

**COMISIÓN
DE USUARIOS
DEL SEGURO DE CESANTÍA**

Informe 2022-2023

Contenido

01.

20 años del Seguro de Cesantía	2
1.1 Bases del seguro	2
1.2 Personas trabajadoras protegidas por el seguro	4
1.3 Prestaciones del seguro	5
1.4 Financiamiento del seguro	7
1.5 Administración del seguro	7

02.

La Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía	8
---	----------

03.

Descripción del Seguro de Cesantía	10
---	-----------

04.

Caracterización de los cotizantes	14
--	-----------

05.

Usos de los Fondos del Seguro de Cesantía	19
5.1 Número de Cotizantes por Tipo de Contrato	21
5.2 Solicitudes de Prestaciones del Seguro de Cesantía	23
5.3 Evolución de los Fondos de Cesantía	29

06.

Intermediación laboral	32
6.1 El rol de las OMIL en la intermediación laboral	33
6.2 El rol del SENCE en la intermediación laboral	36
6.3 Capacitación y Apresto Laboral	36

07.

Aspectos operacionales	38
7.1 Satisfacción de los usuarios y digitalización de servicios	38
7.2 Modificación a la política de inversiones	39

08.

Conclusiones	42
Anexo 1: Sesiones Ordinarias y Extraordinarias de la Comisión (junio de 2022 a julio 2023)	45
Anexo 2: Proyecto de ley (PdL) que modifica el Seguro de Cesantía (SC). Boletín N°15.990.	48



01. A 20 años del Seguro de Cesantía

› 1.1 Bases del seguro

El seguro social de desempleo entró en vigencia en octubre de 2002 de forma obligatoria para toda nueva relación laboral constituida a contar de esa fecha. En tanto, quedó como opción voluntaria para los trabajadores con contrato vigente a esa fecha. La entrada en vigor se produjo diecisiete meses después que su Ley la N°19.728 fuera publicada en el Diario Oficial (D.O.) el 14 de mayo de 2001.

La población cubierta está constituida por los trabajadores cuyas relaciones laborales se rigen por las normas del Código del Trabajo.

Las prestaciones que contempla el seguro social son de dos tipos: económicas (Seguro de Cesantía) y las de empleabilidad, concentradas estas últimas en el Sistema de Información Laboral (SIL) y la Bolsa Nacional de Empleo (BNE), a quienes les corresponde funcionar coordinadamente respecto de los cesantes que hacen uso de prestaciones del Fondo de Cesantía Solidario (FCS). Pero, son sin duda las prestaciones económicas, las que han concentrado la mayor parte de las actividades durante las ya más de dos décadas de aplicación de esta normativa de seguridad social de directa vinculación con la pérdida del empleo.



Las prestaciones económicas se contemplan con un número determinado de giros mensuales de monto decreciente y que se efectúan con cargo a Cuentas Individuales (CIC) y/o del Fondo de Cesantía Solidario (FCS).

El mecanismo financiero del seguro es mixto, es decir, con cotizaciones de los empleadores, destinadas a cuentas individuales del trabajador (CIC), como al fondo solidario (FCS), al cual también contribuye el Estado con un aporte anual de 225.792 UTM, pagadero en 12 cuotas. A la vez, los trabajadores cotizan, en la medida que su relación laboral sea de carácter indefinida, contribución que se destina a la cuenta individual, por hasta un máximo de 11 años de relación laboral ininterrumpida.

Por último, la gestión del seguro, tanto en su función de soporte como de inversiones, se encarga por el Estado a una sociedad anónima creada en el país o agencia de una extranjera constituida en Chile, por medio de una licitación cada diez años, con base a una comisión a cobrar por saldo. A la fecha de este Informe, ya nos encontramos con un tercer nuevo periodo (iniciando la tercera década de operación del seguro), correspondiente a la AFC III, con derecho a una retribución, conforme la licitación consistente en una comisión anual de 0,43%, la que se deducirá de los aportes a los fondos de cesantía que conforma el Seguro.

Desde el punto de vista de su gestión, el primer administrador ganó la licitación por 10 años (como es la regla) con derecho a una comisión porcentual de 0,6% que se calcula sobre base anual, y se cobra en mensualidades respecto de los fondos CIC y FCS. Cabe señalar que el segundo periodo de diez años licitado, que concluyó en julio del año en curso se adjudicó con base a una comisión del 0,49%.

En consecuencia, desde los inicios del seguro, los costos por administración van a la baja, de 0,60 a 0,43%, que es la comisión a cobrar por la actual sociedad administradora.

Por último, la supervigilancia y control de seguro social en su componente de cesantía se encuentra a cargo de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) y, en lo que respecta al Sistema de Información Laboral (SIL) y la Bolsa Nacional de Empleo (BNE), corresponde esa función al Ministerio del Trabajo y Previsión Social a través la Subsecretaría del Trabajo en conjunto con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). En lo que se refiere a la participación social, el seguro contempla la Comisión de Usuarios (CUSEC), que se constituyó el 12 de noviembre de 2002, la cual tiene como objetivo principal conocer los criterios y procedimientos empleados por la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía (AFC) para gestionar los Fondos del Seguro y el pago de las prestaciones a que está obligada. Asimismo, la Comisión está facultada para conocer y ser informada de las materias relacionadas con la empleabilidad. A ello cabe agregar, como lo ha hecho en sus Informes durante estas dos décadas, que la CUSEC propone cambios que deberían ser considerados por las autoridades al definir políticas públicas para la mejor aplicación del seguro. En tal sentido, los planteamientos de la CUSEC han sido considerados en la definición de las reformas que ha experimentado la legislación respectiva.

Efectuaremos a continuación una relación propositiva de la evolución del seguro en sus primeros veinte años de vigencia, siguiendo los cuatro factores claves de la seguridad social: personas cubiertas; prestaciones aseguradas; financiamiento y; administración y control.

› 1.2 Personas trabajadores protegidas por el seguro

Los trabajadores y trabajadoras que están cubiertos por el seguro son aquellos cuyas relaciones laborales se ordenan por las disposiciones del Código del Trabajo. Se excluye de esta forma, a los funcionarios públicos, a los trabajadores informales, a trabajadores independientes y a miembros de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, y originalmente, también se excluía a los trabajadores de casa particular. Por consiguiente, la cobertura no alcanza a todos los trabajadores.

Conforme la evolución normativa del Seguro, el 30 de enero de 2009 se publicó la Ley 20.328 que, entre los cambios más relevantes introducidos a la Ley 19.728, contempla el acceso al FCS de los trabajadores a plazo fijo, obra, faena o servicio, y la ampliación y extensión de beneficios.

Asimismo, la Ley 20.351 del 30 de mayo de 2009 introdujo modificaciones a las prestaciones del Seguro asociadas a permisos para capacitación al que pueden optar los trabajadores.

En los primeros cinco años de vigencia del seguro, se constataba una baja afiliación de los trabajadores que voluntariamente podían optar por el Seguro. A la fecha de este Informe el número de afiliados es de 11.485.396.

Por su parte y producto de la imposibilidad de beneficiarles plenamente las leyes de protección al empleo (LPE), se dispone por la Ley 21.269, en septiembre del año 2020, la incorporación de los trabajadores de casa particular (TCP) a este seguro social, manteniéndoles su protección por indemnizaciones a todo evento, pero financiado mensualmente con el diferencial de la cotización, es decir, un 3% del 4,11% de aporte del empleador se destina al Seguro y el saldo a la indemnización (1,11%) que sigue registrándose e invirtiéndose por la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) de afiliación del TCP.

Conforme las reglas generales de igualdad de trato, los trabajadores migrantes han debido incorporarse al seguro social. Dicho proceso no ha sido del todo fácil producto de la falta de identificación del residente extranjero al inicio de la relación laboral, lo que se ha debido enfrentar a través de una identificación transitoria (RUT Provisorio). Ello a la espera de la identificación definitiva, conforme a las reglas del Registro Civil.

Durante el periodo de catástrofe nacional por la pandemia del COVID -19, (entre marzo de 2020 y octubre de 2021), la cobertura se elevó con las condiciones determinadas por las Leyes de Protección al Empleo (LPE)¹, tanto a cesantes, como aquellos que suspendieron su relación de trabajo y/o por el cuidado de los hijos en determinadas circunstancias. No se aumentó el número de protegidos, pero sí dichos cambios favorecieron el acceso de más de 3 millones de trabajadores.

A veinte años de vigencia del seguro, es conveniente preguntarse sobre la situación de los afiliados en cuanto a su edad, por ello en este Informe se aborda la situación de envejecimiento de la población afiliada cotizante. Más aún, ya es posible considerar quienes han cumplido los once años de aseguramiento con un mismo empleador y su situación a la fecha.

¹ Se dictaron cuatro leyes que otorgaron prestaciones sustitutivas de la falta o disminución ingreso causada por la necesidad de suspender la relación laboral, con cargo al saldo en las CIC respectivas y en el FCS.

› 1.3 Prestaciones del seguro

a) Prestaciones económicas

Las prestaciones de cesantía corresponden a los giros que es posible efectuar desde la CIC y/o FCS en caso de cumplir los requisitos. Durante los veinte años, acceder a giros del Fondo Solidario (FCS) es opción del afiliado que ha agotado el saldo de la CIC y que espera encontrar empleo, para lo cual se inscribe en la BNE, pero su uso ha sido bajo.

Al respecto, las prestaciones representan un porcentaje de una base de cálculo asociada a los meses de cotizaciones previas, con diferencias según se trate de trabajadores con contrato indefinido o a plazo, por obra, o servicio determinado, con restricciones en el uso del FCS por periodos determinados².

Corresponde señalar que desde los primeros años de vigencia del Seguro, esta Comisión ha planteado la conveniencia de estudiar la flexibilización de los requisitos de acceso a las prestaciones, así como el aumento de la tasa de reemplazo, al menos en los primeros giros, lo mismo en la extensión de ellos en el tiempo, en particular respecto de trabajadores con más necesidades o dificultades de empleabilidad, como es el caso de los cesantes que buscan empleo, con edades superiores a los 50 años; los que tienen a su cargo un número de cargas de familia superior a un mínimo a definir, entre otras. El proyecto que se analiza en el Congreso incorpora importantes modificaciones de mejoras del seguro, por ejemplo, en tasas de reemplazo, extensión de periodos cubiertos y montos mínimos y máximos, pero aún quedan materias en las que se podría mejorar a futuro.

Otro aspecto de relevancia para la Comisión ha consistido en revisar la extensión en dos giros de las prestaciones solidarias, en caso de aumento de la tasa de desempleo nacional, abriéndola a situaciones de desempleo por regiones, áreas geográficas o áreas de producción o servicios. Esto fue recogido en el proyecto de ley en trámite y lo precisamos en un anexo, señalando sus aspectos más relevantes.

Cabe señalar que, en los 20 años de vigencia del seguro, la cláusula de las dos prestaciones adicionales por desempleo solo se ha activado en dos ocasiones: para la crisis financiera internacional (por 8 meses entre mayo y diciembre 2009) y para la pandemia por covid-19 (por 16 meses entre abril 2020 y julio 2021).

Desde 2011, la Comisión ha relevado la importancia de evaluar que el FCS se haga cargo de las "lagunas previsionales", en cuanto a enterar para el cesante que efectúa giros, el pago de las cotizaciones para pensiones. Esta propuesta fue recogida respecto de los giros del FCS en la Ley 20.829 del año 2015. En el proyecto de ley de pensiones presentado en 2022 por la administración del Presidente Boric se incorpora una norma que ampliaría las cotizaciones para pensiones a efectuar por el FCS también respecto de los giros de las CIC.

En lo que se refiere a situaciones de catástrofe (terremotos, grandes incendios, etc.), se han dictado leyes de aplicación transitoria para enfrentar las crisis de empleo. Pues bien, la Comisión desde 2014, sostiene que sería conveniente legislar en el sentido de contar con normas permanentes que permitan gatillar prestaciones en situaciones de catástrofes a definir, tanto nacionales como regionales. Esta propuesta es recogida por el proyecto de ley que fortalece los beneficios del Seguro y flexibiliza su acceso, enviado al Congreso por la actual Administración durante el primer semestre de este año.

Otra materia de preocupación de la Comisión la constituye el número de solicitudes de prestaciones rechazadas por falta de cotizaciones previas. La Ley 20.829 del 2015, estableció condiciones más favorables para acceder al FCS, alivianando los requisitos de cotizaciones previas. La evaluación de tal medida muestra que no se ha aumentado el uso del FCS por los cesantes con derecho.

Teniendo presente la experiencia vivida con los casi dos años de beneficios extraordinarios por la situación de catástrofe por la pandemia del COVID 19, el seguro, estresado con las normas legales que facilitaron el acceso a prestaciones tanto en disminución de requisitos y situaciones a cubrir, evidenció su importancia, solidez y sostenibilidad financiera.

² El proyecto de ley que modifica el seguro y que se encuentra en trámite en el Congreso, si bien disminuye favorablemente para el trabajador invocante de prestaciones los requisitos de cotizaciones previas para acceder a ellas, mantiene de fondo el criterio aquí señalado.

b) Prestaciones de empleabilidad

El seguro contempla en esta materia dos instrumentos, el Sistema de Información Laboral (SIL) y la Bolsa Nacional de Empleo (BNE), ambos de responsabilidad de la Subsecretaría del Trabajo del Ministerio del ramo. Por su parte, corresponde al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) la supervigilancia de la BNE, constituida el año 2003.

A su vez, y con fin de contribuir a los programas de apresto³ de trabajadores con bajo índice de empleabilidad en tanto reciben prestaciones del FCS, el SENCE, por decreto de los Ministerios de Hacienda y Trabajo y Previsión, puede recibir anualmente hasta un 2% del saldo total del FCS que registre el año anterior para apoyarlos en su reinserción laboral. Desde la vigencia de la facultad de obtener recursos para apresto, no se ha solicitado a la AFC el total de lo dispuesto por ley, fundado en la capacidad de ejecución de estos recursos, tanto por el SENCE como por las OMIL (Oficinas Municipales de Intermediación Laboral). Pues bien, en relación con esta prestación, en que intervienen entidades públicas, municipales y otras licitadas, se ha apreciado durante el período en comento, determinadas debilidades que la Comisión ha conocido desde el año 2003. Al respecto, se ha sugerido considerar una mejor integración de las políticas y programas –incluido Chile Valora– que cada una de las partes involucradas deben desarrollar en el ámbito de intermediación laboral con los cesantes que más requieren de apoyo para mejorar su empleabilidad. Recién en estos últimos años se ha avanzado en la adecuada coordinación de las entidades intervinientes.

A la vez, se han relevado las dificultades de operación de las OMIL, que son independientes entre ellas, y su relación con el SENCE, que mediante los programas de fomento (FOMIL) ha destinado esfuerzos y recursos en apoyo a estas oficinas y a los destinatarios de sus servicios.

Asimismo, la BNE se ha ido fortaleciendo a medida que desarrolla sus programas y mecanismos de registro de los cesantes y de empresas que requieren mano de obra, aunque aún existen espacios de mejora. Hoy la BNE cuenta con otros instrumentos que pueden permitir desarrollar procesos eficientes en lo que signifique la reinserción laboral de personas desempleadas a través de los consejos regionales de capacitación y la instalación de observatorios laborales en todas las regiones del país. Una adecuada articulación entre estos entes permitiría contar con información detallada de los requerimientos de empleo según las características productivas de cada región.

Por último, se ha reiterado en los Informes Anuales la conveniencia que los programas de apresto financiados con recursos del FCS, tengan una reorientación hacia programas de formación y capacitación de mayor contenido. Al respecto esta materia se encuentra considerada en el proyecto de ley que reforma el seguro en trámite en el Congreso, ampliándose las causales del uso del 2% del FCS a "intermediación y habilitación laboral".

