	3
	Promedio	6,44	6,20	6,43
	P75	7	7	7
Total	P50	3,5	5	4
	Promedio	6,87	7,91	7,00
	P75	8	9	8

Fuente: Se considera ventana entre enero de 2009 y agosto de 2016, Base del Seguro de Cesantía.

1. Se consideran solo personas que tuvieron un desempleo mayor a 0 meses y tienen cotizaciones posteriores a recibir beneficios.

2. Se considera a las personas dos veces si han cambiado su tipo de contrato. El indicador se obtiene como el promedio de la duración de los eventos en caso que la persona/tipo de contrato tenga más de 1 evento de desempleo, por tipo de contrato.

- Datos del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Asesores del Ministerio del Trabajo realizaron diversos cruces de información del año 2015, que resultan útiles para formular algunas hipótesis. Por lo tanto, se resumen a continuación, aunque la información no se refiere propiamente al periodo en examen.

Así, por ejemplo, durante el año 2015, 1.183.687 trabajadores recibieron al menos un pago por cesantía, ya sea de su cuenta individual, del Fondo Solidario o de ambas. Se presentó la siguiente tabla que muestra la cantidad de beneficiarios, solicitudes, el promedio de giros y montos recibidos por solicitud de acuerdo al tipo de usuario del seguro el año 2015, separados de acuerdo a su derecho y uso del Fondo de Cesantía Solidario.

Categoría de la solicitud	Fuente de Financiamiento	Usuarios[1]	Nº de Solicitudes	Media de giros	Monto promedio giro total	Monto promedio Cuenta Individual	Monto promedio Fondo Solidario
Sin derecho al FSC	CIC	876.530	887.816	1,6	\$ 214.363	\$ 214.363	-
Tiene derecho al FCS y no lo utiliza	CIC	179.114	179.129	1,6	\$ 291.890	\$ 291.890	-
Tiene derecho al FCS y lo utiliza	CIC y FCS	137.414	137.460	3,8	\$ 235.839	\$ 111.084	\$ 124.754

Fuente: Mintrab a partir de base Seguro de Cesantía.

[1] Estos usuarios suman más de 1.183.687 ya que un mismo trabajador puede haber estado en dos o tres categorías si realizó más de una solicitud de cesantía por la que recibió pagos durante el 2015.

Se indicó que es posible observar que la gran mayoría de los solicitantes no tiene derecho a la prestación de cesantía con financiamiento del FCS (74%), y más de la mitad de aquellos que lo tienen, no lo utiliza. Asimismo, quienes tienen derecho a la prestación por cesantía con financiamiento del Fondo de Cesantía Solidario, retiran en promedio giros de mayor valor que aquellos que no pueden optar a dicha prestación; además, la suma proveniente del FCS corresponde a la mitad (53%) del monto promedio recibido por los usuarios que tienen derecho

y lo utilizan.

Se exhibió una segunda tabla que refleja que la mayoría de las solicitudes por la que se realizó un pago de prestación por cesantía durante el año 2015, se basaron principalmente en las causales de término de relación laboral consistentes en conclusión del trabajo o servicio (Art. 159 N° 5 Cód. del Trabajo), y necesidades de la empresa (Art. 161 inc. 1° Cód. del Trabajo).

Causal de término de relación laboral	Categoría solicitud			Total
	Sin derecho al FSC	Tiene derecho al FCS y no lo utiliza	Tiene derecho al FCS y lo utiliza	
No corresponde informar	26	7	12	45
Mutuo acuerdo de las partes	73.579	3	0	73.582
Renuncia del trabajador	258.587	3	0	258.590
Vencimiento del plazo convenido	148.249	20.178	10.967	179.394
Conclusión del trabajo o servicio	234.924	57.650	18.672	311.246
Caso fortuito o fuerza mayor	692	365	323	1.380
Causal imputable al trabajador	82.366	4	0	82.370
Necesidades de la Empresa	86.110	100.575	107.323	294.008
Causal imputable al Empleador	2.728	0	0	2.728
12	555	344	163	1.062

Fuente: Mintrab a partir de base Seguro de Cesantía.

Se indicó que la mayoría de las personas que no tienen derecho a la prestación por cesantía con financiamiento del FCS, pero sí de su Cuenta Individual, lo solicitan principalmente por las causales de renuncia voluntaria y por el vencimiento del plazo convenido. En cambio, aquellos que sí tienen derecho a la prestación por cesantía con financiamiento del FCS, lo requieren basados en la causal de nece-

sidades de la empresa.

Se agregan dos tablas que se consideran especialmente interesantes, pues cruzan la información del sistema con información del Ministerio de Desarrollo Social, que contribuye a caracterizar a los usuarios.

CARACTERIZACIÓN USUARIOS DEL SEGURO DE CESANTÍA

Categoría	Escolaridad promedio (1)	Ingreso pc del hogar promedio (2)	Mediana del ingreso pc del hogar (1)
Sin derecho al FCS	11,5	\$ 163.912	\$ 126.095
Tiene derecho al FCS y no lo utiliza	11,4	\$ 197.323	\$ 157.185
Tiene derecho al FCS y lo utiliza	12,1	\$ 150.764	\$ 116.882

Notas: (1) En base a los usuarios de los que se conoce su escolaridad, ya sea por datos del Ministerio de Educación o el Registro Social de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social; 713.907 usuarios sin derecho al FCS, 142.887 usuarios con derecho al FCS y no lo utilizan y 117.988 usuarios con derecho al FCS que lo utilizan.

(2) En base a los usuarios de los que se tiene información en el Registro Social de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social; 598.091 usuarios sin derecho al FCS, 117.975 usuarios con derecho al FCS y no lo utilizan y 99.540 usuarios con derecho al FCS que lo utilizan.

USUARIOS DEL SEGURO DE CESANTÍA SEGÚN TRAMO DE VULNERABILIDAD

Categoría	40	50-100	Sin Dato
Sin derecho al FCS	34,43%	34,31%	31,26%
Tiene derecho al FCS y no lo utiliza	25,24%	40,63%	34,14%
Tiene derecho al FCS y lo utiliza	38,09%	34,34%	27,58%

Fuente: Mintrab.

En base a los usuarios de los que se tiene información en el Registro Social de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social; 598.091 usuarios sin derecho al FCS, 117.975 usuarios con derecho al FCS y no lo utilizan y 99.540 usuarios con derecho al FCS que lo utilizan.

3.4 POSIBLES CAUSAS Y EVENTUALES CONSECUENCIAS DEL BAJO NIVEL DE USO DEL FCS COMENTADAS POR INVITADOS DURANTE EL PERÍODO.

Antecedentes legales relevantes del FCS en la Ley N° 19.728: El Art. 20 señala que los afiliados al Seguro que perciban prestaciones con cargo a la Cuenta Individual de Cesantía o al Fondo de Cesantía Solidario, mantendrán la calidad de afiliados al régimen de la Ley N° 18.469 (Regula el ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud y crea un régimen de prestaciones de salud) durante el período en que se devenguen las mensualidades respectivas.

Aquellos trabajadores que tengan derecho a las prestaciones del Fondo de Cesantía Solidario, que al momento de quedar cesantes percibían asignaciones familiares en calidad de beneficiarios, según el ingreso mensual y valores correspondientes establecidos en las letras a) y b) del artículo 1° de la Ley N° 18.987 y sus modificaciones, tendrán derecho a continuar impetrando este beneficio por los mismos montos que estaban recibiendo a la fecha del despido, mientras perciban giros mensuales conforme a esta ley.

El Art. 25 ter establece que el Fondo de Cesantía Solidario aportará a la cuenta de capitalización individual obligatoria para pensiones de los beneficiarios que hayan optado por dicho Fondo, el mon-

to equivalente al 10% de la prestación por cesantía que les corresponda recibir. El aporte deberá ser enterado por la Sociedad Administradora del Fondo y no estará afecto al cobro de comisiones por parte de la Administradora de Fondos de Pensiones correspondiente.

El Art. 47 establece que la obtención del beneficio con cargo al Fondo de Cesantía Solidario será compatible con otros beneficios económicos que otorguen o se obtengan, con los requisitos pertinentes, a través de las municipalidades.

De lo expuesto se deduce que, para quienes tienen derecho, no recurrir al FCS conlleva la pérdida de beneficios asociados. No obstante, el bajo uso y la permanente acumulación del FCS sigue llamando la atención de la Comisión.

A continuación, se hace una síntesis de las posibles causas del bajo nivel de uso del FCS comentadas por algunos invitados de la Comisión durante el período.

i. Este comportamiento de los afiliados, se debería a aspectos ligados a la operación del sistema: 1) las perspectivas de encontrar empleo; 2) la obligación de certificar la cesantía en la Oficina Muni-

cipal de Intermediación Laboral (modificada el 2016); 3) los montos y rapidez con la que se paga el primer giro de una prestación que es financiada solamente con la Cuenta Individual por Cesantía, en comparación a aquella que se paga en función de una prestación financiada por el Fondo de Cesantía Solidario.

ii. Habría también aspectos relacionados con las modificaciones legales no correctamente implementadas, tales como como una mala aplicación del seguro en dos casos: 1) a que se seguía solicitando ir a la OMIL a certificar la cesantía pese a la última modificación de la ley (2015). Una vez corregido lo anterior, disminuyó de 7.000 a 300 los rechazos al uso del FCS por esta causa. El cambio del compendio de normas de la Superintendencia fue en marzo de 2016. Sin BNE, se exigía sólo una vez; no todos los meses; y 2) A que se estaba efectuando el pago a 30 días. Pero la ley, al señalar plazo, sólo trata la Cuenta Individual de Cesantía (CIC), no el FCS. En la solicitud se ponían 30 días desde la solicitud, no del finiquito, lo que es un plazo mayor al legal.

iii. En este mismo sentido, se detectó que en la información a los usuarios se les advertía que tendrían que ir a la OMIL varias veces, si optaban por FCS. Esto posiblemente era un elemento determinante para la decisión. Se ha pedido a AFC que sus “asistentes de servicios” no influyan de ese modo en la decisión. El propio señor Superintendente reconoce

que la información con algún sesgo puede ser punto crucial en esta materia.

iv. Con relación a los requisitos de acceso a los beneficios, se menciona entre las posibles razones: 1) restricción del límite superior de la tabla del art. 25 de la ley; la tasa de reemplazo en niveles superiores a \$ 789.000.-; 2) puede ser un comportamiento racional reservar el uso del FCS para futuros eventos, dado el límite de 10 meses en 5 años, y 3) a su vez, se considera que, pese a que la reforma del seguro del año 2015 suprimió la exigencia de certificar la cesantía en la OMIL y se simplificaron los requisitos para acceder al FCS, siempre habrá personas que prefieran cobrar el CIC cuando la cantidad a cobrar sea mayor en las primeras cuotas, debido a la diferente distribución del monto total a pagar.

v. Finalmente, se indicó que posiblemente y a pesar de la última reforma legal, los requisitos para acceder a la prestación por cesantía con financiamiento del FCS continúan altos. A la vez, que el menor uso observado del FCS también podría radicar en el énfasis que la cartola enviada a los cotizantes del seguro otorga al uso de los recursos en la Cuenta Individual por sobre el Fondo de Cesantía Solidario, situación que se refuerza por las fechas de pago prevalecientes en el sistema, que dejan en desmedro la obtención de recursos complementados por el Fondo de Cesantía Solidario.

3.5 PUNTOS DE VISTA RESPECTO A POSIBLES USOS DE LOS FONDOS ACUMULADOS.

Vista la acumulación del FCS, a la Comisión de Usuarios le preocupa que se planteen objetivos diferentes de aquellos para los cuales fue creado dicho fondo. En opinión de la Comisión, el texto legal reafirma el uso de los fondos del seguro únicamente para objetivos relacionados con el sistema de protección al trabajador cesante.

Al efecto, es importante revisar las disposiciones legales de la ley 19.728:

– El art. 6 establece que las cotizaciones del seguro de cesantía se calcularán sobre las remuneraciones, hasta el tope máximo equivalente inicialmente a 90 unidades de fomento consideradas al último día del mes anterior al pago y reajutable año a año.

– El art. 9 señala que las cotizaciones en la cuenta individual del trabajador deberán enterarse durante un período máximo de once años en cada relación laboral.

– El art. 13 dispone que, si el contrato termina por necesidades de la empresa, el afiliado tendrá derecho a la indemnización por años de servicios, calculada sobre la última remuneración mensual, con un límite máximo de trescientos treinta días de remuneración, a menos que se haya pactado, individual o colectivamente, una superior, caso en el cual se aplicará esta última.

– Por su parte el art. 54 establece que las prestaciones establecidas en esta ley de cargo de los empleadores a favor de los trabajadores afiliados al Seguro tendrán la calidad jurídica de indemnizaciones por años de servicio, para todos los efectos legales.¹²

– El art. 19 establece que, si un trabajador se pensiona por cualquier causa, podrá disponer en un solo giro de los fondos acumulados en su Cuenta Individual por Cesantía. Los trabajadores que se encuentren tramitando su solicitud de pensión podrán traspasar parte o el total del saldo de su Cuenta Individual por Cesantía a su cuenta de capitalización individual que mantenga en una Administradora de Fondos de Pensiones, con el objeto de aumentar el capital para financiar su pensión.