³ Apresto: conforme la RAE, es preparación para algo, en este caso para emplearse. Las acciones de apresto en los hechos se han concentrado en acciones mínimas, como preparar un currículum y apoyo en entrevista laborales.

› 1.4 Financiamiento del seguro

El seguro se financia de forma contributiva, es decir con cotizaciones, principalmente del empleador. Los trabajadores sólo contribuyen en tanto se trate de personas que prestan servicios bajo dependencia de forma indefinida y sus aportes se destinan a su CIC. El Estado, por su parte, aporta anualmente con algo menos de un 1% del saldo acumulado del FCS (225.792 Unidades Tributarias Mensuales), lo que se entera por mensualidades. Durante los 20 años de vigencia, la cuantía de cotizaciones y aporte fiscal no ha tenido variaciones.

Financieramente el seguro se ha sostenido y había acumulado importantes recursos antes de la pandemia del COVID-19. La Comisión ha considerado las condiciones bajo las que se podrían mejorar las prestaciones y reducir exigencias de periodos de espera y aumentar la cuantía de los giros y en algunos casos su número, lo que en parte importante se encuentra recogido en el proyecto de ley en trámite.

Para dar curso a lo anterior, se debía revisar las reglas de sostenibilidad con que la AFC debe administrar los recursos, todo ello conforme a las instrucciones de la SUPEN. Al respecto la CUSEC en varias ocasiones observó los criterios para definir la sostenibilidad desarrollada por el supervisor atendido que en la ley no existe un criterio definido. Cabe destacar que a la fecha se han modificado las condiciones de inversión de los recursos de los fondos y los criterios de sostenibilidad como se presentan en este Informe⁴. Con ello es posible mejorar prestaciones y destinar mayores recursos para capacitación y reconversión laboral de cesantes.

La solvencia del FCS y las CIC, permitieron ser la fuente de sostenimiento de la gran mayoría de los empleos durante los dos años de pandemia. De dicha experiencia el seguro sale fortalecido, y es posible diseñar políticas que permitan mejorar las prestaciones, como las que se contienen en el proyecto de ley que se considera por el Congreso Nacional.

Entre las tareas en estudio se encuentra el bajo uso histórico del FCS por parte de los cesantes. Conviene tener presente, como ya se mencionó, que las modificaciones legales de 2009 y 2015 mejoraron o aliviaron las condiciones para acceder a giros del FCS, pero su efecto ha sido reducido. Al respecto, la CUSEC ha sugerido una línea de trabajo basado en evidencia, avanzando en flexibilizar los requisitos de acceso (número de cotizaciones), aumentar tasas de reemplazo y número de prestaciones continuas.

⁴ Como lo han sido las Leyes 20.552 y 20.956, así como distintas normas administrativas.

› 1.5 Administración del seguro

El seguro es gestionado por una Administradora específica y única, que lo hace por diez años conforme licitación a la que llama el Estado a través de los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y Hacienda, con intervención de la SUPEN. Esta fórmula, basada en el precio como principal variable para obtener la licitación, es poco convencional para nuestro sistema de seguridad social, y mandata a la entidad ganadora la gestión de cuentas individuales y de un fondo solidario de reparto (FCS).

La AFC tiene a su cargo las siguientes funciones: afiliación; recaudo de las cotizaciones; informar de los saldos incluidas las rentabilidades; calificar y gestionar las solicitudes de giros; administrar las cuentas; invertir las cotizaciones y aportes; transferir los recursos para actividades de apresto por el SENCE; enterar las cotizaciones de pensiones de los cesantes que hacen uso de giros del FCS (desde 2015), entre otras diversas funciones, todo bajo la supervigilancia de la SUPEN.

Como en todo proceso inicial de funcionamiento de una entidad licitada, la Comisión observó en sus primeros años de funcionamiento, lo siguiente: la importancia del pago en tiempo de los giros solicitados y la oportunidad de tramitación de las solicitudes; contar con planes de emergencia y continuidad operacional. En los últimos años se ha planteado y avanzado con el apoyo de la SUPEN en mejorar la comunicación con los afiliados y el uso del canal web para la vinculación con los empleadores. A la vez, el trabajo en línea con la BNE y el Registro Civil se ha convertido en un mecanismo que ha favorecido la mejoría en los procesos de registros y en el cual queda aún espacio para progresar, en particular respecto de los trabajadores migrantes.

La gestión de los rezagos es otro aspecto en que se ha evolucionado, pues se ha pasado de niveles mayores a 2% del total de los fondos en 2004 a menos de un 1% en la actualidad.

El uso de la tecnología y digitalización de los servicios de la AFC tuvo un impulso insospechado durante la pandemia, y actualmente esos canales se encuentran muy fortalecidos. El incremento de solicitudes de ese periodo fue adecuadamente enfrentado en conjunto con la SUPEN.

En definitiva, transcurridos ya 21 años efectivos de vigencia del seguro, es posible sostener que éste, encontrándose en régimen, cumple los objetivos con que se proyectó como política pública de seguridad social y que, con la entrada en vigor de las normas modificatorias que se encuentran en trámite parlamentario, podrá mejorar las prestaciones que debe proporcionar a los cesantes, tanto económicas como de empleabilidad.



02. La Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía

La Comisión (CUSEC) ya referida en el apartado anterior, tiene como funciones conocer los criterios y procedimientos empleados por la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía (AFC) para gestionar los Fondos de Cesantía y el pago de las prestaciones a que está obligada.

La Comisión está facultada para conocer y ser informada por la AFC de las siguientes materias: (a) los procedimientos para asegurar el pago oportuno y pertinente de las prestaciones del Seguro de Cesantía; (b) los criterios utilizados para cumplir con las políticas e instrucciones sobre información a los cotizantes en materia de rentabilidad y comisiones, determinada por la Superintendencia de Pensiones; (c) las medidas, instrumentos y procedimientos destinados al adecuado cumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato de prestación de los servicios de administración de los Fondos de Cesantía y de Cesantía Solidario; (d) del adecuado ejercicio de las funciones que la ley asigna a la AFC. Además, la Comisión está facultada para conocer y ser informada por la administradora de la Bolsa Nacional de Empleo (BNE), sobre el funcionamiento de la referida Bolsa.

La Comisión no tiene facultades ejecutivas para intervenir en la administración de los Fondos de Cesantía. Sin embargo, sus observaciones sobre el funcionamiento del sistema quedan plasmadas en su informe anual y sus consideraciones están disponibles para los responsables del diseño de políticas públicas, los legisladores y las autoridades encargadas del control de Seguro.

La Comisión de Usuarios está compuesta por tres representantes de los trabajadores, tres representantes de los empleadores y un académico.

A partir de enero del 2021, la Comisión quedó integrada por los representantes de los trabajadores Alejandra Muñoz Valenzuela, José Manuel Díaz Zavala y Guillermo Salinas Vargas, y por los representantes de los empleadores Fernando Alvear Artaza, Pablo Bobic Concha y Javier Irrázaval Lazcano.

La Comisión actualmente es presidida por el académico Hugo Cifuentes Lillo. Adicionalmente, según decisión de la misma Comisión, ejerce como Vicepresidente don José Manuel Díaz Zavala y Secretario don Pablo Bobic Concha.

Durante el período comprendido entre julio de 2022 y junio de 2023, la Comisión sostuvo doce sesiones ordinarias y veinticuatro extraordinarias. En las reuniones de la Comisión del periodo que se informa, se discutieron temas relacionados con el funcionamiento del Seguro en sus aspectos de población cubierta, beneficios otorgados, financiamiento y administración, asimismo, se consideró el funcionamiento de la Bolsa Nacional de Empleo (BNE), los programas de aprestos laborales y capacitación de trabajadores cesantes cubiertos por el Seguro y con prestaciones del Fondo Solidario. Específicamente, se examinaron estadísticas como, por ejemplo, la evolución de cotizantes por tipo de contrato y nivel de remuneración, la recaudación del Seguro de Cesantía y evolución de los Fondos, el número de solicitudes aprobadas bajo la normativa base del Seguro, relacionándola con la regulación especial dictada en el periodo en que se establece un excepcional mecanismo de protección al empleo, como consecuencia de los efectos de la crisis gatillada por la pandemia del COVID, el número de giros y montos pagados, entre otras cifras. Adicionalmente, se analizó el monto acumulado y la sustentabilidad de los Fondos de Cesantía en este periodo de transición laboral en relación con el impacto que presentaron los años anteriores por la pandemia del COVID. También se evaluó el funcionamiento de la BNE y de los programas de apresto laboral. A la vez, la AFC dio a conocer a la Comisión los principales resultados de la Encuesta de Satisfacción de Clientes. Por último, se efectuaron consideraciones sobre los efectos de la inflación y situación de empleabilidad, en el último período.

Para el análisis de los temas señalados, la Comisión se reunió con representantes de instituciones relacionadas al Seguro y con académicos expertos en mercado laboral, como de seguridad social, de lo cual se da cuenta en el Anexo, que relaciona cada sesión efectuada con tema abordado e invitado/a (s).



03. Descripción del Seguro de Cesantía⁵

El Seguro de Cesantía, instrumento de seguridad social, vigente desde octubre de 2002, tiene como objetivo proteger a los trabajadores durante los períodos de cesantía y que, para acceder a prestaciones solidarias deben buscar una nueva ocupación laboral, contando con la Bolsa Nacional de Empleo (BNE) y el Sistema de Intermediación Laboral (SIL).

El Seguro es obligatorio para todos los trabajadores que inician o reinician su vida laboral, mayores de edad regidos bajo modalidades de contratos indefinidos, a plazo fijo y por obra, faena o servicio determinado, incluidos a contar de septiembre de 2020, los trabajadores de casa particular (TCP). El sistema excluye a los trabajadores del sector público, funcionarios de la Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, a los trabajadores independientes, a los menores de 18 años, a trabajadores con contrato de aprendizaje y a los pensionados, excepto quienes reciben pensiones por invalidez parcial.



⁵ Como se ha señalado en los numerales precedentes, en el Congreso se encuentra en tramitación un proyecto de ley que modificando la Ley 19.728, introduce importantes mejoras, en las prestaciones y otras materias. En Anexo se incluye una breve relación de las materias que aborda el proyecto.

La pandemia del COVID impulsó la aprobación de leyes que incrementaron la cobertura del Seguro y flexibilizaron el acceso a éste. Como se mencionó anteriormente, se extendió la cobertura para los trabajadores y trabajadoras de casa particular (TCP)⁶. Por su parte, y como se dio cuenta en informes anuales precedentes, por las Leyes 21.227 de Protección al Empleo (LPE), 21.247⁷ de Crianza Protegida⁸ y 21.263 de Acceso Flexible⁹, se dio atención a diversas situaciones de falta de empleo o peligro de término de los contratos de trabajo en el periodo señalado el más difícil de la pandemia, conforme los datos actuales.

El Seguro de Cesantía involucra dos Fondos. Primero, el de las Cuentas Individuales de Cesantía (CIC), de capitalización individual y obligatoria, cuyos recursos son de propiedad exclusiva de cada trabajador afiliado. Segundo, el Fondo de Cesantía Solidario (FCS), el cual, está constituido con cotizaciones de los empleadores y aportes del Estado, que garantiza el pago de prestaciones mínimas a los trabajadores, bajo ciertas condiciones. Cabe señalar que los beneficios económicos, sociales, previsionales y de salud que perciben los afiliados, hasta ahora, varían según el tipo de fondo que financie la prestación.

Las CIC están vinculadas a cada trabajador afiliado al Seguro de Cesantía y son las que acumulan los aportes mensuales realizados por los trabajadores (con contrato indefinido) y todo empleador. Para solicitar prestaciones del Seguro de Cesantía con cargo a las CIC, el trabajador debe estar cesante, lo cual debe ser acreditado mediante alguno de los documentos de término de la relación laboral indicados por el Código del Trabajo. Además, el trabajador debe tener un mínimo de cotizaciones en su CIC desde el último cobro registrado o desde la fecha de afiliación, dependiendo de la modalidad de contratación. Específicamente, el trabajador debe contar

con 12 cotizaciones mensuales desde el último giro registrado o desde su fecha de afiliación en caso de los contratos indefinidos, y con 6 cotizaciones mensuales en caso de contrato a plazo fijo, o por obra, trabajo o servicio determinado. Las cotizaciones pueden ser continuas o discontinuas bajo ambas modalidades de contratación¹⁰.

Respecto de los beneficios, el trabajador puede recibir entre uno y trece giros mensuales con cargo a su CIC, siempre y cuando esté cesante y que el saldo en dicha cuenta lo permita. Para el cálculo del giro, se considera la remuneración promedio de los últimos 12 meses para contratos indefinidos y de los últimos 6 meses para contratos temporales, considerando las siguientes tasas de reemplazo:

Tabla 1: Giros con cargo a la cuenta CIC

MES	TASA DE REEMPLAZO
Primero	70%
Segundo	55%
Tercero	45%
Cuarto	40%
Quinto	35%
Sexto o superior	30%

Para el último mes de prestación, el monto pagado podrá ser inferior al porcentaje indicado en la Tabla 1 y corresponderá al saldo pendiente de la CIC. Además, si el último giro es igual o inferior al 20% del giro anterior, ambos giros se pagan conjuntamente¹¹.

6 Conviene tener presente que por el art. 31 de la ley 21.109 (2018), de Estatuto de los Asistentes a la Educación Pública, se mantuvo la vigencia de la afiliación al Seguro, de estos trabajadores, que pasaron a ser funcionarios públicos.

7 Facultó el acceso al Seguro excepcionalmente, con el objetivo de proteger las relaciones laborales afectadas por la pandemia, permitiendo el acceso a los beneficios a trabajadores y trabajadoras con contratos suspendidos o con jornadas laborales reducidas, a modo de financiar o complementar sus remuneraciones.

8 Estableció beneficios para padres, madres y cuidadores de niños y niñas. Se extendió la protección hacia los trabajadores y trabajadoras que se encontraran haciendo uso del permiso postnatal parental o que estuviesen a cargo del cuidado de niños o niñas nacidos a partir del 2013, siempre y cuando el funcionamiento del establecimiento educacional del menor se encontraba suspendido a causa de la crisis sanitaria, dando la opción de suspender su contrato laboral y, de esta forma, tener acceso al Seguro de Cesantía bajo el amparo de la LPE.

9 Relajó transitoriamente los requisitos de acceso al Seguro, incrementó el monto de las prestaciones y perfeccionó los beneficios de la LPE. Cabe destacar que esta ley permitió a los afiliados, bajo ciertas condiciones, el retiro de la totalidad de los fondos de sus cuentas individuales.

10 En el periodo más difícil de la pandemia del COVID, las leyes mencionadas en citas precedentes, permitieron el acceso al Seguro a trabajadores con suspensión de contrato por acto de autoridad (bajo estado de excepción constitucional), con pacto de suspensión del contrato de trabajo, con pacto de suspensión laboral bajo la Ley de Crianza Protegida, y con pacto de reducción temporal de la jornada de trabajo. También se permitió (temporalmente) el acceso al Seguro a trabajadores que acreditaron al menos 3 cotizaciones seguidas antes del término de su relación laboral o 6 cotizaciones mensuales durante los últimos 12 meses, debiendo ser las últimas dos continuas y con el mismo empleador. En tanto, los afiliados que no cumplan con los requisitos para acceder al Seguro, desempleados, y que no hubieren cotizado al menos los 2 últimos meses, pudieron retirar el total de saldo de su CIC.