12. Durante el periodo de gestión de la comisión, un grupo de diputados presentó el proyecto de acuerdo el N° 720, en la sesión 75, donde solicitan a la Presidenta de la República que instruya al Ministro del Trabajo y Previsión Social para que adopte las medidas destinadas a eliminar la facultad del empleador para imputar sus aportes al seguro de cesantía al pago de indemnización por año de servicio (propuesta de resolución 720). Al respecto la Comisión no tiene una opinión consensuada, por lo que nos parece que los cambios que pueda sufrir en el futuro el seguro de cesantía deben contar en lo posible con el consenso de los actores del seguro de desempleo.

– El art. 25 establece que el Fondo de Cesantía Solidario podrá financiar programas de apresto para facilitar la reinserción laboral de los cesantes que se encuentren percibiendo las prestaciones de este fondo y que tengan un bajo índice de empleabilidad.

– El art. 61 crea el Sistema de Información Laboral y la Bolsa Nacional de Empleo, cuyos objetivos serán aumentar la empleabilidad y facilitar la reinserción laboral de los trabajadores cesantes mayores de 18 años de edad.

En relación a propuestas de uso de los fondos acumulados en el FCS (la Comisión recordó las surgidas en el pasado reciente, de destinar recursos al financiamiento del sistema de salas cuna, o para mejorar las pensiones de los traba-

jadores), la Comisión estimó que no se debieran considerar objetivos distintos del sistema del Seguro. En este sentido, otros posibles usos mencionados son: financiar programas de intermediación o capacitación; financiar programas de información sobre el Seguro de Cesantía; que los fondos financien en mayor medida a los desempleados con cargas familiares. Esto, sin perjuicio de estudiar también un incremento de los beneficios en ciertos casos como, por ejemplo, aumentar la tasa de reemplazo para jefes de hogar de familias vulnerables, además de considerar reservas para situaciones de catástrofe y de aumento de desempleo en regiones o sectores productivos por condiciones extraordinarias, como se señaló más arriba.

Sistema de información laboral, bolsa nacional de empleo, y reinserción laboral (apresto).

4. Sistema de información laboral, bolsa nacional de empleo, y reinserción laboral (apresto).

La Ley del Seguro de Cesantía junto con establecer los criterios y prestaciones a los que tienen derecho los trabajadores cubiertos ante eventos de desempleo, también considera mejoras al funcionamiento del mercado laboral con el fin de aumentar la empleabilidad y facilitar su reinserción, para lo cual crea tanto un sistema de información laboral como una bolsa nacional de empleo.

De esta forma, el sistema se compone no sólo de las prestaciones de desempleo, sino que también del fortalecimiento de las capacidades de empleabilidad de los trabajadores. Por ello, este capítulo aborda precisamente estos ámbitos, en el entendido de que en su conjunto configuran parte de lo que debiera ser un sistema de intermediación laboral.

4.1 LA INTERMEDIACIÓN LABORAL. PRESENTACIONES REALIZADAS EN LA COMISIÓN.

A. Estudio BID- MINTRAB

En el desarrollo del trabajo de la Comisión durante el periodo informado, se contó con la presencia de Solange Bernstein, a esa fecha investigadora de la Unidad de Mercados Laborales y Pensiones del BID, quien expuso sobre los principales ámbitos en los cuales se enfocaba un proyecto sobre el sistema de intermediación laboral en Chile, en desarrollo por el BID y en cooperación con el MINTRAB.

De los aspectos relevantes de la presentación a destacar, podemos señalar lo

relacionado con los objetivos que debería tener un sistema de intermediación laboral (SIL), el cual debería suministrar información sobre el mercado laboral mediante la recopilación de datos sobre vacantes laborales y postulantes potenciales. Así también el SIL debería incorporar políticas activas de mercado laboral, que conlleva capacitación laboral que permita preparar a personas para aportar al desarrollo del país y al desarrollo personal.

Asimismo, el SIL debería incluir información de la administración de beneficio como la gestión de las prestaciones por desempleo, como el Seguro de Cesantía

y la ayuda o subsidio al empleo. Además debería, según la investigadora, contemplar una gestión de la migración laboral mediante la coordinación de la movilidad geográfica más allá de las fronteras para las personas que quieren aplicar y desarrollar sus habilidades en un nuevo entorno laboral.

La Sra. Berstein señaló que este proyecto está motivado en las poco auspiciosas perspectivas del mercado laboral. Agregó que en los últimos diez años la productividad laboral creció a un ritmo promedio menor al 1% anual, dando lugar a un estancamiento de la productividad laboral. Por otro lado, las densidades de cotización no alcanzan al 50% y las tasas de reemplazo están por debajo de los estándares internacionales, lo que demuestra una calidad de empleo en deterioro.

Dentro del marco señalado anteriormente, expresó, la intermediación laboral juega un rol fundamental por las siguientes razones:

- Contribuye a mejorar los niveles de productividad, al mejorar el equilibrio entre oferta y demanda, así como a reasignar trabajadores hacia empleos más productivos.
- Producen políticas costo-efectivas.
- Las políticas activas de mercado laboral con énfasis en intermediación son más efectivas que las que ponen énfasis sólo en la formación en aula.
- Los servicios de asistencia a la búsqueda

de empleo reducen la duración del desempleo.

- Los SIL son más efectivos para los trabajadores con peores perspectivas laborales.

Es importante destacar en la exposición lo referido a “que potenciar la intermediación laboral puede incentivar una mayor efectividad del gasto laboral, reduciendo, por un lado, la duración de períodos de desempleo y ahorrando en el pago del Seguro de Cesantía; y, por otro lado, mejorando el gasto en políticas activas de empleo. Las mejoras del gasto en las políticas activas de empleo dicen relación con la selección de instrumento adecuado según las necesidades; así, por ejemplo, es importante diferenciar cuando es necesario aplicar intermediación y cuando llevar a cabo una capacitación o mentoría”.¹³

Por otro lado, es necesaria la coordinación de diferentes actores de la sociedad para llevar a cabo una definición y adecuada Política de Intermediación Laboral: el sector privado –por su rol generador de empleo y como demandante de perfiles de trabajadores–, los trabajadores, los diferentes niveles del gobierno –encontrando un balance entre las economías de escala de trabajar al nivel nacional y la flexibilidad para encontrar soluciones que atiendan las problemáticas locales–; y las diferentes instancias públicas como el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Ministerio de Educación, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, CORFO, Comisión

de Productividad, Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad y la propia Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía.

En este sentido, un Sistema de Intermediación Laboral no es solamente la Bolsa Nacional de Empleo, en adelante la “BNE”, pues ésta es sólo un elemento de todo un sistema y, de hecho, aquel que lleva a cabo la vinculación laboral mediante el emparejamiento entre oferta y demanda.

Principalmente son tres los pasos fundamentales para avanzar:

i. Diseño del SIL, lo que contempla:

- Definición de una Política de Intermediación Laboral.
- Articulación en el esquema de entrega de las distintas Políticas Activas de mercado Laboral del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (capacitación e intermediación).
- Reforzamiento de la red de 326 Oficinas Municipales de Información Laboral con debilidades técnicas y operativas, así como otros canales de atención.
- Potenciar el vínculo con el sector privado.

ii. Sistema de gestión de servicios de intermediación laboral:

Diseñar un esquema integral de gestión del desempeño que permita orientar las

intervenciones hacia el logro de resultados.

iii. Sistema de información laboral integrado:

Consolidar e integrar los distintos esfuerzos de generación de Información de Mercado Laboral (Sistema de Información Laboral del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Observatorios Laborales del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).

Se considera que el SENCE se ha centrado más en la temática de la capacitación y no tan orientado a la intermediación del empleo y su gestión. En países desarrollados es posible observar un SIL robusto, en el que la capacitación es un elemento, dado a que no todos quieren o deben capacitarse y, en efecto, las personas buscan empleo más que capacitarse.

Por otra parte, indicó que se están realizando diferentes pilotos en 32 comunas, en que las capacitaciones están gestionadas como derivaciones, guiadas desde el perfilamiento de las necesidades de una persona en un territorio determinado. Sin embargo, el empleo en sí es y debería ser la puerta de entrada al SIL. Hoy en día la gestión presupuestaria está desbalanceada, con énfasis más en la capacitación que en la búsqueda de empleo. El SENCE administra 4 mil millones de pesos destinados a las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral, en adelante “OMIL”, para distintos programas de asistencia técnica. Por tanto, la idea es racionalizar los recursos para capacitación para des-

13. Acta 13 de enero de 2017.

tinarlos más eficientemente para la gestión de búsqueda de empleo. Continuó señalando que es importante desarrollar espacios locales que se hagan cargo de observar la política del SIL como un todo, para lo cual estos equipos territoriales deben tener determinada capacidad para hacerse cargo de la información y de la atención.

La intermediación laboral siempre ha estado dentro de la preocupación de la Comisión. Entre los elementos indicados para mejorar, se considera positiva la articulación y el acceso a la información de diferentes actores, no sólo de los potenciales trabajadores, sino también de los empleadores. En la actualidad, la dispersión de información hace difícil el análisis de la intermediación laboral, por lo que es relevante considerar explicitar quien debe asumir dicha responsabilidad, así como la de gestionar el cumplimiento del plan expuesto. En opinión de la Comisión, ello debiera recaer en una entidad con una mirada multidisciplinaria, pues un SIL no solo comprende a diferentes actores del mercado laboral y de la sociedad, sino que es la base para la elaboración o perfeccionamiento de políticas públicas. En este sentido, se estima relevante que una Política de SIL debe ser una función permanente del Estado. El canal municipal, tal como está diseñado en la actualidad, no es suficiente. Se estima también que la Comisión podría tener un rol activo en un SIL, pues permitiría la actuación de diferentes actores, que se podría reflejar en resultados concretos.

La Comisión estima posible avanzar en la articulación de las distintas institu-

ciones del Estado que tienen relación con el empleo, y ha sido una constante preocupación de los comisionados. Es tiempo de discutir la posibilidad de que el seguro de desempleo se incorpore a una coordinación con otras instituciones relacionadas con el trabajo, con el objeto de generar prestaciones a los trabajadores que sean más eficientes y oportunas.

B. Experiencia de la Oficina de Desempleo de Francia.

Este acápite fue complementado con la asistencia de representantes de la Oficina de Desempleo de Francia (Pôle Emploi), quienes expusieron sobre su experiencia en la materia, indicando que en Francia existe un organismo muy similar a la Comisión en su sistema de desempleo, en el cual participan empleadores y trabajadores; el Estado interviene solamente en caso de que no se logre un acuerdo o se genere una controversia entre sus integrantes.

Indicaron también que los fondos que maneja el seguro de desempleo francés se conforman por aportes de los trabajadores y empleadores. Actualmente dicho fondo asciende a alrededor de 30 billones de euros. La mayoría de estos fondos se destinan a personas desempleadas y aproximadamente el 10% es entregado al servicio de búsqueda de empleo. Este tipo de financiamiento es relativamente reciente, pues nació en el 2009. El Estado francés también realiza aportes, pero solamente si no existe aportes suficientes a final de año. En los últimos 10 años, el Estado francés ha debido realizar aportes a su seguro de ce-

santía, dado el déficit que ha existido de financiamiento, principalmente debido a la crisis del 2008.

Los expositores señalaron que Pôle Emploi es un organismo independiente, que se relaciona con potenciales empleadores con la finalidad de gestionar las distintas ofertas de vacantes de trabajos que aquellos les entregan, según la necesidad de las empresas que buscan trabajadores. La gestión que realiza consiste en dar a conocer las ofertas laborales que recibe, analizar el perfil de los postulantes y enfoque de competencia a ofertas de trabajos determinados. Trabaja con alrededor de cuatro mil asesores, que apoyan a los empleadores con el objetivo de determinar las competencias necesarias para cada cargo que ofrecen, de forma tal que la búsqueda sea acotada y los puestos de trabajo sean ocupados por personas que sean adecuadas para el cargo. Lo anterior originó un alto nivel de satisfacción entre los agentes del mercado laboral.

Por otro lado, existe una página web de la oficina de desempleo francés que otorga toda la información necesaria para la búsqueda de empleo, tales como funciones del cargo, competencias necesarias, clasificación por oficio y profesión, región en la cual se realizaría el trabajo e incluso la renta ofrecida. Igualmente, permite al futuro trabajador crear un perfil con sus características, para facilitar la conexión que pudiera hacer el sistema con determinados cargos ofrecidos. De esta misma forma el sitio web permite a los empleadores publicar sus ofertas. Aunque en Francia, la modalidad

de publicación de ofertas y búsqueda de empleo es múltiple, se señaló que el 26% de los franceses utilizan un servicio de intermediación, como este, para buscar trabajo. Esta plataforma electrónica permite recopilar datos y cifras respecto a los caracteres de búsqueda, región del país, personas en búsqueda, entre otros elementos.

Así también, se señaló que en Francia las personas buscan estar inscritas o afiliadas al sistema de cesantía, dado a que a través de dicho sistema es posible tener acceso a otros tipos de prestaciones sociales, como las relacionadas con salud. Se aclaró que no se exige para obtener la prestación por cesantía el requisito de encontrarse buscando empleo, sin perjuicio de que existen otras medidas de control, tales como que la prestación se otorga por un tiempo determinado, con la exigencia de incorporarse a programas de capacitación, entregar fundamento razonable en caso de rechazar tres o más ofertas de trabajo, etc.

Se destacó el plan de capacitación del sistema francés, el cual entrega herramientas a personas que no logran encuadrar dentro de los requisitos de búsqueda de empleo, lo que incluye desde la preparación para ejercer determinados cargos, hasta la ayuda para la preparación a entrevistas de trabajo.

4.2 SISTEMA DE INFORMACIÓN LABORAL Y LAS OMIL.

Las modificaciones introducidas al sistema por la última reforma del año 2015 y que radican en la BNE la certificación de los requisitos para obtener prestaciones, plantea interrogantes acerca del rol que podrán cumplir las OMIL en el futuro, dado que ya no es necesario concurrir a ellas para certificar el “estado de búsqueda de trabajo” que se exige para el cobro de las prestaciones del FCS, y dado que en el marco de funcionamiento de la BNE los trabajadores podrán realizar este mismo trámite de manera on-line y así cobrar las prestaciones.¹⁴

Por lo anterior, la Comisión considera necesario conocer o realizar estudios sobre el funcionamiento de las OMIL y la proyección que éstas tendrán en el funcionamiento de un eventual sistema de intermediación laboral.¹⁵

Durante el periodo 2016—2017 no fue posible concretar una reunión con las Asociaciones que coordinan a las municipalidades, lo que ha restringido las posibilidades de acceder a los planes o proyecciones que tienen las autoridades locales sobre la función de las OMIL en el proceso de búsqueda de trabajo y su rol en un eventual SIL.

De acuerdo a las expositoras del proyecto de SIL mencionado anteriormente, las OMIL pueden tener un rol importante,

dada la representación local que tienen, y las personas ya las reconocen como un canal municipal válido.

Para el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, la mayor “capitalidad territorial” es la OMIL. En ese sentido, en el SIL se buscará que la OMIL gestione fuentes de información respecto a barrios como, por ejemplo, juntas de vecinos que sean conectores de la información para los usuarios que se encuentren más lejos de encontrar un buen empleo.

Se observó que la Política de SIL no debe entenderse sujeta a las instituciones jurídicas de hoy, se debe realizar un análisis de largo plazo, debiendo definir hacia donde se quiere avanzar. De hecho, hoy en día no existe, para el caso concreto, un documento o una definición concreta respecto a la función de la OMIL en un SIL.

14. Acta 21 de julio 2016.

15. Acta del 6 de octubre de 2016.

4.3 LA NUEVA BNE.

En el informe anterior de esta Comisión, 2015—2016, se dio cuenta del proceso de licitación de la nueva BNE, adjudicado en marzo de 2016 a la empresa ALTIA S.A.

La Comisión, en mayo de 2016, recibió la visita de representantes de la empresa adjudicataria, quienes expusieron acerca de su propuesta y el nuevo proceso de certificación para efectos del Seguro y su integración con la AFC.

En noviembre de 2016 visitó a la Comisión doña Andrea Soto, entonces directora jurídica de Subsecretaría del Trabajo, con el fin de exponer el estado de avance del proceso de implementación de la Bolsa Nacional de Empleo, en adelante “BNE”.

Los aspectos más relevantes de dicha exposición son los siguientes:

En cuanto a la interacción del sistema en torno a BNE, hubo dificultades iniciales para ordenar algunas gestiones, de manera de darle autonomía. Por ejemplo, antes la certificación de la respectiva Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL) se realizaba en el portal de la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), con clave entregada por el SENCE. Ahora, el sistema será autónomo a ese respecto, lo que tiene relevancia tam-

bién por la diferencia entre las prestaciones a que da lugar la certificación, y los plazos de autorización y pago.

En cuanto al objetivo de la BNE, aclara que es conectar al mundo del trabajo. Por lo tanto, tendrá las siguientes características y funcionalidades, de acuerdo con su diseño:

- Portal amigable.
- Universal.
- Conexión entre oferta y demanda (job matching).
- Ofertas de capacitación y certificación de competencias laborales.
- Servicio del Estado de Chile.
- Certificación para acceder a Fondo de Cesantía Solidario (FCS), que reemplaza a la otorgaban anteriormente las OMIL.
- Es inclusivo (discapacidad; migración, por ejemplo: pasaporte o número especial).
- Gratuito.

La BNE contemplará a migrantes, sin excluirlos por su condición, incorporando sus datos de identificación y contacto.

En cuanto a los avances de la BNE, en cifras, a julio de 2016 operaba con una página transitoria, que recibía aproximadamente un millón de visitas mensuales.

Las proporciones de uso, informadas, por algunas regiones:

- Región Metropolitana (60,6%).
- Región de Valparaíso (8%).
- Bio Bio (6,6%).

En cuanto al uso del teléfono móvil para ingresar al portal, la proporción entre teléfono móvil y PC ha variado desde 20-80%, respectivamente, a 40-60% respectivamente. Por lo tanto, dado el creciente uso de los móviles para hacer consultas, se diseñará e implementará una aplicación para teléfonos móviles.

En cuanto al funcionamiento mismo de la BNE, el diseño comprende los siguientes aspectos:

a. Qué ofrece BNE al trabajador.

- Herramienta online de búsqueda de empleo.
- Gestión de currículum y de trayectoria en forma automática. También referencias.
- Capacitación y evaluación (nexo con ChileValora).

- Ofertas de trabajo públicas y privadas.
- Certificación online para FCS.
- Calendarización de entrevistas.
- SMS de aviso de matching (“encontramos un trabajo para Ud.”). También correo electrónico. Este medio de notificación es obligatorio para FCS.

Informa que se está trabajando en folletos de difusión con AFC, especialmente en este último aspecto.

b. Qué ofrece al empleador.

- Publicación gratuita de ofertas.
- Búsqueda de trabajadores sin necesidad de publicar ofertas.
- Selección y seguimiento de candidatos.
- Calendarización y seguimiento de entrevistas.
- Banner de promoción para empresas más activas.

En general, labores que se desarrollan privadamente y por las que los intermediarios cobran.

c. Qué ofrece la BNE al intermediador.

- Sistema de gestión en materia de intermediación laboral.
- Inscripción de postulantes.

- Publicación de ofertas.
- Seguimiento de postulantes y ofertas.
- Calendarización y seguimiento de entrevistas.
- Ofrecimientos de capacitaciones.

En cuanto a la gestión de los resultados de la intermediación, destaca que el job matching o coincidencia laboral, estará determinada por una variedad de elementos: años de experiencia; oficios; capacitaciones; certificaciones; habilidades; etc.

En definitiva, la BNE ofrecerá una conexión permanente, para facilitar la intermediación laboral con miras a obtener resultados efectivos, mediante diversos medios.

- SMS.
- Mesa ayuda virtual o telefónica 15x7 (standard IPS).
- Portal amigable, estable.
- Intersección trabajador-empleador.
- En todos los dispositivos.
- Inclusivo.

De acuerdo con el avance y la programación inicial, el lanzamiento de la BNE, con el portal definitivo y todas sus funcionalidades, se preveía para fines de di-

ciembre de 2016 o comienzos de enero de 2017, lo que se concretó dentro de lo estimado.

Producto de esta fase de implementación, se produjeron algunas mejoras en el funcionamiento del Seguro. Dos ejemplos:

- En virtud de la última modificación de la ley del seguro, la obligación de concurrir a OMIL se cambió el año pasado, pero se seguía aplicando. Corregido lo anterior, disminuyeron a 300 (desde 7.000) los rechazos de FCS por esta causa. El cambio del compendio de normas de la Superintendencia fue en marzo. Sin BNE, se exigía sólo una vez; no todos los meses.
- En el tema del bajo uso del FCS. Se estaba efectuando el pago a 30 días. Pero la ley, al señalar plazo, sólo trata de la Cuenta Individual de Cesantía (CIC), no del FCS. En la solicitud se ponían 30 días desde la solicitud, no del finiquito, lo que es un plazo mayor al legal.

Informa que el portal de la AFC sólo operó hasta el 22 de noviembre de 2016 en materia de certificación. Además, se realizó el diseño de formularios, con la AFC. La propia AFC pidió no hacer obligatorio el web service.

En cuanto a algunos aspectos de la migración desde la antigua BNE a la nueva, aclara que sólo se registraron los inscritos activos de los últimos seis meses. Por

lo tanto, el total de inscritos es menor al que reportaba el operador anterior.

De lo que se ha observado hasta ahora:

- Hay personas que buscan solas en la página, con un promedio de uso de 4 ó 5 minutos (lo que se estima alto).

4.4 APRESTO LABORAL.

De acuerdo al Art. 25 bis de la Ley del Seguro de Cesantía (19.728), el Fondo de Cesantía Solidario -FCS- podrá financiar programas de apresto para facilitar la reinserción laboral de los cesantes que esté percibiendo prestaciones de dicho Fondo y que tengan un bajo índice de empleabilidad, que son administrados y fiscalizados por el SENCE.

El DS 91, de 2009, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, regula los programas de apresto, definiéndolos como “el conjunto de acciones sistemáticas, definidas y ejecutadas bajo los estándares señalados en el presente Reglamento y que tienen por objetivo promover, fomentar y/o desarrollar habilidades que le permitan al cesante facilitar su reinserción laboral” (Art. 2°), agregando que podrán contemplar dos niveles de complejidad: básico y complementario, considerando las características personales de cada beneficiario (Art. 3°), cuyos contenidos mínimos especifica (Art. 4°).

- OMIL: personas se inscriben más bien solas.

En todo caso, hay 30.000 nuevos usuarios desde Julio de 2016: 1.500 a través de OMIL, solamente.

Las transferencias de recursos para apresto laboral contemplados en la normativa han estado presentes en el trabajo de la Comisión. En este contexto se han planteado inquietudes sobre las condiciones bajo las cuales se traspasan estos recursos desde la AFC al SENCE, dado que según lo informado por el MIN-TRAB estos recursos al transferirse al SENCE se expresan como gasto fiscal¹⁶. La Comisión ha solicitado información a la Superintendencia de Pensiones, quien señaló que no está dentro de sus facultades la fiscalización del traspaso de estos recursos.

La Sra. Andrea Soto del Ministerio del Trabajo Previsión Social, al concurrir a la Comisión, informó que se amplió el monto asignado a esta materia, a \$400 millones. También señaló que es importante el concepto de apresto. Hasta esa fecha se refiere a un apresto básico. Hay voluntad para ampliar el uso de la franquicia del 2% para esto. En cuanto a las Becas,

señaló que éstas tienen un problema de focalización.

Al cierre del presente informe, la Comisión recibió antecedentes del SENCE sobre las actividades de apresto laboral desarrolladas en 2016 y programas del año en curso. Conforme a dichos antecedentes, se destaca la siguiente información¹⁷:

- Hasta 2015, el SENCE solicitó financiamiento sólo para programas de apresto básico

- El programa de apresto básico se ejecuta a través del Programa Fortalecimiento OMIL, en el marco del cual se paga a las OMIL la suma de \$15.000.- por cada beneficiario de FCS que accede al Apresto Laboral Básico. Este pago se efectúa en una sola cuota, durante el último trimestre de cada año calendario.

- El año 2016 se realizó talleres de apresto a 76.981 personas, de las cuales sólo

29.493 (38,31%) eran beneficiarias de FCS, de las cuales SENCE financió 21.000 (por falta de presupuesto, según la misma información).

- El presupuesto asignado en 2016 para apresto básico fue de \$315.000.000, del cual se ejecutaron \$ 314.000.000.-

- A contar de 2016, SENCE solicitó por primera vez financiamiento para los dos niveles de apresto, básico y complementario, asignando a este último un presupuesto de \$ 88.000.000.- para un número estimado de 4.000 personas. Por ser el primer año de aprestos complementarios, se elaboró un plan formativo de 8 horas de duración, contratando a seis (6) OTEC a nivel nacional, ejecutándose en 2016 \$83.300.294 que corresponde al anticipo de hasta un 50% del monto contratado, a cada OTEC. Para este efecto, se definió ejecutar de manera conjunta la cobertura 2016 y 2017.

16. Acta 29, noviembre de 2016.

17. Los antecedentes completos se encuentran disponibles en el sitio web de la Comisión: https://www.afc.cl/publico/comision-de-usuarios/presentacion_organismos_externos.html.

Aspectos
operacionales
relevantes del
seguro

5. Aspectos operacionales relevantes del seguro

Dentro de las Consideraciones Finales del informe anual 2015-2016 de esta Comisión, puntos 4-A y 4-B, se mencionó la intención de revisar algunas situaciones relacionadas con la recaudación y cobranza, en particular en relación con los rezagos de cotizaciones, y con el otorgamiento de prestaciones, espe-

cíficamente en cuanto al cumplimiento de requisitos para el acceso a los giros y mecanismos de control para evitar fraudes. A continuación, se resumen algunos aspectos analizados por la Comisión, en el seguimiento de las materias antes enunciadas.

5.1 RECHAZOS DE SOLICITUDES DE PRESTACIONES.

Tal como se ha mencionado en capítulos anteriores, no todas las solicitudes de prestaciones de beneficios son aceptadas, y las causas de su rechazo son de distinta índole. En particular, durante el periodo 2016 se contabilizó del orden de 170.000 rechazos, de los cuales el 85%

se debió al concepto de cotización insuficiente o inferiores a lo establecido por la ley; por lo que esta Comisión de Usuarios estima necesario tener esto presente al momento de evaluar las condiciones legales de acceso a las prestaciones del Seguro.