11 Bajo las modificaciones transitorias de la Ley 21.263 de Acceso Flexible -a la que ya nos hemos referido-, la tasa de reemplazo se calculaba sobre el promedio de renta imponible de los 3 últimos meses, tanto para los contratos de trabajo indefinidos como para los contratos temporales. Además, esa ley incrementa la tasa de reemplazo desde el segundo al quinto mes a un 55% y desde el sexto mes en adelante a un 50%.

Los trabajadores con un saldo insuficiente en su CIC como para financiar los valores mínimos de cada pago, según lo establece la ley, pueden optar al FCS. Para acceder a esta prestación, el trabajador debe estar cesante, registrar en su CIC un saldo insuficiente para financiar los pagos del Seguro, tener 12 cotizaciones en el FCS en los 24 meses anteriores al despido, debiendo ser las últimas tres cotizaciones continuas con el mismo empleador, además de inscribirse en la BNE al día siguiente de haber solicitado el beneficio.¹²

Respecto de los beneficios, el trabajador tiene acceso a 5 giros mensuales en caso de un contrato indefinido y a 3 giros mensuales en caso de un contrato a plazo fijo, por obra, o servicio determinado. Adicionalmente, la Ley 19.728 establece que los afiliados podrán acceder a dos giros adicionales, siempre y cuando la tasa nacional de desempleo publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) supere por un punto porcentual el promedio de la tasa de desempleo de los últimos cuatro años. Cada afiliado podrá recibir un máximo de 10 pagos, financiados parcial o totalmente con cargo al FCS, dentro de un período de cinco años, sin considerar los giros extras debido a variaciones de la tasa de desempleo nacional y los pagos realizados al amparo de la Ley de Protección al Empleo y la Ley de Acceso Flexible.

El monto de la prestación se calcula sobre la base del promedio de las remuneraciones devengadas en los 12 meses anteriores al término de la relación laboral y está sujeta a montos mínimos y máximos de beneficios. La siguiente tabla presenta las tasas de reemplazo vigentes a octubre 2023.

¹² Este último requisito de acceso al FCS fue eliminado transitoriamente durante la vigencia de la Ley 21.263 de Acceso Flexible.

Tabla 2: Giros con cargo al FCS, contrato indefinido

MES	TASA DE REEMPLAZO	VALOR INFERIOR	VALOR SUPERIOR
Primero	70%	\$246.344	\$821.147
Segundo	55%	\$193.557	\$645.789
Tercero	45%	\$158.363	\$527.879
Cuarto	40%	\$140.769	\$469.228
Quinto	35%	\$123.173	\$410.574
Sexto y Séptimo (adicionales)	30%	\$93.595	\$311.986

Nota: Valores vigentes a octubre 2023 (Resolución Exenta N°55, Superintendencia de Pensiones).

Tabla 3: Giros con cargo al FCS, contrato plazo fijo o por obra¹³

MES	TASA DE REEMPLAZO	VALOR INFERIOR	VALOR SUPERIOR
Primero	50%	\$175.959	\$586.535
Segundo	40%	\$140.769	\$469.228
Tercero	35%	\$123.173	\$410.574
Cuarto y Quinto (adicionales)	30%	\$93.595	\$311.986

Nota: Valores vigentes a octubre 2023 (Resolución Exenta N°55, Superintendencia de Pensiones).

¹³ Conviene recordar que La Ley 21.263 de Acceso Flexible igualó el número de pagos a recibir entre trabajadores con contrato indefinido y aquellos con contratos temporales, quedando en 5 giros en ambos casos, siempre que los pagos estén dentro de la vigencia de la ley. Además, se igualaron los montos de la prestación en relación al Seguro y no se hizo diferencia entre los trabajadores según contrato. Los giros partían con una tasa de reemplazo equivalente al 70% del promedio de la remuneración imponible de los últimos tres meses y se mantenían entre el segundo y el quinto pago en 55%, siempre y cuando estos se realizarán durante el período de la vigencia de la ley. De no haber saldo en la Cuenta Individual de Cesantía, los pagos se financiaron automáticamente con cargo al Fondo de Cesantía Solidario (ver Tabla 5 en Informe 2020 - 2021).

El financiamiento de las CIC y del FCS proviene de cotizaciones obligatorias, equivalentes al 3% de la renta imponible del trabajador, la cual tiene un límite establecido en UF que es informado de forma anual por la Superintendencia de Pensiones.¹⁴ Adicionalmente, el FCS recibe un aporte anual-ingresado a la AFC en doce mensualidades-, por parte del Estado, el cual asciende a 225.792 UTM. El receptor de la carga de la cotización obligatoria del 3% dependerá del tipo de contrato que defina la relación laboral. En el caso de contrato indefinido, el aporte del 3% recae tanto sobre el trabajador como el empleador. Concretamente, el trabajador aporta 0,6%, mientras que el empleador aporta el restante 2,4%. En el caso de los contratos a plazo fijo, por obra o servicio y de trabajadores de casa particular, el aporte recae en su totalidad sobre el empleador. Cabe mencionar que la fracción de la cotización obligatoria que se destina a la CIC y al FCS dependerá también del tipo de contrato, tal como se muestra en la Tabla 4.¹⁵

Tabla 4: Financiamiento del Seguro de Cesantía

APORTE	TIPO DE CONTRATO			TIPO DE FONDO
	INDEFINIDO	A PLAZO FIJO, POR OBRA O POR SERVICIO	TRABAJADOR DE CASA PARTICULAR	
Trabajador	0,6%	0%	0%	CIC
Empleador	1,6%	2,8%	2,2%	
	0,8%	0,2%	0,8%	FCS
Total	3%	3%	3%	

¹⁴Específicamente, el límite es de 122,6 UF, el cual, por ende, difiere del tope imponible para las cotizaciones de salud, previsionales y de accidentes del trabajo (81,6 UF). Ver https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-14366_recurso_1.pdf

¹⁵Por Ley, el período máximo de cotización tiene un tope de 11 años por cada relación laboral. Pese a ello, la cotización del empleador al Fondo de Cesantía Solidario continuará mientras se mantenga vigente la relación laboral.



04. Caracterización de los cotizantes

El total de afiliados al Seguro de Cesantía alcanzó los 11.488.850 de trabajadores en abril de 2023.¹⁶ La afiliación es obligatoria y automática para todas las personas afectas al seguro, que inician o reinician actividades como trabajadores dependientes, desde octubre de 2002. Tal condición se mantiene durante toda la vida laboral y sólo se pierde al pensionarse por invalidez total o vejez. Lo anterior implica que los pensionados por invalidez total o vejez no debieran seguir cotizando en el Seguro de Cesantía. Aun así, existe una excepción para los trabajadores de casa particular, pues aun estando pensionados pueden seguir cotizando en el seguro.¹⁷



¹⁶ Último dato disponible al momento de elaboración del informe.

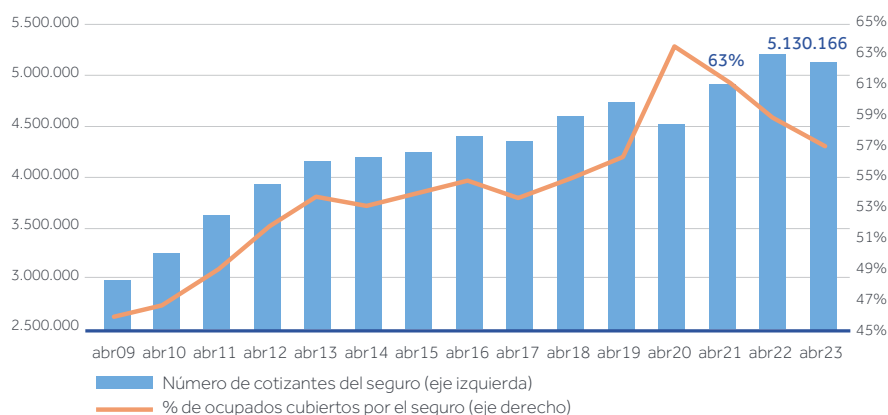
¹⁷ El Libro I, Título I, Literal B., numeral 5 del Compendio de Normas del Seguro de Cesantía establece: "La afiliación al Seguro se entiende permanente hasta que el trabajador se pensione por cualquier causa. En el caso de los pensionados por invalidez parcial transitoria o definitiva, continuarán incorporados al Seguro de Cesantía, al igual que los trabajadores de casa particular pensionados que continúen trabajando."

Por su parte, los cotizantes del Seguro de Cesantía corresponden a los trabajadores afiliados por los cuales se pagó una cotización por remuneraciones devengadas en el mes anterior al informado, por al menos uno de los empleadores que éste mantenga registrado en la AFC como ordena la ley. No obstante, cuando se cumplen 11 años cotizados con el mismo empleador, se deja de cotizar al Seguro de Cesantía por ese empleo. El 2015 había 70.000 personas en esa situación. A marzo de 2023, ese número prácticamente se ha multiplicado por 5, pues hay 343.537 afiliados que llevan trabajando más de 11 años con el mismo empleador. En futuros informes correspondería ahondar en la caracterización de este subgrupo de cotizantes.

Dada la definición anterior, resulta que poco más de la mitad de los afiliados no cotizó el mes anterior de referencia. De ellos, según la Superintendencia de Pensiones, a mayo de 2023 un 20% lleva hasta 6 meses sin cotizar, un 65% lleva entre 6 meses y hasta 12 años sin hacerlo, y un 15% ya cumplió más de 12 años sin cotizar.

El número de cotizantes del Seguro de Cesantía alcanzó un total de 5.130.166 en abril de este año, lo cual representa un 57% del total de ocupados del país, incluyendo formales e informales. Ello implica una caída desde los casi 5.300.000 cotizantes a principios de 2022, lo que es preocupante. En el siguiente gráfico se observa que el récord en cuanto a porcentaje de los ocupados cubiertos por el seguro fue de un 63% en abril de 2020, pero en parte eso se explica porque mucho ocupados informales salieron del mercado laboral debido a la pandemia. En cualquier caso, se aprecia claramente una tendencia al alza en la proporción de ocupados cubiertos por el seguro, lo que es muy positivo.

Figura 1: Evolución de los cotizantes al Seguro de Cesantía



Fuente: Superintendencia de Pensiones.

En cuanto a la composición de los cotizantes según género, se observa que esta ha sido relativamente estable durante los últimos cinco años, manteniéndose en torno a un 60% para los hombres y alrededor del 40% para las mujeres. No obstante, a partir de 2021 hubo un salto de más de un 1% a favor de las mujeres, puesto que los trabajadores de casa particular (de los cuales un 91% son mujeres) empezaron a cotizar en el Seguro de Cesantía desde octubre de 2020.

Tabla 5: Descomposición de los cotizantes según género

GÉNERO	ABR-18	ABR-19	ABR-20	ABR-21	ABR-22	ABR-23
Hombres	60,7%	60,9%	60,9%	60%	58,8%	58,5%
Mujeres	39,3%	39,1%	39,1%	40%	41,2%	41,5%
Total Cotizantes	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Nota: La cifra del 2022 corresponde al mes de marzo, mientras que las cifras del período anterior al 2021 se presentan para el mes de diciembre.

Conviene tener presente que el número de afiliados al sistema general de pensiones por capitalización individual alcanzó en abril de 2023 a 11.691.444 personas, en tanto que el número de cotizantes a la misma fecha alcanzó los 5.859.285, 99% de los cuales eran trabajadores dependientes y un 1% independientes. Los datos referidos a afiliados y cotizantes de pensiones son mayores a los del Seguro de Cesantía, en tanto en este último no se encuentran incorporados determinadas categorías de trabajadores.¹⁸

18 No están afectos al seguro de desempleo: 1.- Los trabajadores sujetos a contrato de aprendizaje. 2.- Los trabajadores menores de 18 años de edad hasta que los cumplan. 3.- Los trabajadores pensionados y los pensionados, salvo que la pensión se hubiere otorgado por invalidez parcial. 4.- Los empleados públicos. 5.- Los funcionarios de las Fuerzas Armadas y de Orden. 6.- Los trabajadores independientes o por cuenta propia. 7.- Los trabajadores cuya relación laboral es regulada por un estatuto especial, como sería el caso de los profesionales de la educación que prestan servicios en el sector municipal, toda vez que dicha relación está regulada por el Estatuto Docente. 8.- Los funcionarios de la Atención Primaria de Salud Municipal, regidos por las normas de la Ley N° 19.378. (Ver <https://www.dt.gob.cl/portal/1628/w3-article-95305.html>)

Al igual que la composición de los cotizantes según género, la participación de las diferentes modalidades contractuales también ha permanecido relativamente estable durante los últimos años. No obstante, podemos observar que el contrato indefinido es la modalidad contractual predominante entre los cotizantes, llegando a más de un 74%. Por su parte, la modalidad de contrato a plazo fijo, por obra, faena o servicio determinado se ha mantenido en torno a un 23%, aparentemente sin haberse recuperado aún del impacto de la pandemia por covid-19. En abril de 2023, un 74,4% de los cotizantes reportó trabajar con contrato indefinido, mientras que el 23,3% lo hizo bajo la modalidad de contratos a plazo fijo, por obra, o servicio determinado. El 2,3% restante corresponde a trabajadores de casa particular.

Tabla 6: Descomposición de los cotizantes según modalidad contractual

TIPO DE CONTRATO	ABR-18	ABR-19	ABR-20	ABR-21	ABR-22	ABR-23
Indefinidos	72,6%	73,2%	78,1%	73,9%	73,1%	74,4%
Plazo Fijo	27,4%	26,8%	21,9%	23,6%	24,4%	23,3%
Trabajador de casa particular	0%	0%	0%	2,5%	2,5%	2,3%
Total Cotizantes	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Al analizar la composición etaria de los cotizantes, se puede observar un relativo envejecimiento en los trabajadores que cotizan en el Seguro de Cesantía, en línea con el envejecimiento de la población en Chile. Desde 2018, todos los tramos etarios menores a 30 años han disminuido como proporción del total, mientras los mayores de 30 años han aumentado. En particular, el tramo de cotizantes mayores de 60 años ha crecido un 40% como proporción del total de cotizantes desde fines del 2018 (4,7% del total de cotizantes) a abril de este año (6,6%).

Tabla 7: Descomposición de los cotizantes según grupo etario

GRUPO ETARIO	DIC-18	DIC-19	DIC-20	DIC-21	DIC-22	ABR-23
Menores de 20 años	1,2%	0,6%	1,0%	1,0%	1,1%	0,7%
Entre 20 y 25	9,2%	8,2%	7,8%	8,1%	7,7%	6,8%
Entre 25 y 29	15,8%	15,7%	14,3%	14,0%	13,6%	13,4%
Entre 30 y 39	29,3%	30,4%	30,1%	29,7%	29,9%	30,3%
Entre 40 y 49	22,5%	22,7%	23,0%	22,9%	23%	23,5%
Entre 50 y 59	17,3%	17,4%	18,1%	18,1%	18,3%	18,7%
60 años y más	4,7%	5,0%	5,7%	6,2%	6,4%	6,6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Adicionalmente, podemos observar en la Tabla 8 un alza en la participación de los trabajadores con niveles de renta imponible más altas¹⁹. De hecho, todos los tramos de renta sobre \$400.000 han aumentado su participación los últimos años, mientras que los cotizantes con remuneraciones menores a \$400.000 pasaron de un 32% a un 10%. En parte importante esa caída se debe a los aumentos nominales de sueldos y ajustes por inflación, y también al alza reciente del sueldo mínimo, que en agosto de 2022 subió a \$400.000. Ello explica que a fines de 2022 la proporción de cotizantes con ingresos de \$300.000-\$400.000 haya disminuido de 9,4% a 3,4%, pues cientos de miles de trabajadores que ganan el sueldo mínimo (o poco más) pasaron a rangos superiores de ingreso. Por otro lado, solo un 2,9% de los cotizantes tiene una renta mayor al tope imponible del Seguro de Cesantía (actualmente 122,6 UF, poco menos de \$4.500.000).