CAUSAL DEL RECHAZO	2015		2016	
	N°	%	N°	%
Cotizaciones insuficientes	149.194	85,8%	143.922	84,2%
Afiliado tiene reclamo pendiente	1.255	0,7%	2.116	1,2%
Existe una relación posterior cesada	7.918	4,6%	9.657	5,6%
Existe una relación laboral vigente	12.758	7,3%	11.910	7,0%
Afiliado pensionado	2.703	1,6%	3.336	2,0%
TOTAL	173.828	100,0%	170.941	100,0%

Fuente: Superintendencia de Pensiones a partir de la base de datos del seguro de cesantía.

5.2 REZAGOS.

Dentro de las consideraciones finales del informe anual 2016, se estableció la conveniencia de revisar para el periodo 2017 la situación de los rezagos de cotizaciones y destinos de estos recursos que no logran asignarse a un titular conforme a la normativa vigente.

A la AFC, entre las obligaciones señaladas por la ley y el contrato, le corresponde recaudar las cotizaciones del empleador y el trabajador, registrarlas en las cuentas individuales y en el FCS, según se trate. Dicho proceso de cobro de las cotizaciones se realiza mayoritariamente por PREVIRED. Recibidas por la AFC, las cotizaciones son registradas en las cuentas y fondos correspondientes, se procede a invertirlas y oportunamente, se debe iniciar las acciones de cobro administrativo y/o judicial de los aportes no enterados.

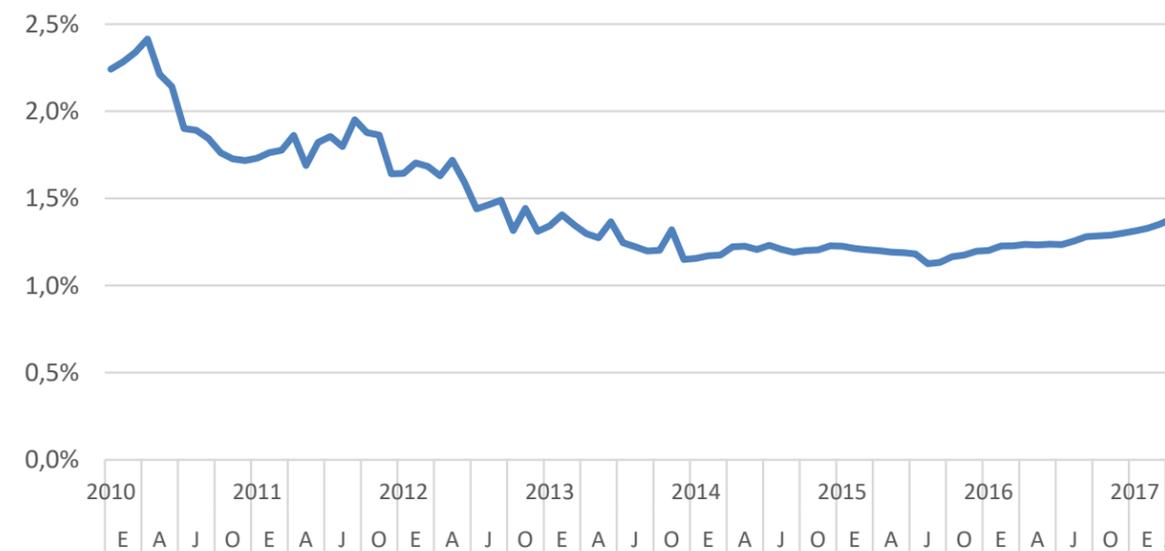
Entre las cotizaciones ingresadas se encuentran algunas que no logran registrarse en las cuentas individuales, y que pasan a constituir rezagos, es decir, apor-

tes que no tienen un afiliado identificable o, corresponden a trabajadores por los cuales no procede efectuarlas¹⁸. Se trata, en particular, de inconsistencias de RUT y afiliado; aportes para trabajadores extranjeros sin RUT; aportes de afiliados que han cumplido los once años de cotizaciones con un mismo empleador, y afiliados que se han pensionado por una causal que los exceptúa de cotizar al seguro.

Todas estas cotizaciones no se registran en cuentas a nombre de un afiliado o Rut, en espera de regularización. Estos recursos son invertidos por la AFC conforme a los criterios aplicables en la materia, pero no se traducen en aumentos de saldo para los afiliados por quienes se efectuó la cotización, atendido que no procede su entero, por no contar con la información suficiente de asignación a una cuenta. A mayo de 2017 los rezagos alcanzaron a 2.333 miles de UF, lo que representó el 1,4% de los fondos existentes en las CIC a igual fecha.

18. Sobre concepto de Rezago ver cita 4 precedente.

COTIZACIONES EN REZAGO / FONDOS CIC



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Administradora de Fondos de Cesantía.

Al respecto, la Superintendencia de Pensiones ha fijado pautas de trabajo para el registro de las cotizaciones rezagadas y procedimientos de devolución, pero conforme a la información recogida por la Comisión, tanto de la AFC como de la Superintendencia, los montos de cotizaciones en rezago siguen incrementándose.

Para la Comisión, los rezagos de cotizaciones constituyen también un motivo de preocupación, como lo señaló en su informe 2015-2016, por su efecto creciente y falta de destino de esos recursos.

De esta forma, se estima conveniente que la Autoridad considere el diseño de mecanismos adicionales para evitar el

pago indebido de cotizaciones. Es posible, también, considerar algún procedimiento sencillo de transferencia de fondos en rezagos, facilitando las herramientas para asignar los recursos a quien corresponda. A modo de ejemplo, se puede facilitar el cruce de información con distintos organismos, para actualizar datos de empleadores y afiliados.

En un orden de definición normativa, se podría considerar que, con los resguardos adecuados de certeza jurídica, las cotizaciones indebidas o en exceso y que no sean recuperadas o reintegradas en un determinado plazo, puedan destinarse a la compensación de deudas o lagunas de cotización que tenga el mismo empleador, en su caso.

5.3 COBRANZA DE COTIZACIONES.

La AFC, en tanto entidad de previsión y conforme las obligaciones que tiene asignadas, debe encargarse del adecuado cobro de las cotizaciones. Para tal fin, en el caso que no se enteren las correspondientes a un trabajador afiliado y las propias del empleador, debe iniciar las gestiones administrativas y, en su caso, las judiciales ante el tribunal de cobranza, para recuperar dichos aportes. De no cumplir con tales actuaciones, se encuentra frente a un incumplimiento normativo que le puede implicar, en un extremo, asumir el costo de las cotizaciones no enteradas.

Las situaciones en que una cotización no está enterada son de dos tipos:

a. Mora Presunta: aquella que, como lo señala su nombre, es una supuesta deuda que la AFC asume como existente en los casos en que no recibe el pago de la cotización de un trabajador en un periodo, así como tampoco una justificación por el no pago. Cuando se pasa de una presunción a una formalización de esta deuda, nos encontramos ante una Decla-

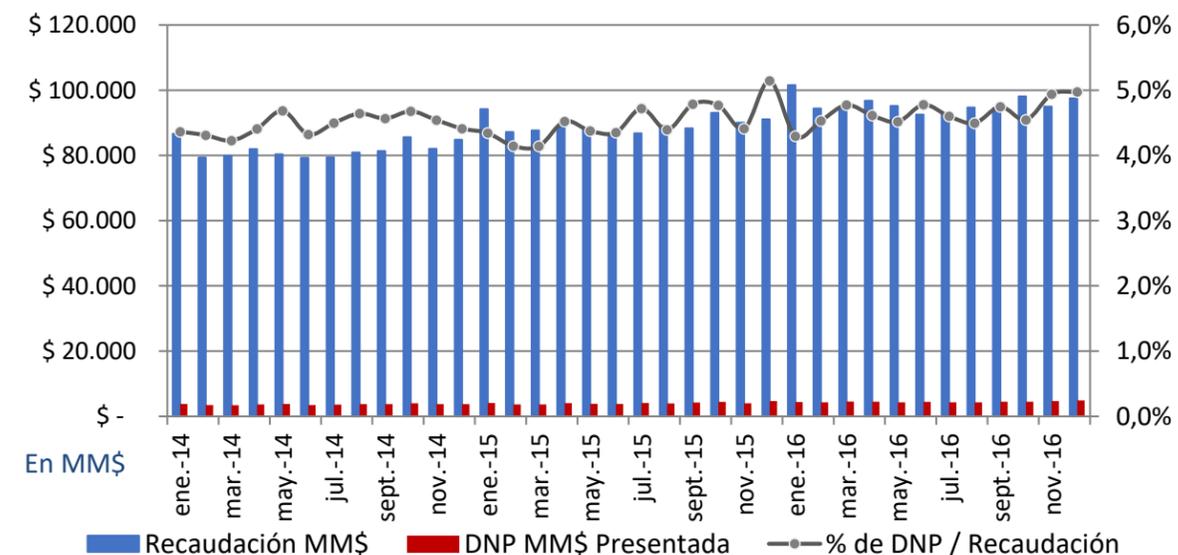
ración y No Pago Automática, en adelante la DNPA. Ellas se originan en su mayoría en empleadores que no comunican a la Administradora el término de relación laboral con sus trabajadores. Por tanto, en realidad existe una omisión administrativa, más que una deuda previsional. Sin embargo, ella existirá hasta que el empleador aclare la inexistencia o terminación de relación laboral, o realice el respectivo pago.

Alrededor del 2% del total de las DNPA se origina por el incumplimiento de pago de cotizaciones por parte de los empleadores, mientras que el resto es originado por la omisión administrativa indicada precedentemente¹⁹.

b. Mora: Es permitido que un empleador declare y no entere cotizaciones. En este caso estamos frente a la figura conocida como "Declaración y No Pago", o DNP. Aquí existe un deudor y existe un procedimiento de cobro, lo que permite un alto grado de recaudación final.

19. El Poder Judicial estima, que los Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional registran una cantidad aproximada de 400 mil causas asociadas a DNPA.

TASA "DNP / RECAUDACIÓN"



Fuente: Administradora de Fondos de Cesantía.

5.4 FRAUDES EN EL COBRO DE PRESTACIONES.

Respecto del pago de prestaciones y su control, las experiencias de fraude detectadas por la AFC, y que también fueron analizadas por la Superintendencia como se indicó a la Comisión, debe permitir encontrar mecanismos que los eviten y mantengan la seguridad de los recursos y la confianza de los usuarios.

Conforme se comprometió en el informe anual 2015 y 2016, la Comisión ha seguido analizando la situación de fraudes al seguro por parte de afiliados que recurren a subterfugios para cobrar prestaciones de cesantía con cargo a su cuenta individual. Durante el ejercicio de esta Comisión para el periodo junio 2016 y

mayo 2017, se consultó periódicamente si han existido nuevos casos de prestaciones por cesantía obtenidas ilícitamente, además de los identificados en el evento anterior.

La Administradora los ha detectado atendido que, al efectuar pago de prestaciones, cualquiera que sea éste, debe previamente verificar que no existan cotizaciones por el período a cubrir con prestación. De haberlas, suspende el pago y consulta al empleador. Constatado el hecho, la AFC inicia acciones judiciales, denunciando los hechos al Ministerio Público.

Estas situaciones de fraudes no es un asunto extendido. Hasta ahora son hechos aislados y puntuales. Sin perjuicio de ello, la Superintendencia ha requerido un plan de trabajo de control a la AFC, el cual se encuentra en proceso y, además, se está estudiando implementar mejoras normativas, que impidan su ocurrencia.

Frente a los hechos conocidos de fraude ya denunciados, la AFC ha recibido consultas de empleadores, que son aten-

didias conforme a los procedimientos vigentes para determinar si existen irregularidades y, según lo ha señalado, la mayoría se descarta.

En todo caso, se constata que de las consultas que por diferentes motivos la AFC efectúa a los empleadores, como ser datos para regularizar cotizaciones, el nivel de respuestas es muy bajo: solamente el 3,5% de los empleadores responde.

La situación anterior ocurre por la combinación de un alto saldo en la CIC de un afiliado y su baja remuneración en el último período antes de solicitar la respectiva prestación por cesantía, afectando a la baja su base de cálculo de la prestación o giro.

Solucionar esta situación, que se seguirá produciendo con frecuencia, aunque en bajo porcentaje, requiere de una modificación legal. Se trata de que en estos eventos se revise la base sobre la cual se calcula la prestación.

Este efecto no esperado de la aplicación de normas vigentes se encuentra en conocimiento de la Superintendencia de Pensiones y es un tema que debe figurar en la agenda de futuras reformas al seguro, en la línea de generar giros mensuales más ajustados a la historia de remuneración del afiliado, lo que además disminuirá los gastos administrativos, y en que además no hay costo fiscal asociado.

ANÁLISIS DE SOLICITUDES IRREGULARES DE PRESTACIONES DEL SEGURO DE CESANTÍA

	Total Acumulado	ago-16	sep-16	oct-16	nov-16	dic-16
N° de trabajadores consultados por empresa	47.611	19.608	21.820	2.505	2.457	1.221
N° de trabajadores con alguna solicitud de beneficio	2.811	843	1.465	226	263	14
Solicitudes que podría ser irregulares (algunos casos tienen más de una solicitud por trabajador)	822	272	265	236	30	19
Solicitudes donde el empleador no responde sobre veracidad del documento presentado	380	171	151	22	18	18
Solicitudes con irregularidad confirmada por el empleador	442	101	114	214	12	1
N° de empleadores asociados a solicitudes irregulares (103 empleadores distintos)	103	44	19	13	12	15

Fuente: Administradora de Seguro de Cesantía.