¹⁹ La tabla 8 incluye a trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial.

Tabla 8: Descomposición de los cotizantes según renta imponible

RANGOS DE RENTA IMPONIBLE (MILES DE PESOS)	DIC-18	DIC-19	DIC-20	DIC-21	DIC-22	ABR-23
Hasta 100	2,9%	2,7%	2,7%	2,2%	2,2%	1,9%
+100 - 200	4,6%	4,2%	3,9%	3,4%	2,6%	2,1%
+200 - 300	7,9%	4,3%	4,2%	3,7%	3,8%	3,4%
+300 - 400	14,3%	15,9%	10,6%	9,4%	3,4%	3,2%
+400 - 500	11,8%	11,5%	15,4%	13,9%	9,7%	9,3%
+500 - 600	9,5%	9,6%	9,7%	9,2%	13,7%	14,7%
+600 - 700	7,9%	8,2%	8,1%	8,2%	8,2%	9,3%
+700 - 800	6,1%	6,4%	6,5%	6,8%	6,7%	7,6%
+800 - 900	5,0%	5,2%	5,3%	5,7%	6,0%	6,3%
+900 - 1000	4,1%	4,4%	4,4%	4,7%	5,2%	5,2%
+1000 - 1100	3,3%	3,6%	3,7%	4,0%	4,4%	4,3%
+1100 - 1200	2,7%	2,8%	3,0%	3,4%	3,7%	3,7%
+1200 - 1300	2,2%	2,4%	2,5%	2,8%	3,2%	3,2%
+1300 - 1400	1,9%	2,0%	2,1%	2,3%	2,7%	2,6%
+1400 - 1500	1,5%	1,7%	1,8%	2,0%	2,3%	2,3%
+1500 - 1600	1,4%	1,4%	1,6%	1,8%	2,1%	2,0%
+1600 - 1700	1,2%	1,3%	1,3%	1,5%	1,8%	1,7%
+1700 - 1800	1,0%	1,1%	1,1%	1,3%	1,6%	1,5%
Más de 1800	10,6%	11,5%	12,1%	13,8%	16,6%	15,8%
Total informado	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Sobre el tope imponible	3,2%	3,1%	3,1%	3,4%	3,1%	2,9%

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Nota: El tramo "sobre el tope imponible" incluye a todos los cotizantes que tienen rentas sobre el tope imponible pertinente para cada año. El año 2018 el tope era de 117,5UF, y desde el 2021 es de 122,6UF.

Los cotizantes del seguro deben tener como mínimo un empleador. De hecho, el 97,4% de los cotizantes tiene un solo empleador. Pero el 2,5% de los cotizantes tiene dos empleadores, y el 0,1% restante tiene tres o más empleadores. Para aquellos trabajadores que tienen más de un empleador, cada empleador le cotiza por el proporcional correspondiente, y cada empleo puede generar derecho a giros de cesantía de la cuenta individual.

Por último, en cuanto a la nacionalidad de los afiliados, solo se cuenta con información desde 2020. En los últimos años se han afiliado más de 230 mil personas extranjeras al Seguro de Cesantía.²⁰

Tabla 9: Flujo anual de afiliados extranjeros al Seguro de Cesantía

AÑO	TOTAL
2020	61.610
2021	11.628
2022	97.672
Enero a junio 2023	62.283
Total	233.193

Fuente: AFC.

Este tema es particularmente sensible, puesto que para poder tomar decisiones de política pública se debe contar con información más precisa sobre el flujo y stock de migrantes cotizantes del seguro. Entre otras consideraciones de política pública, se debe discutir la posibilidad de que un migrante pueda hacer un retiro excepcional en caso de dejar el país por un número mínimo de años. Esto tiene sentido discutirlo puesto que los cotizantes son los dueños de sus aportes a la CIC, y por tanto debieran tener el derecho a retirarlo en caso de no poder hacer uso de ellos por encontrarse fuera de Chile. Así también ocurre con las pensiones para aquellos países con los que se tiene convenio.

²⁰ Lamentablemente no hay información anterior sobre los afiliados extranjeros. En cuanto a su nacionalidad, los cotizantes de la AFC no están obligados a reportarla, pero la Dirección de Trabajo sí exige precisar la nacionalidad en los contratos de trabajo, y con la Ley 21.327 de 2021 que moderniza la Dirección del Trabajo exige cargar los contratos en el Registro Electrónico Laboral, por lo que sería de esperar que en los próximos años se tengan cifras actualizadas en este respecto.



05. Usos de los fondos del seguro de cesantía

Esta sección analiza la evolución de las solicitudes y el acceso a los Fondos de Cesantía, distinguiendo giros de las Cuentas Individuales de Cesantía (CIC) y del Fondo de Cesantía Solidario (FCS), así como por el tipo de contrato.

En circunstancias normales, el sistema impone restricciones al uso de los fondos, ya sean de acumulación individual o de aportes solidarios. Estos requisitos de acceso fueron descritos con detalles en el capítulo 1 de este informe. Sin embargo, por claridad de la exposición, y a modo de hacer esta sección autocontenida, comenzamos el análisis resumiendo los principales requisitos de acceso a los Fondos de Cesantía.



El acceso a prestaciones con cargo a las CIC es posible bajo las siguientes circunstancias: primero, en el caso de contratos indefinidos, el trabajador debe registrar en la CIC un mínimo de 12 cotizaciones mensuales continuas o discontinuas (desde su afiliación al Seguro o desde la fecha del último giro); segundo, en el caso de los contratos a plazo fijo, por obra, trabajo o servicio determinado, el trabajador debe registrar en la CIC un mínimo de 6 cotizaciones mensuales continuas o discontinuas (desde su afiliación al Seguro o desde la fecha del último giro). Por su parte, para acceder a las prestaciones del FCS, el trabajador, cualquiera sea su tipo de contrato, debe registrar 12 cotizaciones mensuales en el FCS en los últimos 24 meses anteriores al mes del término del contrato, debiendo ser las tres últimas cotizaciones continuas y con el mismo empleador. Además, se debe recordar que el acceso al FCS se permite sólo a los trabajadores con saldos insuficientes en sus cuentas individuales y cuya causal de término del contrato no le sea imputable. La Tabla 10 resume los requisitos de acceso a los fondos de cesantía.

Tabla 10: Requerimientos generales de acceso a beneficios de cesantía

CUENTA INDIVIDUAL DE CESANTÍA (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 término de contrato (según Código del Trabajo) ²¹	Art. 159 (todas) Art. 160 Art. 161 Art. 163 bis Art. 171	Art. 159 (todas) Art. 160 Art. 161 Art. 163 bis Art. 171
FONDO DE CESANTÍA SOLIDARIO (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	
Causales de término de contrato (según Código del Trabajo) ²²	Art. 159: 4, 5 y 6 Art. 161 Art. 163 bis	

21 Art. 159: 1.- Mutuo acuerdo de las partes; 2.- renuncia; 3.- muerte del trabajador; 4.- vencimiento del plazo; 5.- conclusión del trabajo o servicio; y, caso fortuito o fuerza mayor.

Art. 160: 1.- falta de probidad, conductas de acoso laboral; vías de hecho; injurias; conducta inmoral; acoso laboral; 2.- negociaciones incompatibles; 3.- faltar a trabajar; 4.- abandono del trabajo; 5.- actos, omisiones o imprudencias temerarias; 6.- perjuicio material intencional a bienes de la empresa; y, 7.- incumplimiento grave de las obligaciones del contrato.

Art. 161: necesidades de la empresa y desahucio.

Art. 163 bis: término del contrato por procedimiento concursal

Art. 171: despido indirecto.

22 Art. 159: 4.- vencimiento del plazo; 5.- conclusión del trabajo o servicio; y, 6.- caso fortuito o fuerza mayor.

Art. 161: necesidades de la empresa y desahucio.

Art. 163 bis: término del contrato por procedimiento concursal

Como ya se señaló en los informes anuales 2020-2021 y 2021-2022, durante la pandemia del COVID se dictaron leyes de Protección al Empleo (LPE) y otras asociadas o complementarias, que apuntaron a proteger la fuente laboral de los trabajadores y trabajadoras, por la vía de permitirles el acceso a las prestaciones del Seguro en situaciones tales como:

- › Suspensión del contrato de trabajo por acto de autoridad.
- › Pacto de suspensión del contrato de trabajo.
- › Pacto de suspensión laboral bajo la ley de crianza protegida.
- › Pacto de reducción temporal de la jornada de trabajo.

Dicha normativa, fue posible establecerla considerando los recursos acumulados en los Fondos del Seguro lo que impone un reto de aprendizaje y cuidado de dichos recursos, sin perjuicio de las mejoras posibles que en algunos de los ámbitos de actuación del Seguro se pueden considerar como se presenta en las conclusiones de este informe.

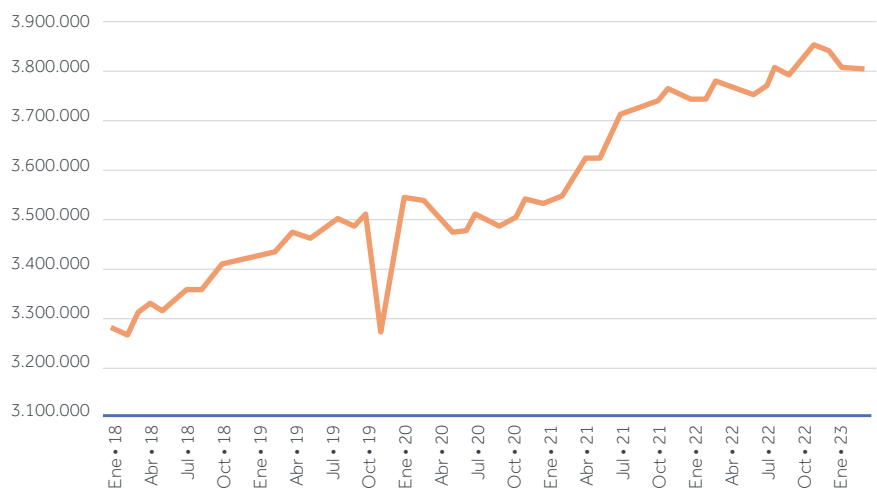
Analizaremos ahora la evolución de los usos de los Fondos de Cesantía, enfatizando cuando sea posible, el impacto de las leyes de protección al empleo aprobadas en respuesta a la crisis sanitaria.

› 5.1 Número de Cotizantes por Tipo de Contrato

La pandemia del COVID y el estallido social de octubre de 2019 han tenido un impacto diferente sobre el número de cotizantes al Seguro, según sea el tipo de contrato laboral. En efecto, como se aprecia en la Figura 2, los cotizantes con contrato indefinido a marzo de 2023 eran 3.816.939, cifra que venía creciendo de manera relativamente estable desde la creación del Seguro, y que llegó a un récord en noviembre de 2022 con 3.862.009 cotizantes. No obstante, se observan dos caídas significativas durante los últimos cuatro años. La primera ocurre en el contexto del estallido social; específicamente, observamos una caída de más de 200 mil cotizantes con contrato indefinido en noviembre de 2019. Sin embargo, esta baja en el número de cotizantes fue breve y ya en enero de 2020 el número de cotizantes recuperó el nivel observado en septiembre de 2019.

La segunda caída en el número de cotizantes vino como consecuencia de la pandemia, lo cual, sin embargo, exhibe algunas diferencias importantes respecto a lo descrito en el párrafo anterior. Primero, la pandemia afectó el número de cotizantes de manera más prolongada que el estallido social de 2019, puesto que los niveles de febrero de 2020 se recuperaron recién en febrero de 2021. Segundo, el efecto de la pandemia sobre el número de cotizantes fue menos pronunciado que el ocurrido en los meses colindantes al estallido social; el punto más bajo fue en mayo de 2020, donde el número de cotizantes se redujo en 70 mil comparado con febrero de 2020. Luego se recuperó rápidamente hasta fines de 2021, y desde entonces ha ralentizado su crecimiento.

Figura 2: Número de cotizantes del Seguro de Cesantía, contrato indefinido

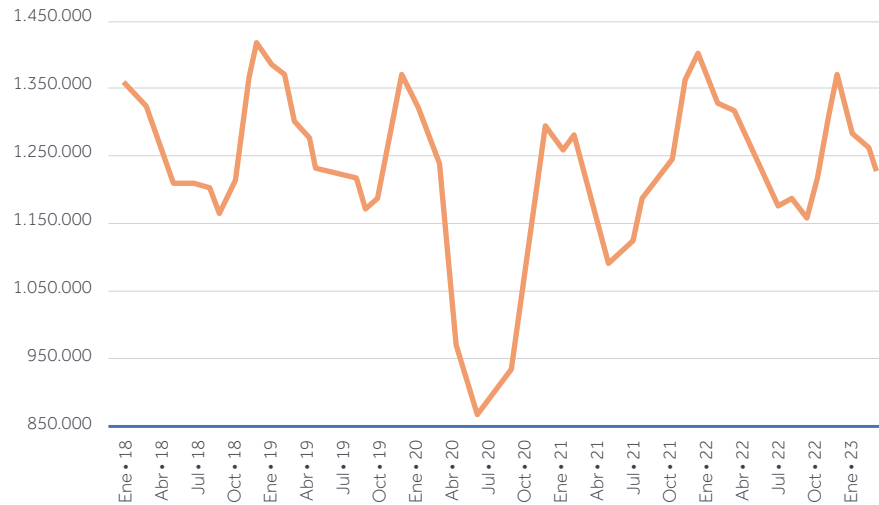


Fuente: AFC.

Por su parte, el movimiento en el número de cotizantes del seguro con contratos a plazo fijo o por obra frente a estos shocks (pandemia y estallido social) fue diferente a lo ocurrido con los contratos indefinidos. En la Figura 3 se observa, primero, que el número de cotizantes con contratos a plazo fijo o por obra exhibe un ciclo anual en el que los máximos siempre se alcanzan a principios del verano. El récord histórico se alcanzó en diciembre de 2018, con 1.414.791 cotizantes. Adicionalmente, vemos que el número de cotizantes con este tipo de contrato se mantuvo relativamente estable durante los meses del estallido social. No obstante, la pandemia del COVID parece haber afectado significativamente el número de cotizantes, observándose una dramática caída desde 1.296.440 cotizantes en febrero de 2020 a 868.611 en junio de 2020. Se observa que los niveles prepandemia se recuperaron recién a fines del 2020. A marzo 2023 se cuentan 1.233.114 cotizantes del Seguro con contrato a plazo fijo, por obra, servicio o faena.

En general, se aprecia que el número de cotizantes con contratos temporales es muy cíclico durante el año, alcanzando sus máximos en el verano, probablemente debido a la necesidad de temporeros agrícola. Además, el número total de cotizantes con contratos temporales ha sido estable durante los últimos años, mientras el número de cotizantes con contrato indefinido aumentaba consistentemente.

Figura 3: Número de cotizantes del Seguro de Cesantía, contrato a plazo fijo o por obra, servicio o faena.



Fuente: AFC.

En resumen, el estallido social de 2019 parece haber afectado más a los cotizantes con contrato indefinido, durante un plazo breve, mientras que la pandemia impactó más fuertemente a los cotizantes con contrato a plazo fijo, por prácticamente un año.