5.5 PAGOS MENSUALES POR BAJO MONTO, CON CARGO A LA CIC.

Como se señaló en el informe anual anterior, a partir de la última reforma al seguro, vigente desde abril de 2015, se aumentó el monto promedio por giro. Sin perjuicio de ello, se mantienen algu-

nos casos que llaman la atención: según datos de la AFC, existen más de 6.000 solicitudes de prestaciones con cargo a la CIC, que comprenden 10 o más giros cada una.

Los actores del seguro y su rol en la mejora del mismo.

6. Los actores del seguro y su rol en la mejora del mismo.

6.1 ADMINISTRADORA DE FONDOS DE CESANTÍA (AFC)

La Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), entidad privada, es responsable de gestionar el régimen de prestaciones por desempleo, lo que comprende, entre otras, las siguientes obligaciones:

a. Administrar dos Fondos, el constituido por los aportes a las cuentas individuales de los afiliados y el Fondo de Cesantía Solidario (FCS), al que se integran las cotizaciones de los empleadores y los recursos que anualmente y en duodécimos se transfieren por el Estado.

b. Otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que contempla el seguro, lo que incluye: prestar los servicios de recaudación de las cotizaciones de los trabajadores y empleadores y el aporte fiscal, su abono en las cuentas que debe abrir a favor de cada afiliado, la actualización de ellas y, el pago de los beneficios. Para los efectos de la recaudación la AFC recurre a los servicios de PREVIRED. Asimismo, inicia o encarga las acciones necesarias del orden administrativo y de cobranza judicial de las cotizaciones no declaradas ni pagadas (DNPA) y de las declaradas, pero no enteradas (DNP), según proceda.

En el proceso de otorgamiento de beneficios a los afiliados, debe realizar una serie de actividades que aseguren el acceso a quienes corresponde y con el debido cuidado de los recursos de los fondos.

Entre esas actuaciones se encuentra:

- Verificar el cumplimiento de los requisitos para acceder a las prestaciones, lo que deben efectuarse de forma previa al pago de las mismas.

- Le corresponde, a su vez, mantener un control del cumplimiento de requisitos ante todo giro de prestación, cualquier sea el fondo contra el cual se efectúe.

La AFC, es responsable de los perjuicios que se causen en estos ámbitos, en particular en los que afecten al FCS.

c. Adicionalmente, la AFC debe:

- Emitir certificados de cotizaciones efectuadas a la cuenta individual de todo trabajador a petición del empleador que desee imputarlas a las eventuales indemnizaciones por años de servicio que le corresponda pagar;

- Mantener una base de datos de los trabajadores sujetos al seguro;

- Transferir los recursos que corresponda al SENCE, para los programas de apresto laboral.

Compete a la Superintendencia de Pensiones la supervigilancia, fiscalización y control de la AFC en el cumplimiento de sus obligaciones, para lo cual le entrega las instrucciones correspondientes.

Información a los usuarios.

La AFC es la entidad ante la cual el usuario -afiliado cotizante o no, pero con derecho a eventuales prestaciones- recurre para invocar y obtener los beneficios, y para lo cual la AFC debe entregarle la información suficiente, a objeto que adopte las decisiones convenientes en cuanto al Fondo con cargo al cual obtener giros mensuales, que le sustituyan la remuneración que dejó de percibir por haber terminado su contrato de trabajo.

Como indicamos, en todo este proceso a la AFC le compete un importante rol de información: es la entidad a la cual recurre el usuario que requiere prestación en caso de cesantía.

Los antecedentes que se proporcionen han de permitirle al trabajador cesante ejercer, adecuada e informadamente, las opciones que el seguro le ofrece en cuanto a cómo hacer uso de su derecho a efectuar giros de la cuenta individual y,

en su caso, del FCS.

En tal sentido, la información que la Comisión conoció de la AFC acerca de la evaluación de los usuarios en diciembre de 2015, indica que la apreciación es de alta valoración del servicio otorgado en las oficinas de la AFC, ya sean presenciales o a distancia. Por su parte, la Universidad de Chile, realizó otro estudio, también el año 2015, que da cuenta del conocimiento que tienen los usuarios que no han recurrido a la AFC por prestaciones, y de cómo estos saben de la existencia de estos beneficios, ya mencionado precedentemente en este informe.

Al respecto, conforme la Comisión consideró con la Superintendencia, en futuras evaluaciones y encuestas se espera profundizar en el conocimiento que tienen del seguro los trabajadores que no han hecho uso de prestaciones y, en el caso de los que han recurrido a él, los fundamentos para no invocar beneficios con cargo al FCS, de corresponderles.

Asimismo, con datos del tipo señalado, será posible plantear mejoras en la información que se entrega a los usuarios en los diferentes portales de la AFC, ya presenciales como remotos, o en la misma cartola de distribución obligatoria, y de cómo puede llegar información a las empresas que esté disponible para empleadores y trabajadores.

En el caso de la cartola, ella debería considerar simulaciones de prestaciones a obtener conforme a parámetros definidos, de forma de avanzar en la difusión y uso adecuado de todas las alternativas que ofrece el seguro.

Recaudación y rezago.

Por su parte, la buena gestión del seguro implica recaudar adecuadamente, evitando que existan cotizaciones en rezago y respecto de las cuales en varias situaciones no se obtiene su regularización y no puede asignarse a cuenta individual alguna, caso en el cual corresponde definir un destino para esos recursos. En tal sentido, considerando la experiencia que al respecto tiene la AFC, procedería generar mecanismos que eviten la acumulación de recursos que no logran asignarse a cuentas individuales por falta de información, o que siendo indebidas no son reclamadas por los interesados, respecto de los cuales la AFC ha efectuado las gestiones administrativas que le corresponde para su devolución. De ello se trató precedentemente, en un apartado específico.

No pago de cotizaciones.

Las declaraciones y no pago de cotizaciones se constituyen en otro nudo de complejidad administrativa y judicial, que afecta el nivel de prestaciones al asegurado, los recursos de los fondos y el funcionamiento de la AFC, por cuanto

parte de la deuda no logra recuperarse. Resulta, entonces, necesario revisar esos procedimientos normativos, como se explica en el apartado respectivo.

Fraude.

Respecto del pago de prestaciones y su control, las experiencias de fraude detectadas por la AFC, y que están siendo analizadas por la Superintendencia como se indicó a la Comisión, deben permitir encontrar mecanismos que los eviten y mantengan la seguridad de los recursos y la confianza de los usuarios.

Pagos de monto bajo en muchos giros.

La información proporcionada por la AFC presenta situaciones de pagos a afiliados por un número considerable de meses, y por escasos montos en relación con el saldo de la cuenta individual de afiliados que han acumulado un saldo relevante, pero la base de las remuneraciones sobre la que se calculan los giros es de monto bajo. Situación ésta que genera complejidades administrativas en la gestión, pero especialmente prestaciones por monto menor y por un gran número de meses. El número de casos no es mayor, pero tienen su efecto en el funcionamiento del sistema.

6.2 COMISIÓN DE USUARIOS DEL SEGURO DE CESANTÍA.

A la Comisión de Usuarios le corresponde conocer los criterios y procedimientos empleados por la AFC para administrar los Fondos de Cesantía y el pago de las prestaciones.

Para tal fin, a la Comisión le es posible obtener de la AFC informes sobre:

- procedimientos para asegurar el pago oportuno y pertinente de los beneficios;
- criterios para cumplir con las políticas e instrucciones sobre la información a los cotizantes en materia de rentabilidad y comisiones, determinadas por la Superintendencia de Pensiones y,
- en general, los instrumentos y procedimientos adoptados por la AFC destinados al adecuado cumplimiento de sus obligaciones legales y contractuales, en relación con el fin de seguro.

La Comisión no está facultada para intervenir en la administración de la AFC. Sus miembros pueden, sin embargo, concurrir a la junta de accionistas de la Sociedad, con derecho a voz, pero sin derecho a voto.

Por su parte, y en relación con la Intermediación Laboral, la Comisión está facultada para conocer y ser informada por la entidad administradora de la Bolsa Na-

cional de Empleo sobre el funcionamiento de la referida Bolsa.

En lo que se refiere a los programas de apresto laboral, financiados con cargo a recursos del FCS y a cargo del SENCE, la Comisión debe conocer y por tanto dar parecer, sobre las evaluaciones que efectúe el SENCE, considerando el funcionamiento de los mismos, las expectativas de los beneficiarios y contenidos aplicados anualmente.

Por otra parte, la Comisión a través de su presidente, integra el comité técnico que la Superintendencia de Pensiones debe constituir para elaborar la muestra representativa de la Base de Datos puesta a disposición de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, tales como universidades y centros de investigación, entre otros, para la realización de investigación y estudios, de acuerdo al procedimiento establecido por dicha Superintendencia.

En parte con los antecedentes señalados, más los recabados de otras entidades públicas y privadas relacionadas con las prestaciones del seguro y la intermediación laboral, entre ellas la Superintendencia de Pensiones, la Comisión emite su parecer anual en todo lo relacionado con el otorgamiento de las prestaciones a los usuarios del régimen, que son los

trabajadores que conforme a la normativa aplicable se han incorporado al seguro y reúnen los requisitos para acceder a

los beneficios, así como del proceso de intermediación laboral asociado al seguro.

6.3 EMPLEADORES.

De acuerdo a los antecedentes proporcionados por la AFC, las relaciones de ésta con los empleadores son relativamente débiles, y por parte de los empleadores se centran principalmente en el cumplimiento de la obligación de cotizar y en la petición del certificado de cotizaciones efectuadas para efectos de la imputación al momento de otorgar finiquito de la relación laboral, cuando procede pagar indemnizaciones por años de servicio.

Según los datos de la AFC, de las consultas que por diferentes motivos efectúa a los empleadores, como son, por ejemplo, requerimientos de datos para regularizar cotizaciones, el nivel de respuestas es muy bajo: solamente el 3,5% de los empleadores responde. Esto puede generar rezagos, cotizaciones en exceso y una baja recuperación por parte de los empleadores de aportes indebidos o mal efectuados.

En cambio, el empleador es la fuente de información del derecho del trabajador a acceder a prestaciones del seguro, como lo muestra el estudio efectuado por la U. de Chile, del abril de 2015: "Análisis de la Imagen del seguro de cesantía, evaluación de percepción del (no) usuario" (Instituto de Comunicación e Imaginación).

Lo anterior hace necesario mejorar los mecanismos de comunicación con los empleadores y justifica averiguar las razones por las cuales se observa una escasa respuesta de su parte, incluso para efectos de gestionar y obtener devolución de cotizaciones, cuando corresponde.

Las comunicaciones que obligatoriamente deben efectuar los empleadores de acuerdo con la ley del seguro, debieran servir para mantener actualizados los datos necesarios para una comunicación fluida y, de paso, para prevenir el mal uso del seguro observado en algunos casos.

6.4 SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES (SP).

A la Superintendencia le corresponde la supervigilancia del seguro de cesantía y el sistema de pensiones, en todas sus vertientes. Controla el régimen de prestaciones por desempleo, en su componente de seguro y, por consiguiente, supervigila, controla y fiscaliza a la AFC.

En lo específico a la SP le compete autorizar el inicio de las operaciones de la AFC, en tanto se ajuste a la calificación técnica aprobada para su actuación.

La Superintendencia fija las reglas para el adecuado resguardo de las bases de datos que administra la AFC, pudiendo requerir información contenida en ella, entre otros fines, para elaborar la muestra representativa que debe estar disponible para estudios e investigaciones, en ello debe requerir el parecer de un comité técnico, integrado entre otros por el presidente de la Comisión de Usuarios del seguro.

Asimismo, la SP junto con la Dirección de Presupuesto (DIPRES), debe realizar cada tres años un estudio actuarial que permita evaluar la sustentabilidad del seguro, en especial del FCS. Dicho estudio se efectúa también cada vez que se proponga una modificación legal al régimen de prestaciones.

A la vez, la Superintendencia cuenta con amplias atribuciones en materias del de inversión de los fondos del seguro.

En el ámbito del recaudo, registro de cotizaciones y aportes, así como en la gestión misma de las prestaciones, la SP tiene similares facultades que las que tiene asignadas para el control de los regímenes de pensiones.

Para el cumplimiento de sus funciones, en su orgánica interna la SP cuenta con unidades específicas para el control, análisis y estudios del funcionamiento del seguro; es el caso de los departamentos de auditoría, estudios, análisis, evaluación, perfeccionamiento y proyección en el tiempo, así como el estudio de los mercados, riesgos para las inversiones y como el control financiero.

Atendida las facultades reseñadas, la Comisión ha contado con la disposición de la autoridad fiscalizadora para reunir información en los aspectos de competencia de esta instancia de participación de los usuarios, para lo cual durante los años 2016 y 2017 se han recibido antecedentes técnicos y estadísticos específicos y se ha acordado preparar otra información adicional, conforme a los programas de trabajo de la SP. Entre ellas, la Superintendencia ha solicitado a la AFC que considere en las futuras encuestas de conocimiento del seguro por los usuarios, consultas sobre los por motivos de uso o no del FCS.

Consideraciones
finales

7. Consideraciones finales

1. Respecto a las exigencias legales de acceso a las prestaciones y uso del Fondo de Cesantía Solidario (FCS).

Para acceder al FCS la Ley 19.728 exige registrar 12 cotizaciones mensuales en el FCS desde su afiliación al Seguro o desde que se devengó el último giro a que hubieren tenido derecho conforme a esta ley, en los últimos 24 meses anteriores contados al mes del término del contrato, debiendo las tres últimas cotizaciones realizadas ser continuas y con el mismo empleador, ello independientemente del tipo de relación contractual. Al respecto, las cifras evidencian que existe una importante cantidad de trabajadores que deja de cotizar por periodos superiores a los 24 meses, que existe un elevado porcentaje de solicitudes de beneficios rechazadas por insuficiencia de cotizaciones y, adicionalmente, que la mayoría de los solicitantes no tiene derecho a la prestación de cesantía con financiamiento del FCS.

Es por ello que, en opinión de esta Comisión, es posible deducir que los requisitos legales para acceder a la prestación por cesantía con financiamiento del FCS continúan siendo elevados, a pesar de la reforma efectuada en 2015.

2. Respecto a las solicitudes de prestaciones de cesantía por parte de quienes tienen derecho al uso del FCS.

La reforma de abril de 2015 tuvo como objetivos incrementar el acceso y uso de los afiliados a las prestaciones de cesantía, en particular aquellas relacionadas con el FCS, así como elevar el monto de las prestaciones. Sin embargo, se observa que la proporción de usuarios que optan por el FCS no cambió y, por el contrario, se ha mantenido constante. La razón de esto, por tanto, hay que buscarla en ámbitos distintos a la mejora de las prestaciones.

A juicio de esta Comisión, las distintas hipótesis posibles de argüir sobre las razones del bajo índice de uso del FCS, imponen el desafío de estudiar a fondo las causas de este fenómeno y, una vez que éstas sean despejadas técnicamente, diseñar las medidas correctivas necesarias. De igual forma, se estima pertinente propiciar un diálogo entre los actores del seguro que tenga como objetivo proponer mejoras en el sistema, con el fin de entregar más y mejores prestaciones en el ámbito de acción que fija la ley del seguro y mejorar los mecanismos de acceso a tales prestaciones.

3. Respecto al uso de los recursos del FCS en eventos distintos a los señalados en la Ley que lo rige.

Desde los inicios del seguro hasta la actualidad, han existido situaciones distintas a las previstas por la Ley para gatillar el uso de las prestaciones de cobertura por desempleo, los que generaron la dictación de leyes temporales y “ad hoc” cuya finalidad fue facilitar el acceso al seguro.

Convendría revisar la flexibilización del acceso a las prestaciones no sólo ante una situación generalizada (incremento del desempleo en todo el país), o como reacción transitoria ante catástrofes específicas; es decir, considerar eventos que, si bien pueden ser “focalizados”, afecten a un número considerable de trabajadores, como son los desastres naturales y dificultades sectoriales o regionales que afectan el empleo, generando una norma de carácter permanente y no leyes específicas por catástrofe, como ha ocurrido en los casos señalados. De igual forma, se estima conveniente contar con estudios que evalúen el uso diferenciado de las prestaciones de cesantía entre quienes, por condiciones particulares o de ciclo de vida, evidencian mayores periodos de desempleo que el promedio nacional y menor probabilidad de reinserción laboral.

4. Respecto al grado de conocimiento de los beneficios complementarios a las prestaciones del Seguro de Cesantía entre la población general.

La información sobre el seguro a la que acceden los afiliados, y en particular respecto a los fondos acumulados en sus CIC, se realiza principalmente a través de la Cartola enviada por la AFC o en las mismas sucursales de atención de público de la Administradora. Mientras que, a la fecha, se ha realizado sólo un estudio orientado a indagar sobre el nivel general de conocimiento del seguro de cesantía y de los beneficios asociados a éste por parte de los cotizantes que no han necesitado cobrar el seguro ni hacer consultas sobre éste.

Se observa la necesidad de que la AFC y la Superintendencia de Pensiones, acompañados de los demás actores del sistema de intermediación laboral, hagan un esfuerzo para aumentar el conocimiento por parte de los afiliados de los beneficios asociados al seguro, adicionales al cobro de los giros mensuales.

5. Respecto a la sustentabilidad de los Fondos de Cesantía.

La Superintendencia de Pensiones, en conjunto con la Dirección de Presupuesto, tienen la obligación legal de velar por la sustentabilidad de los fondos del seguro de cesantía. Sin embargo, dado que la ley no define lo que debe entenderse

por “sustentabilidad”, el ente fiscalizador ha interpretado que ello se cumple cuando existe acumulación neta de los fondos; es decir, los ingresos son mayores que los egresos del sistema.

Al respecto, la Comisión considera pertinente que se reconsidere la interpretación de sustentabilidad de los Fondos de Cesantía, toda vez que el objetivo de los mismos no es la acumulación sino la de otorgar cobertura en periodos de cesantía.

De igual forma, se estima que cualquier eventual ampliación de la cobertura del seguro de cesantía y/o flexibilización de las condiciones legales de acceso al FCS, también requeriría que la autoridad fiscalizadora del seguro reconsiderara el concepto de sustentabilidad de los fondos del seguro de cesantía de tal manera que, sin poner en peligro su capacidad de cobertura, no exija la permanente acumulación neta del FCS.

En esta línea, la Comisión ha considerado relevante que se analice la posibilidad de que recursos del FCS puedan contribuir a financiar programas de intermediación y de capacitación de acuerdo a los desafíos que depara el futuro del mercado del laboral; programas de información sobre el Seguro de Cesantía para la optimización de su uso; y/o financiar en mayor medida a los desempleados con cargas familiares, permitiendo, por ejemplo, su acceso a más giros y planes de capacitación,

en el entendido de que para considerar las alternativas expuestas se requeriría contar de manera previa con estudios socioeconómicos realizados por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social en coordinación con otros organismos, tales como el Ministerio de Desarrollo Social, que demuestren su viabilidad. Por último, en caso de no identificarse usos adecuados o pertinentes en la línea de lo planteado anteriormente, cabría estudiar la reducción de la tasa de cotización.

6. Respecto a la Intermediación Laboral, la BNE y las OMIL, y el financiamiento del Apresto.

La articulación de los esfuerzos que desarrollan las distintas instituciones del Estado que tienen relación con el empleo ha sido una constante preocupación de los comisionados, motivo por el cual se contó con la presencia de diversos invitados que expusieron su visión en esta materia.

Al respecto, la Comisión estima que es importante avanzar en la generación de un sistema integral de intermediación laboral, que articule las distintas políticas de empleo que se desarrollan como política pública a nivel nacional y que, por lo tanto, sea reconocida como una función permanente a desarrollar por el Estado. Al efecto la Comisión de Usuarios, puede ser una importante herramienta de apoyo en la difusión de la información a los actores sociales por ella representados.

De igual forma, se estima necesario que se realicen estudios sobre el funcionamiento de las OMIL y la labor que desarrollarían en el funcionamiento de un sistema de intermediación laboral.

Por último, la Comisión ha planteado su inquietud sobre las condiciones bajo las cuales se traspasan los recursos contemplados en la normativa para apresto laboral desde la AFC al SENCE, dado que según lo informado por el MINTRAB estos recursos, al transferirse al SENCE, se expresan como gasto fiscal. Así como al hecho de que la Superintendencia de Pensiones no contaría con facultades de fiscalización del traspaso de esos recursos en estos aspectos.

Reiteramos la necesidad de que se resuelva esta situación, la cual atenta contra el objetivo explícito que otorga la Ley para el uso de recursos del FCS por parte del SENCE en apresto laboral, con el objetivo de aumentar la cobertura y uso de éstos. Asimismo, se estima necesario redefinir, en los espacios determinados por la norma, los alcances de estos cursos y sus objetivos, los cuales debieran – a juicio de esta Comisión- estar vinculados a criterios de empleabilidad. Es por ello que se estima necesario seguir ahondando en esta materia en el trabajo de la Comisión del próximo año.

7. En cuanto a oportunidades de mejoras de gestión.

Rezagos y cotizaciones en exceso.

Tal como expresó en el Informe 2015—2016, para la Comisión los rezagos de cotizaciones siguen constituyendo un motivo de preocupación, por su efecto creciente y falta de destino de esos recursos. La Comisión sugiere que la autoridad fiscalizadora considere:

- i. El diseño de mecanismos adicionales para evitar el pago indebido de cotizaciones, y
- ii. Algún procedimiento sencillo de transferencia de fondos en rezagos, que facilite la devolución de los recursos a quien corresponda. A modo de ejemplo, se puede facilitar el cruce de información con distintos organismos, para actualizar datos de empleadores y afiliados.

En un orden de definición normativa, la Comisión estima que, con los resguardos adecuados de certeza jurídica, las cotizaciones indebidas o en exceso que no sean recuperadas o reintegradas en un determinado plazo, podrían destinarse a la compensación de deudas o lagunas de cotización que tenga el mismo empleador o el trabajador, en su caso.

Pagos mensuales por bajo monto con cargo a la CIC.

Pese a que la reforma de la ley del seguro del año 2015 aumentó el monto promedio por giro que pueden cobrar los beneficiarios, existen aproximadamente más de 6.000 solicitudes de prestaciones con cargo a la CIC, que comprenden 10 o más giros cada una.

La Comisión estima que para solucionar esta situación se requerirá de una nueva modificación legal de la ley del seguro, que debiera tener como objetivo que los giros mensuales estén más ajustados a la historia de remuneración del afiliado, lo que además ayudará a disminuir gastos administrativos, sin costo fiscal asociado.

Prevención de errores y fraudes.

Durante el ejercicio de esta Comisión para el periodo junio 2016 y mayo 2017, y tal como se había comprometido en el Informe anterior, se consultó periódicamente respecto a la existencia de nuevos casos de prestaciones por cesantía obtenidas ilícitamente. Como resultado se puede informar que estas situaciones no han sido, hasta ahora, hechos extendidos. Sin perjuicio de ello, la Superintendencia ha requerido un plan de trabajo de control a la AFC, el cual se encuentra en proceso y, además, se está estudiando implementar mejoras normativas que impidan su ocurrencia.

En opinión de esta Comisión, si bien los casos ilícitos han sido eventos aislados y puntuales, se debe seguir fortaleciendo procedimientos y mecanismos que los eviten, que mantengan la seguridad de los recursos y, sobre todo, resguarden la confianza de los usuarios en el sistema.

8. En cuanto al rol de los actores directamente involucrados en el sistema: Comisión de Usuarios, Superintendencia de Pensiones, AFC.

Si bien ha existido disposición de parte de los ejecutivos de la AFC para entregar la información que ha sido solicitada, la Comisión no ha podido contar con estudios requeridos -más allá que la estadística general y generada a partir del funcionamiento del sistema, dado las limitaciones que existen en la normativa al respecto- y a su juicio relevantes. En opinión de los comisionados, ello impide profundizar, en el momento oportuno, sobre el desarrollo del mismo; así como impone desafíos mayores respecto a contar debidamente con el sustento técnico necesario que guíe su evaluación.

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de que el Seguro de Cesantía cuente con una instancia que realice un monitoreo permanente, no sólo en cuanto a los aspectos financieros y operacionales del mismo, sino que evalúe el sistema desde una perspectiva integral y cuyo accionar permita alertar con respecto a espacios de mejora de esta política pública que

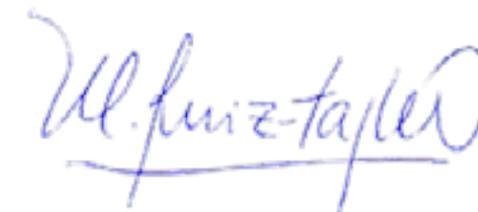
tiene implicancias multidimensionales, las cuales deberían estar debidamente y oportunamente validadas con la opinión de esta Comisión, en cuanto ella representa la preocupación de los usuarios.

A quince años de la creación del seguro de cesantía, la Comisión insta a los actores del sistema a realizar un análisis

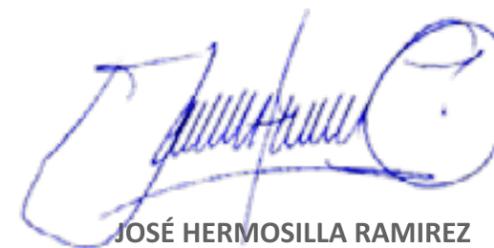
profundo y detallado de todos los aspectos de su funcionamiento, pudiendo considerar incluso cambios estructurales al mismo. Con miras a consolidar un sistema integral y eficiente de protección y empleabilidad para todas las personas en situación de cesantía.