› 5.2 Solicitudes de Prestaciones del Seguro de Cesantía

Durante el periodo de pandemia, el país se mantuvo en estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, el que se mantuvo vigente hasta el 30 de septiembre de 2021. En ese contexto se dictaron leyes que modificaron de manera transitoria el funcionamiento del Seguro de Cesantía. Estos cambios flexibilizaron el acceso al Seguro de muchos trabajadores y trabajadoras, incluso para aquellos que no estaban cesantes. Consecuentemente, durante dicho periodo se incrementó de manera significativa el número de solicitudes de prestaciones del Seguro, así como el acceso a los fondos de las CIC y FCS.

Como se observa en la Tabla 11, hasta el 2019, prácticamente el 12% de las solicitudes eran rechazadas. No obstante, en 2020 y

2021 la tasa de rechazo disminuyó significativamente hasta alcanzar niveles menores al 5%. Esto último se debe, probablemente, a las particularidades de las leyes de protección al empleo que, entre otros aspectos, flexibilizaron el acceso al Seguro.

El no contar con suficientes cotizaciones en el Seguro se mantiene como la principal causa de rechazo de las solicitudes, con casi un 75%. Así, debiera considerarse el avanzar hacia una mayor toma de conocimiento por parte de los cotizantes sobre el requisito de cotizaciones mínimas para solicitar el Seguro de Cesantía (tanto para la CIC como para el FCS). En ese sentido, se podría realizar una campaña informativa con respecto a este requisito, por ejemplo, destacando en las cartolas cuatrimestrales si se cumple o no el requisito pertinente de cotizaciones para solicitar los fondos.

Tabla 11: Número de solicitudes de prestaciones del Seguro de Cesantía

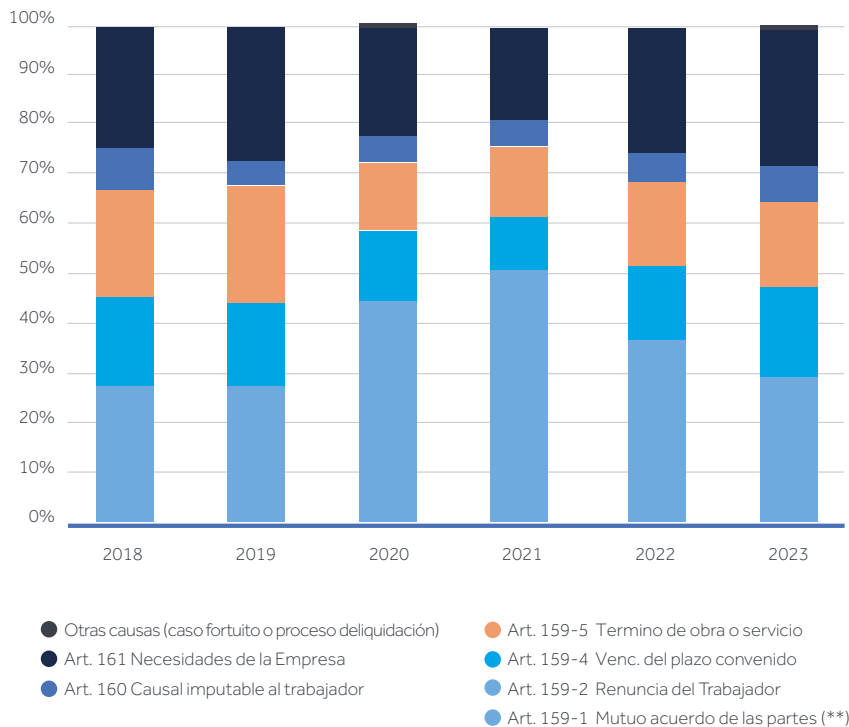
	AÑO 2018	AÑO 2019	AÑO 2020	AÑO 2021	AÑO 2022	AÑO 2023*
Total Solicitudes aceptadas	1.300.996	1.326.394	1.850.987	1.677.016	1.247.111	792.490
Total Solicitudes rechazadas	171.853	178.229	163.429	111.373	160.582	97.303
Rechazos, como % de solicitudes recibidas	11,7%	11,8%	8,1%	6,2%	11,4%	10,9%
Razones de rechazos de solicitudes						
Cotizaciones insuficientes	83,5%	84,2%	82,7%	66,4%	79,28%	74,3%
Afiliado no está cesante	5,1%	5,9%	5,3%	7,2%	7,19%	11,7%
Afiliado tiene un reclamo pendiente	2,2%	1,5%	1,1%	1,5%	0,92%	1,3%
Relación laboral de la solicitud no es la última, existe una posterior cesada	6,8%	6,2%	7,4%	6,4%	5,01%	5,0%
Otros motivos	2,3%	2,3%	3,5%	18,6%	7,60%	7,8%

Fuente: AFC.

* Enero a junio 2023

En cuanto a las causales de término de la relación laboral, se observa una relativa estabilidad, con la excepción de los años 2020 y 2021, en que hubo un aumento significativo de la causal por "mutuo acuerdo", la que salta de un 7% de las solicitudes en el 2019, a un 36% en el 2020, y a un 38% en 2021. Considerando la evolución histórica de la aplicación de esta causal, lo anterior se debe principalmente a que las solicitudes acogidas a la Ley 21.227 no exigían finiquito y habrían sido clasificadas como "mutuo acuerdo" (ver notas del gráfico). Para el año 2023, se observa un crecimiento relativo de la causal "vencimiento del plazo convenido", en desmedro de las demás causas.

Figura 4: Solicitudes según causal de término (y suspensión*) de la relación laboral



Fuente: AFC.

* Enero a junio 2023.

Nota 1: La suspensión de contrato no era causal de acceso a prestaciones del Seguro de Cesantía, lo cual fue modificado temporalmente por la Ley 21.227.

Nota 2: Dado que las solicitudes de artículo 5to de la Ley 21.227 (suspensión pactada o por acto de la autoridad) no requieren presentación de finiquito, no se tiene información de la causal, quedando clasificadas por defecto en la causal "Mutuo acuerdo" de las partes.

Los trabajadores con contrato a plazo fijo representan menos cotizantes que los trabajadores con contrato indefinido, tal como se describió anteriormente. Así también, del total de solicitudes de giros aceptadas durante 2023 (a junio), la primera mayoría (46,8%) es de trabajadores con contrato indefinido, seguida de los trabajadores con contrato a plazo fijo (46,6%), los pensionados y fallecidos (5%) y los trabajadores de casa particular (1,6%).

Cabe destacar que, independiente del tipo de contrato, la mayoría de las prestaciones solicitadas son con cargo a los fondos acumulados en las cuentas individuales, excepto en los años de pandemia, durante los cuales estuvieron vigentes las leyes de protección al empleo. Luego del término de la vigencia de dichas leyes, se retomó el uso principal de las cuentas individuales. En efecto, tal como se observa en la Tabla 11, en el 2023 (a junio), el 85% de las solicitudes de los trabajadores a plazo fijo fue sólo con cargo a la cuenta individual. Similarmente, en el mismo periodo, el 68% de las solicitudes por parte de trabajadores con contrato indefinido fue con uso exclusivo de la cuenta individual. Por ende, la mayoría de los cotizantes cuyas solicitudes fueron aceptadas no solicitaron giros del FCS.

Durante la vigencia de la Ley 21.227 y las demás relacionadas (marzo 2020 hasta octubre 2021) se agregó la modalidad de suspensión de relación laboral por acto de autoridad o pacto entre trabajadores y empleadores (art. 5° de la ley), lo cual permitió, en caso de cumplir los requisitos, el acceso automático al FCS, el cual, por ende, no dependería de la solicitud explícita de uso del FCS por parte del trabajador. Así, durante esos dos años se aplicó intensivamente lo permitido por dicho artículo.

Tabla 12: Solicitudes aceptadas de prestaciones del Seguro

AÑO	TOTAL	CONTRATO PLAZO FIJO			CONTRATO INDEFINIDO			PENSIONADOS Y FALLECIDOS
		SÓLO CIC	ART. 5 ^{to}	FONDO SOLIDARIO	SÓLO CIC	ARTÍCULO 5 ^{to}	FONDO SOLIDARIO	
2018	1.300.996	642.970	0	48.091	438.056	0	123.770	48.109
2019	1.326.394	633.179	0	50.526	451.132	0	139.721	51.836
2020	1.850.987	399.956	399.125	250.050	311.990	173.312	273.767	42.652
2021	1.677.016	166.995	374.611	379.423	271.119	182.817	248.961	38.245
2022	1.247.111	481.477	0	77.433	431.774	0	175.566	60.315
2023*	792.490	312.735	0	56.383	253.011	0	118.251	39.216

Fuente: AFC.

*Enero a junio 2023.

Nota: A partir de 2020, el número de solicitudes totales incluye a los trabajadores de casa particular.

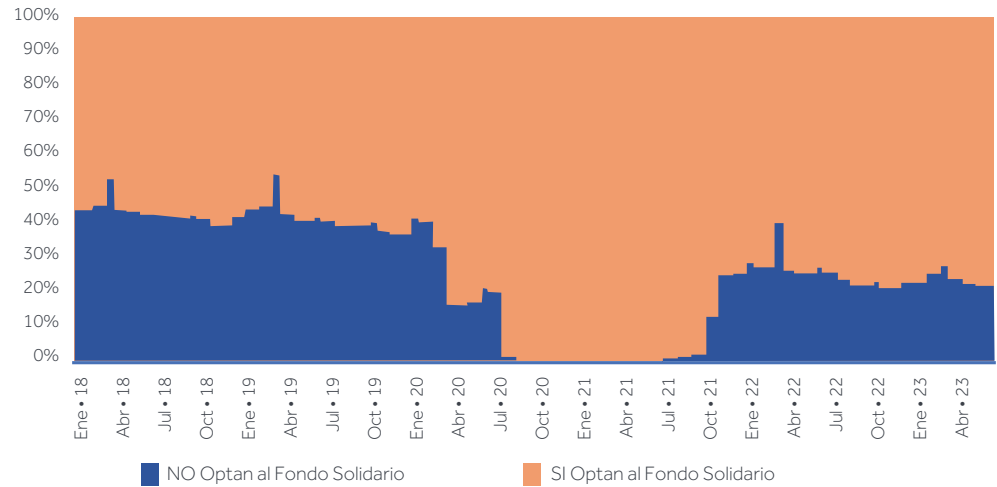
Relacionado con el escaso uso del FCS, hasta principios de 2020, de aquellos trabajadores con derecho al uso de ese Fondo, poco más de un 40% de los trabajadores con contrato indefinido y más del 60% de los trabajadores con contrato a plazo fijo no optaban por dicho fondo (ver Figuras 5 y 6). Eso quiere decir que más de 15.000 trabajadores cesantes mensualmente no optaba a los beneficios del FCS pudiendo hacerlo. Esto es particularmente preocupante para los trabajadores a plazo fijo y de los otros de contratos temporales, que proporcionalmente son muchos y que tienden a tener remuneraciones menores que los trabajadores con contrato indefinido, y por tanto se podría concluir que el acceso al FCS les brindaría mayor alivio.

En cualquier caso, las razones por las cuales un trabajador podría preferir no optar por el FCS y solo acceder al CIC son varias:

1. No se cumplen los requisitos de cotizaciones (12 en los últimos 24 meses, las 3 últimas continuas)
2. No se cumple el requisito de despido, en cuanto a la causal a aplicar (la renuncia no permite optar al FCS).
3. El cotizante no desea inscribirse en la BNE, lo que lo obliga y a aceptar ir a entrevista de trabajo y eventualmente a aceptar la primera oferta laboral que surja.
4. El monto total recibido por el CIC podría ser mayor que el recibido por el FCS.
5. Para aquellos cotizantes con rentas altas, los topes máximos mensuales del FCS podrían ser un desincentivo para optar por aquella alternativa, considerando que el Fondo CIC no tiene tope máximo absoluto (sí como porcentaje de la última remuneración). Esto es aún más importante en los casos en que el beneficiario ya está próximo a emplearse nuevamente -por ejemplo, en uno o dos meses más-, y en ese caso le convendría retirar lo más posible en los primeros giros, ya que después se le suspenderán cuando deje de estar cesante.

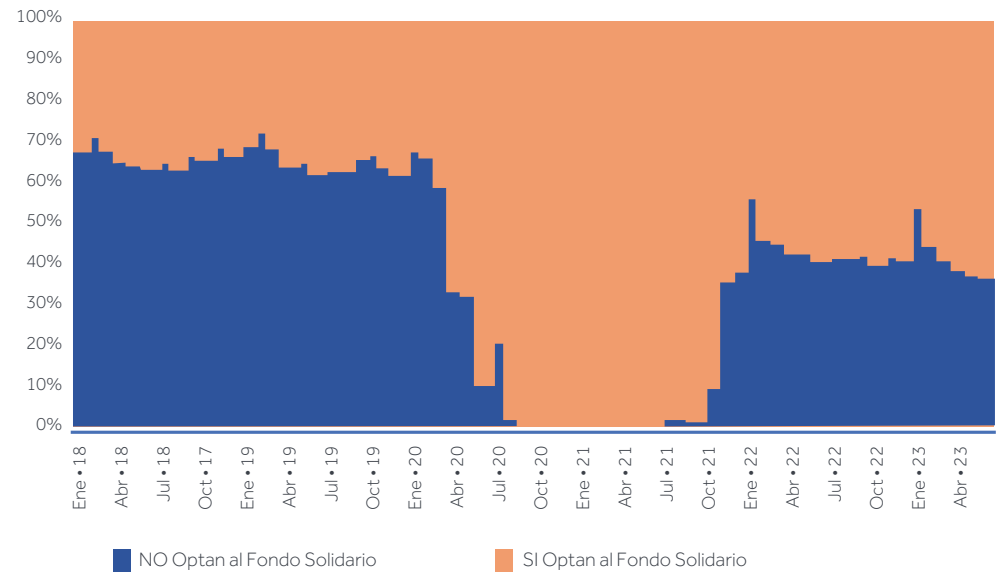
Durante la vigencia del estado de excepción por Covid-19, el acceso al FCS fue automático si se cumplían con los requisitos. Este hecho aparentemente cambió el comportamiento de los trabajadores con respecto al uso del FCS, puesto que los porcentajes de trabajadores que no optaron al FCS pudiendo hacerlo disminuyó de niveles de más de 40% antes de la pandemia a menos del 25% en junio de 2023 para los trabajadores con contrato indefinido y de más del 60% a menos de un 40% para los trabajadores con contrato a plazo fijo, como se aprecia en los gráficos siguientes. Lo anterior es positivo, puesto que se está ejerciendo en mayor proporción el derecho al acceso al FCS. Pareciera ser que los cotizantes tomaron mayor conciencia y valoraron en mayor medida la posibilidad de acceder al FCS, por lo que es relevante monitorear su sostenibilidad dado su eventual mayor tasa de uso.

Figura 5: Solicitudes de trabajadores con contrato indefinido y con derecho al FCS



Fuente: AFC.

Figura 6: Solicitudes de trabajadores con contrato a plazo fijo, obra, servicio o faena determinada y con derecho al FCS

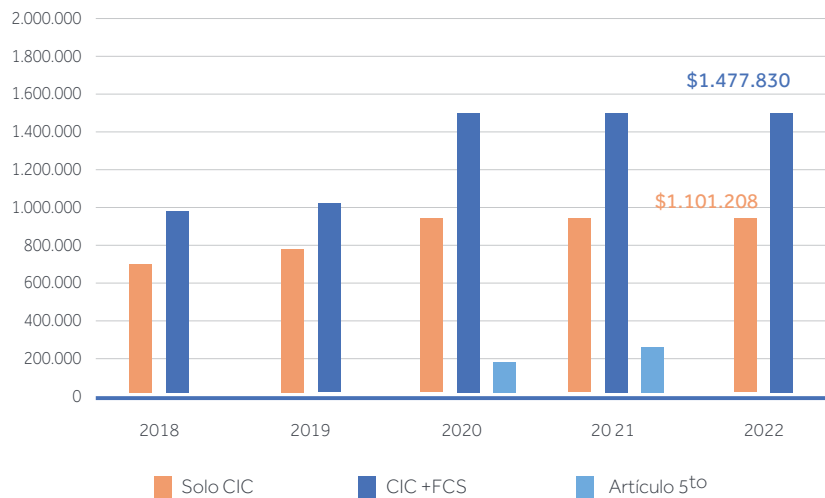


Fuente: AFC.