ERIC CAMPOS BONTA
VICE-PRESIDENTE



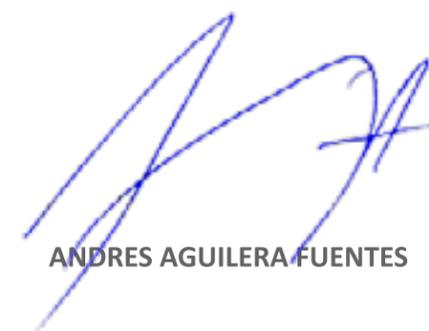
MARCELA RUIZ-TAGLE ORTIZ



JOSÉ HERMOSILLA RAMIREZ



JORGE RIESCO VALDIVIESO



ANDRÉS AGUILERA FUENTES

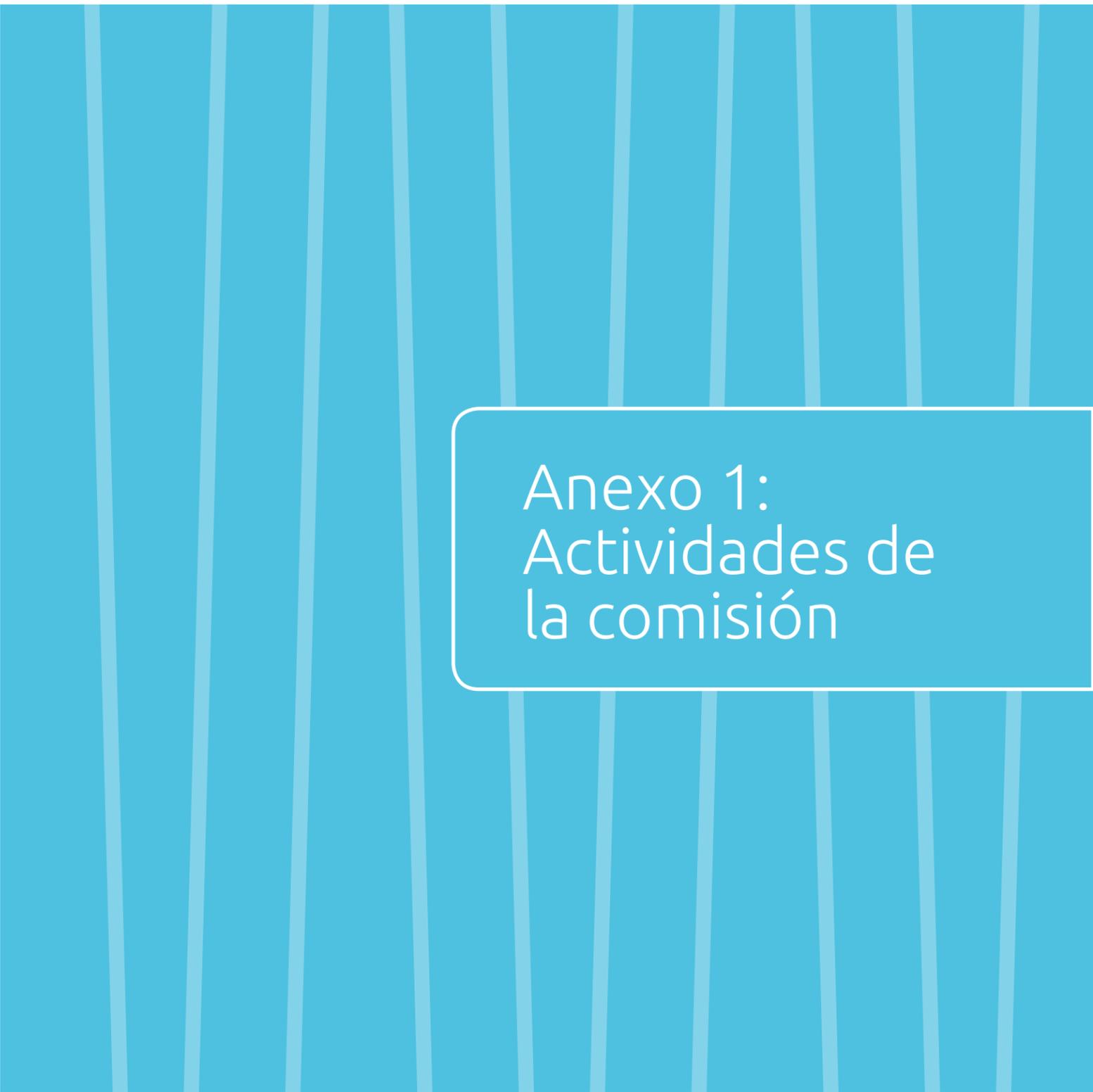


PABLO BOBIC CONCHA
SECRETARIO



HUGO CIFUENTES LILLO
PRESIDENTE

Las firmas estampadas en esta hoja, corresponden y forman parte integrante del Informe Anual 2016 – 2017 de la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía.



Anexo 1:
Actividades de
la comisión

1. Actividades: invitados, comunicaciones y otros, periodo julio 2016 - abril 2017

A. AUTORIDADES, DIRECTIVOS Y EXPERTOS ASISTENTES A REUNIONES DE LA COMISIÓN

1. Superintendencia de Pensiones

- a. Sr. Osvaldo Macías Muñoz, Superintendente, junto a Sr. Ernesto Freljij, Jefe Departamento AFC y Fondos de Cesantía; Sra. Alexandra Rueda, Jefa Departamento Análisis y Desarrollo, División Estudios; Sra. Pía Villalobos, Abogada, Fiscalía SP, y Sr. Eduardo Olivares. Jefe de Gabinete. 57ª Sesión extraordinaria, 18.07.2016: Normativa de la Comisión de Usuarios y al Seguro de Cesantía.
- b. Sr. Osvaldo Macías junto a Sra. Pía Villalobos, fiscalía, Sra. Marcia Salinas Jefa de División de Desarrollo Normativo, y Sr. Duberli Ramirez, Analista de Desarrollo Normativo. 65ª sesión extraordinaria, 29.11.2016: análisis de las conclusiones del informe anual 2015-2016.
- c. Sra. Ximena Quintanilla Domínguez. Jefa de la División de Estudios. 68ª sesión extraordinaria, 23.01.2017 análisis de informes solicitados por la Comisión.

2. Administradora de Fondos de Cesantía AFC

- a. Sr. Patricio Calvo Ebensperger, Gerente General, junto a Sr. Edhin Cárcamo Muñoz, Gerente de Operaciones y Servicios. Sesiones: 63ª sesión extraordinaria, 17.10.2016: análisis de aspectos del Informe Anual 2015 – 2016; 171ª sesión extraordinaria, 03.04.2017: revisión del cumplimiento de las obligaciones de recaudación entrega de beneficios, entre otras materias.
- b. Sr. José Garcia Donoso. Jefe de Planificación y Control de Gestión. Sesiones: 166ª (ordinaria, 15.11.2016), 169ª (ordinaria, 27.02.2017), 62ª (extraordinaria, 13.01.2017): exposición sobre cifras del Seguro de Cesantía.

3. Ministerio del Trabajo

- a. Sra. Andrea Soto. Directora Jurídica de Subsecretaría del Trabajo. 64ª sesión extraordinaria, 28.11.2016: avance del proceso de implementación de la BNE.
- b. Sr. Cristóbal Huneeus Lagos, Asesor del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Sesiones: 168ª sesión ordinaria, 09.01.2017: lanzamiento de la nueva Bolsa Nacional de Empleo (BNE); 59ª sesión extraordinaria, 28.02.2017: análisis de datos sobre los usuarios del Seguro de Cesantía; y 71ª sesión extraordinaria, 20.03.2017: nuevo proyecto de intermediación laboral.

4. Subsecretaría de Previsión Social

- a. Sra. Jeannette Jara Román. Subsecretaría de Previsión Social, junto a Sr. Gonzalo Cid Vega. Jefe de la Dirección de Estudios, Sr. Pablo Chacón Cancino. Jefe de gabinete, y Sr. Cristóbal Huneeus Lagos. Asesor del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. 66ª sesión extraordinaria, 19.12.2016: análisis de temas desarrollados en el Informe 2015 – 2016.

5. Otros invitados

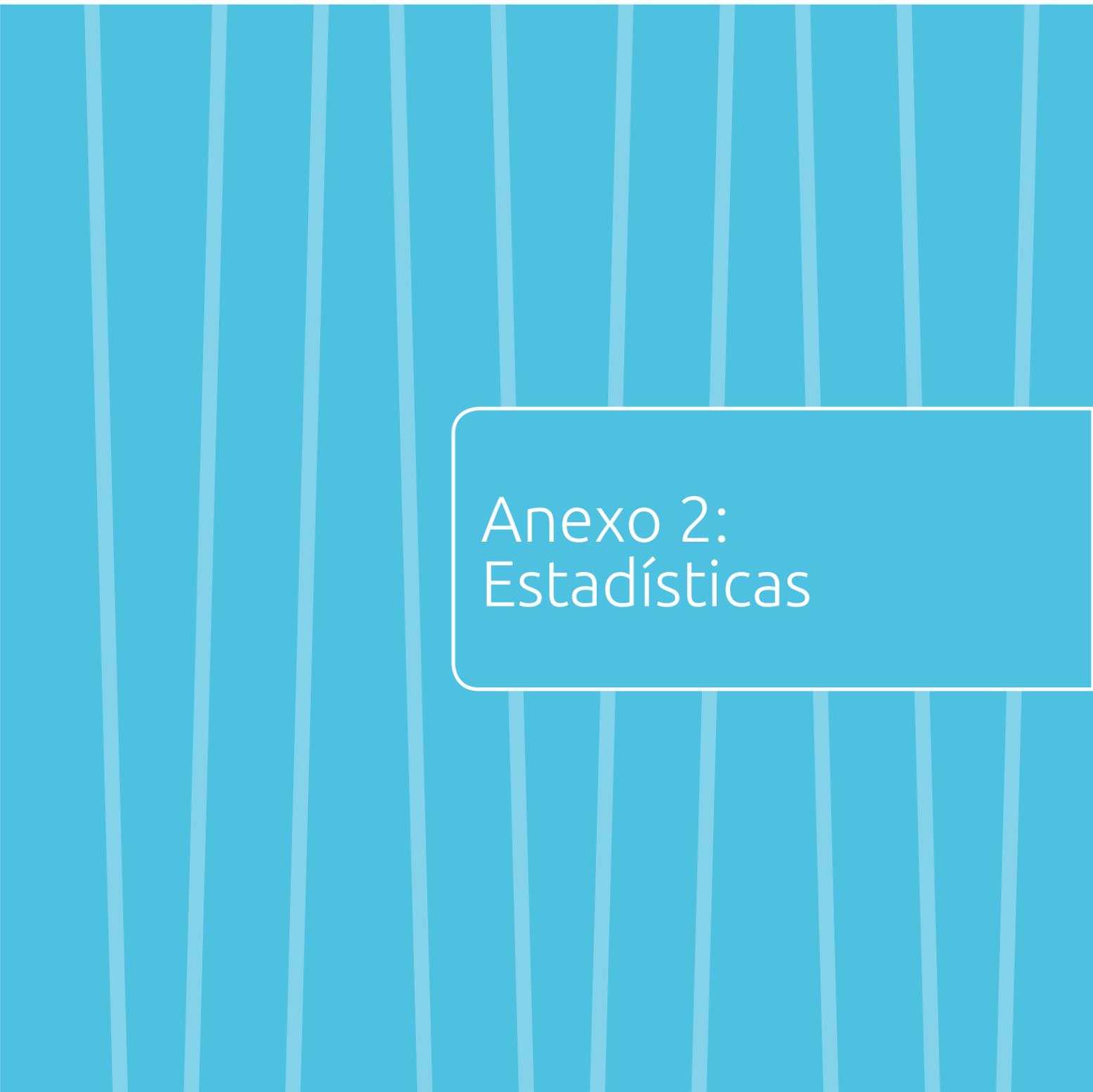
- a. Sra. Solange Berstein Jáuregui. Especialista principal en pensiones de la Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junto a Sra. Paula Agurto Spencer. Coordinadora de Proyecto del SENCE. 67ª sesión extraordinaria, 13.01.2017: Proyecto de intermediación laboral.
- b. Sr. Joseph Ramos Quiñones, presidente del Consejo de la Comisión Nacional de Productividad. 170ª sesión ordinaria, 09.03.2017: Productividad y Seguro de Cesantía.
- c. Sra. Nicola Duell. Representante de Economix Research & Consulting. 71ª sesión extraordinaria, 20.03.2017: nuevo proyecto de intermediación laboral.
- d. Representantes de la Oficina de Desempleo de Francia. 68ª sesión extraordinaria, 23.01.2017: prestaciones por cesantía en el régimen francés.

B. COMUNICACIONES RECIBIDAS/DESPACHADAS.

- 1. Oficio ordinario 348 de 11.01.2017 de la Superintendencia de Pensiones: Remite información de realización de encuesta sobre conocimiento del seguro, cartola y escaso uso del FCS.
- 2. Recepción desde la AFC, de Informe de la Universidad de Chile (abril 2015) sobre análisis de imagen del Seguro de Cesantía (28.02.2017).
- 3. Recepción desde la AFC de Informe del Comité de Inversión y Solución de Conflictos de Interés sobre la aplicación y cumplimiento de las políticas de inversión en el año 2016 (03.04.2017).
- 4. Del Gerente General de la AFC, acompaña Memoria 2016 (12.04.2017).
- 5. Oficio ordinario 9458 de 28.04.2017 de la Superintendencia de Pensiones a la AFC para medir el nivel de conocimiento que tienen los afiliados sobre el FCS.

C. OTRAS ACTIVIDADES DE LA COMISIÓN.

- 1. Reunión del presidente y vicepresidente con el Sr. Superintendente de Pensiones y su equipo para analizar los temas incorporados en el informe anual 2015-2016 de la Comisión (Septiembre 2016).
- 2. Asistencia a la ceremonia de lanzamiento de la nueva Bolsa Nacional de Empleo (Enero 2017).
- 3. Asistencia del Presidente a reunión del Comité de muestra de la base de datos de trabajadores del Seguro de Cesantía (Marzo 2017).



Anexo 2: Estadísticas

2. Estadísticas

CUADRO 1. COTIZANTES SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA
(participación porcentual a diciembre de cada año)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	6,7	6,5	7,5	7,4	7,6	7,3	8,0	7,8	8,1
Explotación de minas y canteras	1,4	1,4	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5
Construcción	12,3	11,2	11,3	11,4	12,8	12,3	11,9	12,0	11,7
Industrias manufactureras	10,3	9,8	10,2	9,9	10,2	9,9	10,1	9,8	9,8
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	14,0	13,8	14,7	14,7	16,4	15,8	16,7	16,6	16,6
Comercio al por mayor y menor; hoteles y restaurantes	19,5	18,7	19,7	19,3	21,1	21,1	21,4	21,3	22,3
Intermediación financiera	3,7	3,4	3,4	3,3	3,5	4,0	4,1	4,2	4,0
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7,3	7,2	7,3	7,0	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5
Suministro de electricidad, gas y agua	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
Enseñanza, servicios sociales y de salud	6,3	6,4	6,5	6,3	6,8	7,1	7,8	8,1	8,4
Otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales	6,9	7,1	7,1	6,5	6,5	5,7	5,7	5,6	5,5
Adm. pública y defensa; planes de seg. social afiliación obligatoria	1,6	1,9	2,2	2,1	1,9	2,0	2,3	2,3	2,4
Otros sectores	0,4	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
Sin información	9,3	11,7	7,7	9,5	3,1	4,7	1,8	2,1	1,0
Total	100,0								
Total de cotizantes	3.323.832	3.432.603	3.754.536	4.062.539	4.299.223	4.416.148	4.514.443	4.616.799	4.661.751

Fuente: AFC.

CUADRO 2. CARACTERÍSTICAS DE LOS COTIZANTES
(a diciembre de cada año)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Por sexo									
Hombre	64,4	63,8	63,5	63,4	62,8	62,0	61,3	61,0	60,4
Mujer	35,6	36,1	36,5	36,6	37,2	38,0	38,6	39,0	39,6
Sin información	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100								
Por tramos de edad									
Entre 18 y 20 años	6,4	5,7	5,7	5,7	5,5	5,0	4,6	4,2	4,0
Entre 21 y 24 años	11,9	11,3	11,4	11,3	11,1	10,6	10,1	9,6	9,4
Entre 25 y 30 años	20,7	20,3	19,8	19,3	18,9	18,6	18,6	18,7	19,0
Entre 31 y 40 años	28,6	28,6	28,2	27,9	27,8	27,7	27,4	27,1	26,9
Entre 41 y 50 años	21,6	22,2	22,3	22,3	22,4	22,5	22,6	22,7	22,7
Entre 51 y 60 años	9,2	10,1	10,7	11,5	12,3	13,3	14,1	14,9	15,2
60 y más años	1,6	1,8	1,9	1,9	2,1	2,3	2,5	2,8	2,8
Sin información	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100								

Por tramos de remuneración imponible mensual

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Menos de \$200.000/mes	31,8	24,8	22,1	19,3	16,6	10,5	9,7	9,1	8,9
200 mil - 300 mil	22,0	26,2	24,4	22,4	20,0	21,7	18,5	11,6	10,2
300 mil - 400 mil	13,3	13,3	13,8	14,2	14,1	13,9	13,8	17,8	18,0
400 mil - 500 mil	8,2	8,4	9,0	9,8	10,5	10,8	11,1	11,1	11,8
500 mil - 600 mil	5,7	5,9	6,3	6,8	7,3	8,0	8,5	8,9	9,0
600 mil - 700 mil	4,0	4,4	4,8	5,1	5,6	6,1	6,5	6,9	6,9
700 mil - 800 mil	2,8	3,2	3,5	3,9	4,2	4,7	5,1	5,5	5,4
Más de 800 mil	12,2	14,0	16,2	18,6	21,7	24,4	26,9	29,2	29,7
Total	100								

Fuente: AFC.

CUADRO 3. REMUNERACIONES DE LOS COTIZANTES SEGÚN TIPO DE CONTRATO
(a diciembre de cada año)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
A plazo fijo									
Menos de \$200.000/mes	46,0	39,9	36,0	32,1	27,9	21,6	20,4	19,9	20,0
200 mil - 300 mil	24,1	29,0	28,0	27,0	25,5	27,1	24,0	16,9	15,3
300 mil - 400 mil	11,7	11,8	13,2	14,5	15,4	15,8	16,9	21,3	22,0
400 mil - 500 mil	6,2	6,0	7,1	8,3	9,5	10,2	11,3	11,8	12,6
500 mil - 600 mil	3,9	3,8	4,3	5,1	5,7	6,5	7,2	8,0	8,5
600 mil - 700 mil	2,5	2,7	3,1	3,6	4,1	4,5	5,0	5,6	5,5
700 mil - 800 mil	1,6	1,8	2,2	2,5	2,9	3,4	3,6	4,0	3,9
Más de 800 mil	4,0	5,1	6,0	7,0	9,0	10,9	11,6	12,5	12,1
Promedio (nominal)	282.401	296.064	319.795	345.278	381.025	413.760	434.611	452.449	465.503

A plazo indefinido

Menos de \$200.000/mes	22,7	16,4	13,8	11,8	10,5	4,9	4,4	4,3	4,1
200 mil - 300 mil	20,6	24,6	22,2	19,7	17,1	18,9	15,7	9,2	8,0
300 mil - 400 mil	14,2	14,2	14,2	14,1	13,4	12,9	12,3	16,2	16,3
400 mil - 500 mil	9,5	9,7	10,1	10,6	11,0	11,1	11,0	10,7	11,5
500 mil - 600 mil	6,9	7,0	7,4	7,8	8,2	8,7	9,1	9,3	9,3
600 mil - 700 mil	5,0	5,3	5,8	6,0	6,4	6,8	7,2	7,5	7,5
700 mil - 800 mil	3,6	3,9	4,3	4,6	4,9	5,4	5,8	6,1	6,0
Más de 800 mil	17,5	18,9	22,3	25,3	28,5	31,2	34,4	36,8	37,4
Promedio (nominal)	515.626	536.134	595.935	649.853	705.485	757.516	819.702	866.131	910.812

REMUNERACIONES SEGÚN TIPO DE CONTRATO Y SEXO

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
A plazo fijo									
Hombre	309.947	327.151	354.616	381.266	419.629	455.362	473.963	490.280	505.124
Mujer	227.123	234.422	253.938	275.713	306.145	334.531	362.618	383.201	392.649
Promedio (nominal)	282.401	296.064	319.795	345.278	381.025	413.760	434.611	452.449	465.503
A plazo indefinido									
Hombre	544.192	565.250	629.442	691.953	761.019	815.969	881.060	929.273	968.691
Mujer	465.234	486.473	538.982	579.731	616.690	667.140	726.949	772.253	810.732
Promedio (nominal)	515.626	536.134	595.935	649.853	705.485	757.516	819.702	866.131	910.812

Fuente: AFC.

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	111.882	111.063	0	529	109	181
2004	448.970	399.783	0	40.422	7.349	1.416
2005	648.164	517.292	0	110.434	16.936	3.502
2006	814.702	610.638	0	173.443	25.791	4.830
2007	890.736	626.705	0	229.087	28.770	6.174
2008	987.441	653.269	0	285.499	40.203	8.470
2009	1.091.624	687.299	7.283	317.126	70.463	9.453
2010	997.563	595.199	30.536	287.139	74.262	10.427
2011	1.031.880	631.323	19.910	301.735	68.309	10.603
2012	1.084.939	636.146	18.323	345.608	65.910	18.952
2013	1.177.882	664.857	17.758	406.613	69.891	18.763
2014	1.303.275	714.643	16.263	447.232	75.816	49.321
2015	1.307.767	664.023	33.277	436.923	112.492	61.052
2016	1.303.608	648.192	44.966	431.941	134.301	44.208
Total 2003-2016	13.200.433	8.160.432	188.316	3.813.731	790.602	247.352
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
2013	100,0	56,4	1,5	34,5	5,9	1,6
2014	100,0	54,8	1,2	34,3	5,8	3,8
2015	100,0	50,8	2,5	33,4	8,6	4,7
2016						
Total 2003-2016	100,0	61,8	1,4	28,9	6,0	1,9

Fuente: AFC.

CUADRO 5.A SOLICITUDES INDEFINIDOS Y USO DEL FONDO SOLIDARIO (FS)

Número de	Acceso a Fondo Solidario		Trabajadores con Derecho	
	Con derecho	Sin derecho	Optan a FS	No optan a FS
2008	68.554	257.148	40.203	28.351
2009	110.357	277.232	70.463	39.894
2010	129.553	231.848	74.262	55.291
2011	136.962	233.082	68.309	68.653
2012	142.844	268.674	65.910	76.934
2013	166.403	310.101	69.891	96.512
2014	180.209	342.839	75.816	104.393
2015	216.175	333.240	112.492	103.683
2016	237.271	328.971	134.301	102.970
Total 2003-2015	1.541.548	3.062.785	790.602	750.946

Composición de solicitudes	% solicitudes de contratos indefinidos		% de beneficios con derecho	
	Con derecho	Sin derecho	Optan a FS	No optan a FS
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
2013	34,9	65,1	42,0	58,0
2014	34,5	65,5	42,1	57,9
2015	39,3	60,7	52,0	48,0
2016	41,9	58,1	56,6	43,4
Total 2003-2015	33,5	66,5	51,3	48,7

Fuente: AFC.

CUADRO 5.B SOLICITUDES PLAZO FIJO 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
2008	0	0	0	0
2009	31.770	260.599	7.282	24.488
2010	92.911	532.824	30.536	62.375
2011	83.453	567.780	19.910	63.543
2012	87.226	567.243	18.323	68.903
2013	90.349	592.266	17.758	72.591
2014	88.403	642.503	16.263	72.140
2015	114.892	582.408	33.277	81.615
2016	140.684	552.474	44.966	95.718
Total 2003-2015	729.688	4.298.097	188.315	541.373

Composición de solicitudes	% solicitudes de contratos indefinidos		% de beneficios con derecho	
	Con derecho	Sin derecho	Optan a FS	No optan a FS
2008				
2009	10,9	89,1	22,9	77,1
2010	14,8	85,2	32,9	67,1
2011	12,8	87,2	23,9	76,1
2012	13,3	86,7	21,0	79,0
2013	13,2	86,8	19,7	80,3
2014	12,1	87,9	18,4	81,6
2015	16,5	83,5	29,0	71,0
2016	20,3	79,7	32,0	68,0
Total 2003-2015	14,5	85,5	25,8	74,2

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						
2008	146.078	67.906		62.066	14.541	1.565
2009	214.951	80.146	912	99.067	32.678	2.148
2010	219.537	72.432	4.316	103.196	36.471	3.123
2011	250.947	85.519	3.003	124.408	34.254	3.763
2012	299.528	95.931	2.858	160.372	34.331	6.035
2013	369.820	110.326	2.931	209.336	38.733	8.494
2014	475.548	138.693	2.928	268.929	46.381	18.616
2015	591.611	139.439	11.794	320.969	96.324	23.085
2016	694.210	139.144	19.791	359.317	148.270	27.688
Promedio por solicitud (pesos de cada año)						
2008	147.936	103.948		217.393	361.698	184.791
2009	196.910	116.610	125.265	312.391	463.759	227.219
2010	220.074	121.694	141.336	359.393	491.108	299.514
2011	243.194	135.460	150.817	412.309	501.455	354.912
2012	276.079	150.801	155.980	464.030	520.882	318.458
2013	313.970	165.940	165.027	514.829	554.195	452.688
2014	364.887	194.073	180.012	601.320	611.762	377.455
2015	452.382	209.991	354.420	734.612	856.275	378.117
2016	532.530	214.665	440.134	831.866	1.104.012	626.305

Fuente: AFC.

CUADRO 7. FLUJOS DEL PATRIMONIO
(Millones de pesos nominales)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cotizaciones	471.538	561.835	666.820	785.258	893.872	974.033	1.053.916	1.139.921
Aporte Estatal	8.334	8.396	8.645	8.947	9.103	9.480	9.902	10.301
Retiros	-216.220	-220.876	-255.750	-291.067	-370.443	-491.481	-594.613	-711.088
Rentabilidad	87.641	107.822	167.588	144.903	242.822	478.799	276.662	360.172
Comisión	-6.802	-9.750	-12.357	-15.758	-18.725	-19.544	-22.896	-26.021
Saldo al Cierre	1.526.712	1.974.140	2.549.086	3.181.369	3.937.998	4.889.284	5.612.254	6.385.540

Fuente: AFC.

COMISIÓN DE USUARIOS
DEL SEGURO DE CESANTÍA

INFORME 2016 - 2017