En cuanto a los montos promedio percibidos por solicitud, la información reportada llega hasta fines de 2022. Esto se debe a que las prestaciones pueden entregarse por varios meses corridos, y por tanto hay varias prestaciones que empezaron a otorgarse en 2023 pero que aún no han sido giradas totalmente -pueden ser hasta 7 meses de prestaciones-y, en caso de ser incluidas en las cifras reportadas, podrían no contar con la información apropiada e integral.

Los montos totales promedio por solicitud fueron estables (en términos reales) hasta el año 2020, pues producto de la pandemia y las leyes de protección del empleo los montos promedio aumentaron a prácticamente \$2.000.000 para aquellos trabajadores con contrato indefinido que utilizaron fondos CIC y FCS. Durante 2021 fueron perdiendo vigencia las leyes de flexibilización de requisitos, y consecuentemente los montos promedio por solicitud se fueron reduciendo. A fines de 2022, el monto promedio recibido por solicitud había caído a \$1.477.830 cuando se utilizó la modalidad CIC + FCS (a pagar en 4 pagos mensuales). Cuando solo se utilizó solo la CIC, el monto promedio fue de \$1.101.208 (a pagar en 2,1 giros mensuales).

Figura 7: Promedio de montos totales recibidos por solicitud, contrato indefinido (pesos de 2023)

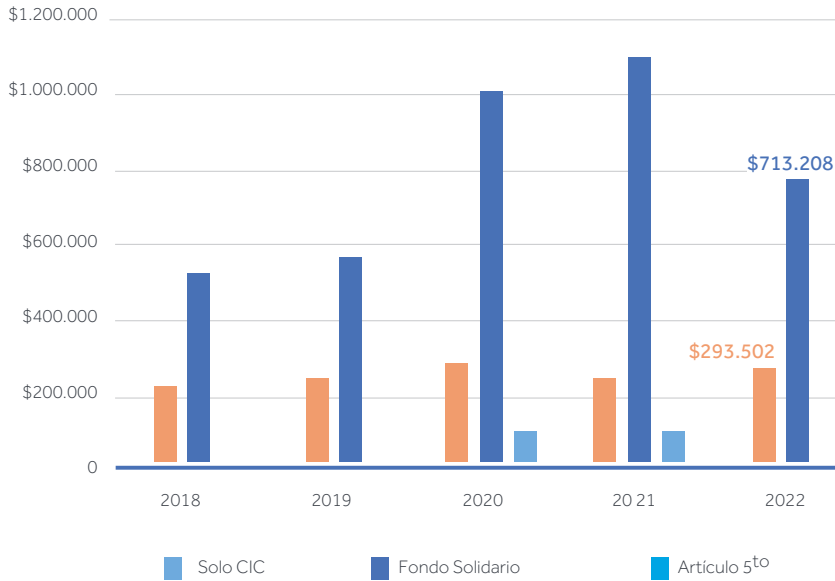


Fuente: AFC.

Nota: Durante la vigencia de la Ley 21.227 y las demás relacionadas (marzo 2020 hasta octubre 2021) se agregó la modalidad de suspensión de relación laboral por acto de autoridad o pacto entre trabajadores y empleadores (art. 5º de la ley: "Los empleadores cuya actividad se vea afectada total o parcialmente, podrán suscribir con el o los trabajadores [...] un pacto de suspensión temporal del contrato de trabajo"), lo cual permitió, en caso de cumplir los requisitos, el acceso automático al FCS, el cual, por ende, no dependería de la solicitud explícita de uso del FCS por parte del trabajador.

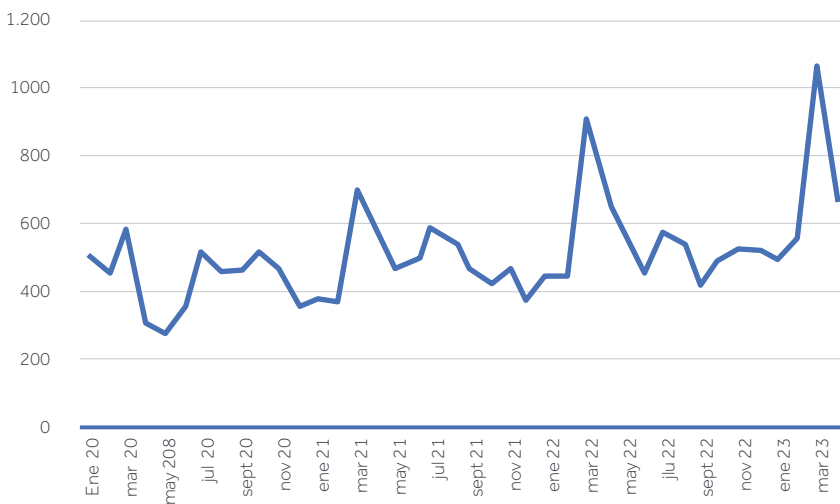
Los trabajadores que se desempeñaron bajo un contrato a plazo fijo o por obra, servicio o faena (contratos temporales) y que complementaron sus prestaciones del seguro con giros desde el FCS, accedieron a un monto promedio de \$713.208 (pagaderos en 2,5 meses, en promedio) durante el 2022, mientras que quienes solo accedieron a su cuenta individual obtuvieron, en promedio, \$293.502 (pagaderos en 1,2 meses, en promedio). Así, la diferencia entre las prestaciones con y sin FCS es mayor entre los trabajadores con contrato a plazo fijo que entre aquellos con contrato indefinido, lo que da cuenta de la mayor importancia que tiene el FCS para los trabajadores con contrato a plazo fijo o por obra, servicio o faena.

Figura 8: Promedio de montos totales recibidos por solicitud, contrato a plazo fijo, por obra, servicio o faena (pesos de 2023)



Fuente: AFC.

Figura 9: Número de solicitudes mensuales de retiro de saldos por causa de fallecimiento



Fuente: AFC

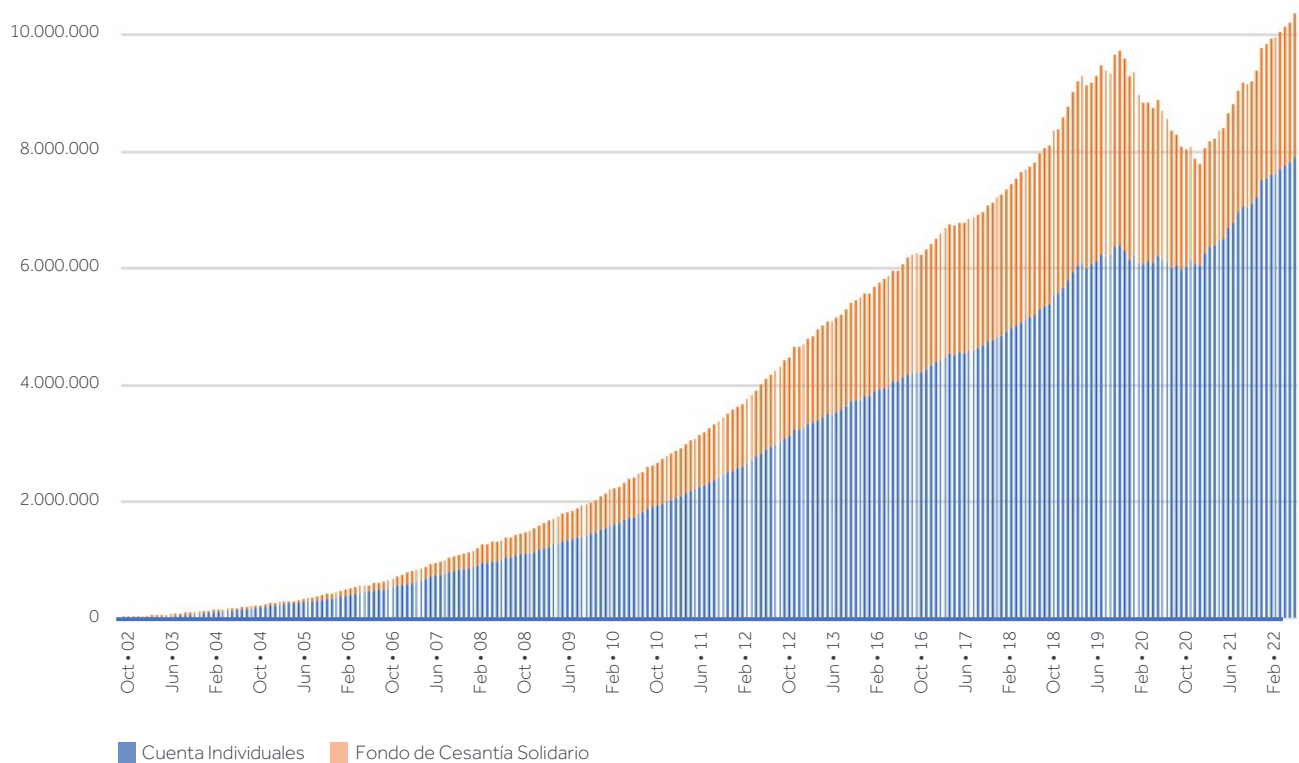
Para finalizar esta subsección, unas observaciones sobre el retiro de saldos por causa de fallecimiento. Los cotizantes pueden designar como beneficiarios del saldo de la CIC al momento de su muerte a quien estimen pertinente. En caso de no designarlos, se procede con los herederos, conforme lo dispuesto en el artículo 60 del Código del Trabajo. En la Figura 9 se presentan los casos mensuales de solicitud de retiro de saldos de cuentas por motivo de fallecimiento. Se ha pasado de un promedio de 400 solicitudes mensuales en 2020 a más de 600 solicitudes mensuales en 2023. En más el 50% de los casos, los beneficiarios son cónyuges, y en un 25% de los casos son los padres del cotizante.

› 5.3 Evolución de los Fondos de Cesantía

El valor del patrimonio de los Fondos de Cesantía acumulados -CIC y FCS- a junio de 2023 alcanzó los \$10.379.692 millones (equivalente a unos US\$12.307 millones ²³), un nuevo récord. El 76% del patrimonio corresponde a los montos acumulados en las CIC y el 24% al FCS. El anterior máximo del patrimonio de los Fondos de Cesantía había alcanzado en mayo de 2020, con un valor de casi US\$11.000 millones. Con la pandemia y las leyes de protección del empleo el patrimonio total cayó más de un 20% hacia octubre de 2021, cuando se acabó la vigencia de las leyes de protección del empleo.

Pero la indicada caída no fue distribuida equitativamente entre ambos tipos de fondos. El CIC se estancó, mientras el FCS cayó estrepitosamente un 48% entre mayo de 2020 y octubre de 2021. Disminuyó de casi US\$4.000 millones a poco más de US\$2.000 millones, y si bien se ha venido recuperando, aún no alcanza los US\$3.000 millones a junio de 2023, a pesar de que han pasado ya dos años. Esto da cuenta que las leyes de protección del empleo y la flexibilización de los requisitos para acceder al Seguro no eran sostenibles en el tiempo, dado su impacto en el FCS, pero ello permitió aliviar las necesidades de miles de cotizantes del Seguro en un periodo de especial necesidad.

Figura 10: Patrimonio de los fondos de cesantía (millones de pesos)



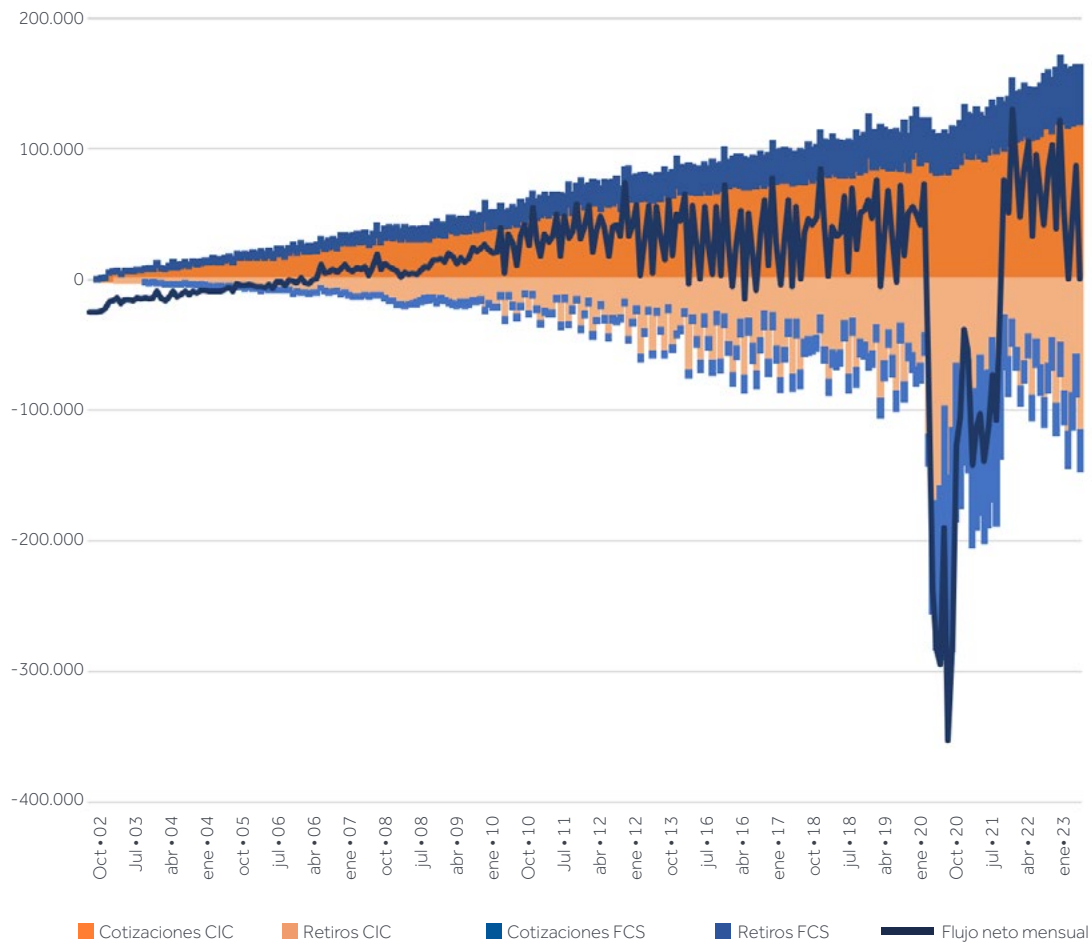
Fuente: AFC.

²³ Tipo de cambio a \$850 por dólar. Por simplicidad en la presentación de los datos, se excluye la categoría "rezagos" (toda recaudación 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), que representa alrededor del 0,7% del total del patrimonio de los fondos de cesantía.

En la Figura 11 se observa que los aportes a las cuentas individuales y al fondo solidario han sido crecientes desde la creación del Seguro, con excepción del aporte a las CIC a mediados de 2020, en que se observa una ligera caída producto de los efectos de la pandemia en el mercado del trabajo. Como contraparte, los retiros de las CIC y

del FCS también han sido crecientes y estables desde la creación del Seguro, aunque con un crecimiento explosivo y excepcional durante 2020 y 2021 producto de la pandemia. En general, se aprecia que el “flujo neto mensual” (cotizaciones mensuales menos retiros mensuales) ha sido siempre positivo, con la excepción del período de pandemia.

Figura 11: Evolución de aportes y retiros mensuales de los fondos de cesantía (millones de pesos)

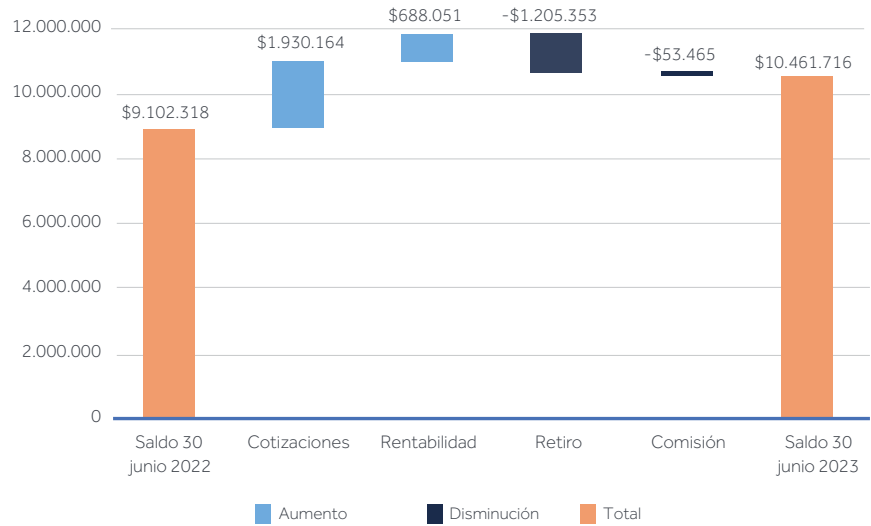


Fuente: AFC.

Notas: (1) Como aportes se consideran aquellos de los cotizantes (se excluye el aporte estatal). (2) En el gráfico no se muestran las rentabilidades. (3) Los saldos mensuales en las cuentas individuales se encuentran ligeramente subestimados al no considerar las cotizaciones rezagadas.

En la Figura 12 se muestra el flujo de los fondos de cesantía durante los últimos doce meses. Los aportes totales a los fondos CIC y FCS fueron \$1.930.164 millones, mientras que la rentabilidad en dicho periodo fue de aproximadamente un tercio de los aportes (\$688.051 millones). En cuanto a las disminuciones de los fondos, estas se explican principalmente por retiros, y marginalmente por la comisión de administración que cobra la AFC. Así, el patrimonio total de los fondos a junio de 2023 era de \$10.461.716 millones, lo que implica un 15% de aumento en 12 meses.

Figura 12: Flujos del Fondo de Cesantía (CIC+FCS) en los últimos doce meses (millones de pesos)



Fuente: AFC.



06. Intermediación laboral

En esta sección se analizan las temáticas relacionadas con el modelo chileno de intermediación laboral, que incluye a organismos como las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL), el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), la Bolsa Nacional de Empleo (BNE) y Chile Valora. Además, se analiza el programa de apresto laboral financiado con recursos del Fondo de Cesantía Solidario (FCS).

Una de las grandes preocupaciones de la Comisión durante varios años, como ha quedado dicho en el apartado sobre los 20 años de este seguro social, ha sido potenciar un sistema integrado de intermediación y formación laboral.

Durante el último año, la Comisión sostuvo diversas reuniones con actores en la intermediación laboral, con el propósito de conocer el funcionamiento y las acciones de fortalecimiento de dicho sistema, vinculando a la empleabilidad y el trabajo, en todas sus formas y etapas.



Para lo anterior se tuvo el aporte de representantes del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), quienes dieron a conocer las iniciativas de mejora continua para la modernización del sistema de intermediación laboral, señalando la necesaria relación del Seguro de Cesantía con la capacitación, intermediación y prestación económica. La experiencia adquirida por los efectos en el ámbito laboral de la pandemia del Covid-19, relevan la necesidad de robustecer el funcionamiento del sistema integrado de Intermediación Laboral, considerando a la vez las condiciones que puede enfrentar el país en el futuro en materia de empleo.

Para incrementar el desempeño general del sistema de Intermediación Laboral del SENCE en términos de capacidad de atención ciudadana y tasas de colocación, dicha entidad estableció cuatro objetivos estratégicos, para el periodo 2023-2025:

- 1. Multicanalidad del sistema de intermediación:** tiene como propósito incorporar un canal totalmente digital que disponibiliza por esta vía casi todos los servicios a personas de una OMIL tradicional.
- 2. Desarrollo de nuevos servicios de Intermediación Laboral:** conlleva el diseño e implementación de nuevos servicios, que hoy no se prestan en la red de intermediación laboral o bien, que se prestan a segmentos específicos y cuya cobertura necesita ampliarse.
- 3. Fortalecimiento de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL):** el desafío es implementar modificaciones normativas y de procedimientos que permitan mejorar la provisión de servicios en los territorios y el control de la gestión del sistema.
- 4. Foco especial en gestión de Empresas:** se pretende expandir la red de empresas que aportan puestos de trabajo al sistema, ampliando el acceso a plataformas e interactuando como redes territoriales y además trabajando la fidelización de las empresas.

› 6.1 El rol de las OMIL en la intermediación laboral

La función que cumplen las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL), como instancia institucional de facilitación laboral en el espacio local, también ha sido una de las grandes preocupaciones de esta Comisión. Siempre es destacable el esfuerzo de parte del SENCE por fortalecerlas y otorgarles un rol preponderante en el proceso de Intermediación Laboral. En el país existen 315 OMIL que tienen convenio SENCE, es decir, en el 90% de los municipios. Pero, dichos esfuerzos son difíciles de evaluar, pues la Comisión no cuenta con mayor información de colocaciones laborales ni de impacto de las OMIL en el mercado del trabajo. La Comisión estima que se requiere contar con mayores antecedentes para una adecuada evaluación del esfuerzo de las OMIL.

Las principales prestaciones a las que pueden acceder las personas y empresas en las OMIL son:

- › **En orientación laboral de las personas:** guía tanto básica como avanzada, taller de apresto laboral y educacional, y evaluación funcional.
- › **En colocación de las personas:** postulación a ofertas de trabajo y colocación.
- › **En relación con las empresas:** contacto con ellas, análisis de puesto de trabajo, ofertas laborales, encuentro con empresas, derivación a ejecutivo empresa SENCE, y seguimiento (colocación).

El SENCE cuenta con un Plan de Fortalecimiento de las OMIL (FOMIL), que pretende modernizar dichas instituciones. El programa tiene por objetivo promover el desarrollo de un sistema de intermediación colaborativo, a través de una gama de iniciativas incluidas en su Plan de Fortalecimiento, que ofrezca una oferta coordinada de servicios de calidad y que vaya en directa relación con las trayectorias laborales de las personas y los desafíos productivos de las empresas, de acuerdo con las necesidades de desarrollo territorial. Para esto, SENCE firma convenios de cooperación con las Municipalidades para la transferencia de recursos y el establecimiento de metodologías destinadas a mejorar el trabajo de las OMIL.

Algunas iniciativas SENCE del Plan de Fortalecimiento OMIL son:

Redes territoriales OMIL: Proyectos de Intermediación Laboral. El SENCE lo crea con el objetivo de promover la prestación de servicios de calidad y estandarizados y asegurar la coordinación fluida y organizada entre los diferentes actores de intermediación laboral presentes en el territorio.

- ▶ Capacitación para el uso del sitio web de la BNE, de manera tal que la OMIL pueda otorgar un apoyo en la inscripción respectiva para el afiliado con prestación del FCS.
- ▶ Generar canales de información respecto de las personas que se encuentran cesantes y percibiendo prestaciones dentro del territorio en el que les corresponde funcionar, por ende, es muy difícil que puedan informar de ofertas de empleo en comunas diferentes. En ello la relación OMIL, SENCE, BNE y AFC es de total relevancia.
- ▶ Formación o capacitación a los trabajadores de las OMIL para que sea posible otorgar un mejor servicio a quienes lo necesitan. Para ello, la Comisión estima que habría que precisar las brechas en formación y capacitación de encargados de estos servicios.

En términos generales, SENCE identificó la falta de herramientas para las OMIL que les permita acompañar de manera adecuada en la búsqueda efectiva de empleo y/o capacitación a la persona que se encuentra cesante. Además, SENCE aspira a fomentar las actividades transversales como las de difusión, intermediación institucional de la BNE y articulación territorial.

El SENCE propone modificaciones en una serie de líneas con respecto al programa FOMIL que la Comisión evaluará en el curso del año siguiente con base en la información que el SENCE pudiere proveer.

6.2 El rol del SENCE en la intermediación laboral

Hasta ahora el rol está definido principalmente por la línea de traspaso de recursos que se transfieren a las OMIL de las distintas municipalidades. Como se sabe, estos recursos tienen como propósito la contratación de ejecutivos que generen vínculos con empresas en el territorio comunal a fin de posibilitar la inserción de las personas que se encuentran sin trabajo.

El Programa de Intermediación Laboral del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo cuenta con un presupuesto para el año 2023 en curso de \$11.580 millones.

Como podemos apreciar en el siguiente cuadro esta ha sido la evolución de recursos que esta línea de acción ha tenido el SENCE estos últimos años.

Tabla 13: Evolución de presupuestos de SENCE al Programa de Intermediación Laboral.

AÑO	Presupuesto total del programa con fuentes identificadas en ley de presupuestos	Presupuesto del programa proveniente de la institución responsable	Presupuesto total institución responsable	Participación del programa en el presupuesto de la institución responsable
2019	7.920.973	1.068.931	292.377.036	0.37%
2020	9.700.145	1.393.074	286.462.151	0.49%
2021	11.173.515	2.025.921	2.220.461.015	0.09%
2022	11.580.289	1.898.449	315.035.040	0.60%
2023	11.580.289	7.348.934	91.829.526	8.00%
variación 2019-2023	46.19%	687.5%	-68.5	7.64%

Fuente: Resumen ejecutivo Programa de Intermediación Laboral, Dipres (2023)

Figura 14: persona que fueron atendidas y vinculadas por medio de las OMIL

	REGIÓN	MUJERES	HOMBRES	SIN INFORMACIÓN	TOTAL	MUJERES	HOMBRES	SIN INFORMACIÓN	TOTAL
	Tarapacá	3.202	3.773	122	7.097	207	297	4	508
I	Antofagasta	1.263	1.156	9	2.428	103	65	1	169
II	Atacama	2.783	3.283	61	6.127	339	730	13	1.082
III	Coquimbo	6.836	7.725	158	14.719	1.688	2.194	17	3.899
IV	Valparaíso	25.235	23.213	804	49.252	4.271	4.877	107	9.255
V	O'Higgins	14.386	13.295	267	27.948	4.929	4.792	89	9.810
VI	Maule	12.966	10.392	190	23.548	4.398	4.548	55	9.001
VII	Biobío	23.484	20.616	431	44.531	6.741	9.045	136	15.922
VIII	Araucanía	19.881	18.979	393	39.253	4.238	5.441	71	9.795
IX	Los Lagos	6.428	5.924	91	12.443	2.669	2.583	27	5.279
X	Aysén	731	537	13	1.281	100	147	2	249
XI	Magallanes	849	872	21	1.742	109	176	5	290
XII	Metropolitana	37.413	38.416	1.172	77.001	7.541	8.832	181	16.554
XIII	Los Ríos	6.570	5.968	163	12.674	1.456	1.937	42	3.435
XIV	Ñuble	10.938	10.302	181	21.421	3.268	3.115	43	6.426
XVI	Total	172.965	164.451	4.049	341.465	42.102	48.779	793	91.674

Fuente: SENCE

› 6.3 El rol de la BNE en la intermediación laboral

La Bolsa Nacional de Empleo (BNE) es un sistema informático público que presta el servicio gratuito de intermediación laboral y de certificación de la búsqueda efectiva de empleo para acceder al Fondo de Cesantía Solidario (FCS).

La BNE nace a partir de la necesidad de mejorar la comunicación entre los distintos actores que participan en la intermediación laboral. Permite que las personas puedan certificar la búsqueda efectiva de empleo y capacitación para acceder a las prestaciones del Fondo de Cesantía Solidario (FCS), sin la necesidad de asistir de forma presencial a las OMIL. Además, ofrece capacitación por medio de SENCE y acceso a evaluación de competencias laborales por ChileValora.

La Comisión se reunió con los representantes de la BNE para conocer el estado de su funcionamiento, principalmente en el proceso de certificación de búsqueda efectiva de empleo (BEE) y respecto de cuáles son los procedimientos utilizados por la BNE en la certificación efectiva de empleo mensual a las personas beneficiarias del Fondo de Cesantía Solidario, que previamente ha informado la AFC.

De acuerdo a cifras del INE la tasa de desocupación del año 2022 fue del 7,9% (758.430 personas) del total de la fuerza de trabajo del país. Sobre este total, la BNE certificó un 36,9% de trabajadoras y trabajadores, lo que corresponde a 275.213 beneficiarios del FCS.

Del total de beneficiarios certificados por la BNE, un 15,8% de ellos fueron usuarios nuevos.

Hasta la fecha, según datos del SENCE, la BNE ha generado 46.434 ofertas de empleo, 198.386 vacantes laborales, cuenta con más de 4 millones de personas inscritas y unas 85 mil empresas.

Propuestas de la BNE sobre el funcionamiento del Fondo de Cesantía Solidario:

- › Revisar la forma de informar los beneficiarios de FCS, las condiciones para acceder al beneficio y su obligatoriedad de finalizar la inscripción en la BNE, así como participar en las postulaciones de empleo que se le ofrece.
- › Capacitar a los ejecutivos de atención de las OMIL en lo referente al Seguro, con el objetivo de que se entregue información sobre las condiciones para acceder al FCS y se puntualice que para consultas sobre la plataforma BNE se debe contactar la mesa de ayuda.
- › Revisar el diseño de los formularios de inscripción en el Seguro de manera tal que esté precisada la relación del afiliado que hace uso del FCS con la BNE.
- › Informar a la BNE de los nuevos beneficiarios vía servicio web para proceder a la reinscripción y evitar la utilización del envío de archivos entre BNE y AFC.
- › Revisar los mecanismos de tratamiento de la información para la certificación de los trabajadores migrantes, dado que han existido complicaciones con el proceso de certificación de dichos trabajadores en el último año.
- › Automatizar la ejecución del proceso de certificación, para reducir el tiempo que actualmente toma tal actividad, debido a la poca sistematización de dicho proceso.
- › Crear mesa de trabajo para revisar y actualizar las reglas que rigen el proceso de certificación y que fueron definidas en el 2016.

› 6.4 Capacitación y Apresto Laboral

En el marco de la ley 19.728 del Seguro de Cesantía, en el artículo 25 bis, se establece que el Fondo de Cesantía Solidario (FCS) podrá financiar Programas de Apresto para facilitar la inserción laboral de los cesantes hasta un 2% de los ingresos del FCS del año anterior. A la fecha, los recursos destinados a presto a través de esta transferencia han sido muy bajos, como ya se ha indicado en este Informe.

Los Programas de Apresto Laboral, se ejecutan en las siguientes modalidades:

a) Apostos Básicos: son talleres entregados por las Oficinas Municipales de Información Laboral – OMIL que cuentan con Convenio del Programa de Fortalecimiento (FOMIL), las cuales tienen como meta entregar aprestos al menos al 30% de las personas que atienden dentro del Servicio de Orientación Laboral (aprox. 200 mil personas al año). En el marco del Convenio del FOMIL, SENCE transfiere recursos para financiar la entrega de diversos servicios los que incluyen aquellos proporcionados por el AFC para Aprestos. (Dichos recursos también son destinados a la generación de material de presto).

El año 2022 estos talleres se impartieron en 293 comunas con recursos 100% de SENCE debido a la inexistencia del Decreto del Ministerio de Hacienda, totalmente tramitado, que fija los montos de recursos destinados al financiamiento de los Programas de Apresto.

El presupuesto que se tenía programado para Aprestos Básicos el 2022 era de \$371.000.000. El presupuesto para Aprestos Básicos el 2023 es de \$412.000.000 fijado mediante el Decreto N°51/2023 del Ministerio de Hacienda. Los Talleres se imparten en 294 comunas y 4 Plataformas Laborales SENCE (1 online y 3 presenciales).

Este año 2023, adicionalmente, se entregan Talleres de Apresto a través del canal virtual de orientación laboral. En este canal la ciudadanía puede acceder a Auto Apresto con material instruccional, y también solicitar una hora con un profesional Orientador que le atenderá de manera virtual. Este canal llega a un público distinto al que llegan las OMIL y no son necesariamente beneficiarios del FCS, pero sí están incorporados al Seguro de Cesantía.

b) Apostos Complementarios: son cursos entregados por Organismos Técnicos de Capacitación – OTEC, a través de un Plan Formativo elaborado por SENCE, que contiene materias relativas al entrenamiento para el desarrollo de habilidades de comunicación efectiva. El año 2021 estos cursos se impartieron en 3 regiones del país, con una cobertura estimada de 1.675 cupos. SENCE paga \$21.000 en promedio por alumno. El año 2022 no se impartieron los cursos de Apresto Complementario por no contar con el presupuesto, pero además por dificultades de diseño y operación del modelo de ejecución vía OTEC para implementar cursos. Para el año 2023, se cuenta con \$20.000.000, presupuesto

fijado mediante el Decreto N°51 del 27 de febrero de 2023 del Ministerio de Hacienda, con recursos del FCS. Uno de los principales objetivos en este período, es poder trabajar en la elaboración de un nuevo plan formativo para los aprestos complementarios, acompañado del diseño y construcción de un curso en línea que quede disponible en el canal de cursos en línea de SENCE y con eso intentar llegar a más personas y se espera contar con proveedores para ejecutar los cursos.

La Comisión concuerda con las siguientes propuestas de la BNE:

- › Permitir al postulante que adjunte su curriculum y otros documentos.
- › Permitir que los empleadores registrados vean perfiles de postulantes registrados.
- › Permitir al empleador poner su logo en las ofertas de vacantes laborales y una breve presentación de la empresa.
- › Facilitar la comunicación directa del empleador con los candidatos y postulantes y permitir el envío de correo electrónicos.
- › Dar celeridad al proceso de autorización de ofertas.
- › Ampliar el campo de texto libre en las ofertas de empleo.
- › Permitir la publicación de ofertas de carácter confidencial.

La Comisión propone las siguientes mejoras al sistema de información laboral, BNE y reinserción laboral:

- › Generar mayor difusión: desarrollar una campaña especial post pandemia, debido a que muchas personas no saben cómo utilizar el sistema de información laboral, Bolsa Nacional de Empleo y reinserción laboral.
- › Implementar una encuesta nacional respecto del sistema completo, pero no solo a los usuarios, sino que también a los demás actores del sistema y a los usuarios potenciales.
- › Las capacitaciones de los trabajadores deben propender a mejorar la producción de la empresa, pero también mejorar las condiciones laborales y remuneraciones de las y los trabajadores.



07. Aspectos operacionales

› 7.1 Satisfacción de los usuarios y digitalización de servicios

La AFC interactúa por tres vías con los usuarios: en sucursales (presencialmente), a través del contact center (telefónicamente) y por la web (virtualmente).

La satisfacción general²⁴ con el servicio recibido en las sucursales de AFC resultó en un 90% de respuestas positivas (notas 6 y 7) y solo un 4% de respuestas negativas (notas 1 a 4). Siendo la atención del Ejecutivo de la sucursal el atributo más valorado (63% de la valoración total de la sucursal). Las valoraciones positivas se han ido recuperando paulatinamente acercándose al peak de 2018 (96%). La atención en sucursal sigue siendo muy valorada por los usuarios. La principal razón por la que los usuarios asisten a las sucursales es para el cobro o trámite del beneficio del Seguro (76% de los casos), y casi siempre es para realizar un trámite de la misma persona que asiste (99% de los casos).



²⁴ Las encuestas de satisfacción son de junio 2023.

Para el caso del contact center, el nivel de satisfacción es del 82%, logrando superar los niveles prepandemia. La enorme mayoría de los usuarios pudo resolver su consulta (89%), normalmente a través del mismo contact center. Las principales razones de llamado al contact center son: cobro o trámite del beneficio (49%) y consulta general/beneficios (33%).

En cuanto al sitio web, el nivel de satisfacción es de un 88%. Lo que representa una muy importante recuperación luego de la baja que experimentó con la pandemia (el año 2020 fue 78%). La principal razón para utilizar esta vía es el cobro o trámite del beneficio (51%), seguido de consulta general/requisitos (37%). Destaca como hecho positivo que 88% de los encuestados indican que el motivo por cual ingresaron a la Sucursal Virtual (Sitio Web privado), fue resuelto en esa oportunidad.

› 7.2 Modificación a la política de inversiones

La Política de Inversión constituye el marco de referencia para la estrategia de inversiones de los Fondos de Cesantía. Establece la tolerancia para los distintos riesgos y sus sistemas de control permanentes, con el objeto de obtener la máxima rentabilidad y seguridad, cumpliendo estrictamente la normativa vigente.

La Ley N°19.728, que establece el Seguro de Desempleo y supletoriamente el DL 3.500 de 1980, proveen los lineamientos generales de la elegibilidad de los instrumentos, los límites estructurales y los límites por emisor de las inversiones de los Fondos de Cesantía. El Régimen de Inversión de los Fondos de Cesantía regula materias específicas que por su naturaleza requieren de mayor flexibilidad y detalle. Establece dos tipos de cartera de inversión, una para el Fondo de Cesantía (CIC) y otra para el Fondo de Cesantía Solidario (FCS), que se diferencian en las clases de activos y en las proporciones de inversión. El Régimen también define las carteras referenciales y la metodología de cálculo de las diferencias de rentabilidad de ambos fondos respecto a estas carteras, que determinan el premio o castigo de las comisiones a cobrar por la Administradora, establece el Esquema General de Límites de Inversión para los Fondos de Cesantía (CIC y FCS) que incluye los Límites Estructurales de Inversión, Límites de Inversión por Clase de Activos y Tipo de Instrumentos y Límites de Inversión por Emisor. En aquellas materias no contempladas en este Régimen, se regula por el Régimen de Inversión de los Fondos de Pensiones.

El objetivo general de la Política de Inversión es obtener una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de los Fondos de Cesantía, manteniendo el riesgo controlado, medido a través de indicadores de riesgo de mercado, liquidez, crédito y operacional para cada una de las inversiones que se realizan, con criterios de inversión concordantes con los objetivos de protección del Seguro de Cesantía y con criterios de diversificación en la conformación de las carteras.

Las alternativas de inversión para los Fondos de Cesantía están circunscritas a las establecidas por la normativa vigente, el Régimen de Inversión y la Política de Inversión de la AFC.

Las carteras de referencia de los fondos de cesantía contemplaban una distribución que no había variado en los últimos 10 años, lo que a juicio de la AFC había implicado sacrificios innecesarios en términos de rentabilidad, debido a la poca diversificación e inflexibilidad de dichas carteras. Por esta razón la Comisión de Usuarios propuso en su Informe 2021-2022, avanzar en diversificación y en uniformidad de las carteras de inversión.

El 30 de enero de 2023 La Subsecretaria de Hacienda informó a la Superintendencia de Pensiones que otorgó su visación al Proyecto de Resolución que modifica el Régimen de Inversión de los Fondos de Cesantía.

El Informe al Directorio de AFC Chile II S.A., del Comité de Inversión y Solución de Conflictos de Interés sobre la aplicación y cumplimiento de las políticas de inversión 2022, de febrero de 2023 informó:

“Que, durante el mes de diciembre de 2022, la Superintendencia de Pensiones presentó un proyecto tendiente a modificar la composición de las carteras de referencia de los Fondos de Cesantía.

Los cambios propuestos vienen a satisfacer las principales propuestas que ha realizado AFC desde el año 2017, con el objetivo de optimizar los Fondos de Cesantía. Se puede señalar que estas nuevas carteras permitirán diversificar de mejor forma, mejorando las perspectivas de rentabilidad de los afiliados, disminuir la exposición nacional y aumentar decididamente la liquidez del FCS:

- › Si bien no queda un solo Fondo, la propuesta optimiza y mejora los atributos de cada uno de los Fondos.
- › La propuesta avanza en la diversificación geográfica de ambas carteras.
- › La propuesta disminuye la vulnerabilidad de los Fondos si las tasas locales suben.
- › La propuesta mejora radicalmente la liquidez del FCS y disminuye el exceso de liquidez del CIC.
- › La propuesta incorpora plenamente la nueva clase de activos High Yield (activos de alto rendimiento) a ambas carteras (sobre todo FCS).

La fecha de implementación quedó determinada para el 1 de marzo de 2023 y contempla que la actual Administradora deberá adecuar los Fondos a sus nuevas carteras de referencia en el plazo remanente de operación, buscando una transición óptima.”

El Gerente de inversiones de la AFC, Sr. Pascal Verbruggen, realizó el pasado 24 de marzo de 2023 una presentación ante la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía, en la cual compartió un cuadro resumen de los cambios antes referidos:

Cambio de Carteras de Referencia 01/03/2023

	ACTUAL		LIQUIDEZ CA	PROPUESTA	
	CIC	FCS		CIC	FCS
Renta Fija Nacional ¹	45%	75%	Baja	42%	53%
Intermediación Financiera Nacional	45%	10%	Alta	42%	17%
Renta Variable Nacional	0%	5%	Media	1%	4%
Renta Variable Extranjera	0%	5%	Alta	4%	16%
Renta Fija Extranjera GI	10%	5%	Alta	9%	5%
Renta Fija Extranjera HY	0%	0%	Media	2%	5%
Nacional	90%	90%		85%	74%
Extranjero	10%	10%		15%	26%

Por otra parte, el 5 de junio de 2023 ingresó a la Cámara de Diputados un proyecto de ley del Ejecutivo que flexibiliza los requisitos de acceso e incrementa el monto de las prestaciones al seguro de desempleo de la ley N° 19.728, y establece otras modificaciones que indica, bajo el Boletín N° 15.990-1.

Esta iniciativa legal propuso en su Mensaje, en lo que respecta a políticas de inversión de los fondos de cesantía:

Modificaciones al artículo 58 A:

- › Incorpora los recursos del Fondo de Cesantía junto a los recursos del Fondo Solidario, indicando que se invertirán en los instrumentos financieros, operaciones y contratos que el artículo 45 del decreto ley N° 3.500, de 1980, autoriza para los Fondos de Pensiones y en contratos de promesas de suscripción y pago de cuotas de fondos de inversión, a que se refiere el inciso sexto del artículo 48 del citado decreto ley.
- › Suprime la norma que establecía que los recursos del Fondo de Cesantía se invertirán en los instrumentos financieros, operaciones y contratos establecidos en las letras a) a la m) y en la letra ñ) del artículo 45 del decreto ley N° 3.500, de 1980, así como en los contratos de promesas de suscripción y pago de cuotas de fondos de inversión, a que se refiere el inciso sexto del artículo 48 del citado decreto ley.

Modificaciones al artículo 58 B:

- › En su N° 4 señala que, "el límite máximo para la suma de las inversiones contempladas en la letra n) del inciso segundo del artículo 45 del decreto ley N° 3.500, más las inversiones en cuotas de fondos de inversión de la letra h) cuando sus carteras se encuentren constituidas preferentemente por las inversiones citadas en la letra n), no podrá ser superior al 5% del valor del Fondo de Cesantía ni al 5% del valor del Fondo de Cesantía Solidario. El Régimen de Inversión establecerá los casos en que se entenderá que la cartera de los fondos de inversión de la letra h) se considerará constituida preferentemente por las inversiones citadas en la letra n), todas del inciso segundo del artículo 45 del referido decreto ley."
- › Agrega el siguiente inciso final, nuevo: "La Sociedad Administradora podrá efectuar transferencias de instrumentos de la letra n) del inciso segundo del artículo 45 del D.L. N° 3.500, de 1980, entre sus Fondos, sin recurrir a los mercados formales. Dichas transferencias tendrán lugar a los precios que se determinen, según lo señalado en el artículo 35 del citado decreto ley."

El 1° de agosto de 2023 el proyecto de ley fue despachado por la Cámara de Diputados a segundo trámite legislativo en el Senado. El texto aprobado por la Cámara de Diputados suprimió la norma prevista en el Mensaje del Ejecutivo, que agregaba un inciso final al artículo 58 B.



08. Conclusiones

A modo de cierre, la Comisión de Usuarios quiere destacar tres aspectos: la sostenibilidad del Fondo de Cesantía, hallazgos sobre otros temas relacionados, y propuestas de mejora.

Habiendo ya cumplido 20 años de aplicación, el Seguro de Cesantía se encuentra en régimen tanto en la cobertura de población de protección objetiva como en prestaciones aseguradas, financiamiento sostenible y administración consolidada, con un mecanismo de supervisión y control solvente. Todo lo anterior fue puesto a prueba durante la Pandemia del COVID 19.



Las leyes de protección del empleo (y sus normas relacionadas) fueron sin duda el instrumento de política pública para la conservación del empleo en tiempos de pandemia, y consecuentemente ayudaron a las familias del país en tiempos de necesidad e incertidumbre. Ello fue posible por la existencia de este **Seguro financieramente solvente**. La flexibilización de los requisitos de acceso al Seguro y el aumento de sus prestaciones solo fue posible gracias al crecimiento sostenido de los recursos del Seguro por casi dos décadas.

En el caso del FCS, la caída desde mayo de 2020 a octubre de 2021 –fecha en que terminó el estado de excepción y por tanto las vigencias de las leyes de protección del empleo– fue de un 48%, lo que evidencia que las disposiciones de flexibilización y aumento de prestaciones no son sostenibles en el tiempo, y deben mantener su carácter excepcional. Y es que durante el estado de excepción los retiros superaron ampliamente los aportes. Desde octubre 2021 a junio 2023 el FCS se ha recuperado parcialmente y ha crecido un 41% en dicho periodo, fundamentalmente debido a la normalización de requisitos y prestaciones. El patrimonio total de ambos fondos –FCS y CIC– terminó a junio de 2023 en \$10.461.716 millones, lo que implica un 15% de aumento en 12 meses.

Además de la sostenibilidad del Fondo, la Comisión quiere destacar otros cinco hallazgos.

En primer lugar, se observa que la **proporción de cotizantes con contrato temporal es cada vez menor**, y actualmente no supera el 24%. La inmensa mayoría –y creciente– de los cotizantes tienen contrato indefinido, lo que daría cuenta de una gradual mejoría en la calidad del trabajo en Chile. En paralelo, gradualmente aumenta el porcentaje total de ocupados que están cubiertos por el seguro. Actualmente, el 57% de los ocupados –más de 5 millones– cotizan en dicho instrumento de seguridad social.

En segundo lugar, se observa un gradual **envejecimiento de los trabajadores** que cotizan en el Seguro de Cesantía. Desde 2018, todos los tramos etarios menores a 30 años han disminuido como proporción del total, mientras los mayores de 30 años han aumentado. En particular, el tramo de cotizantes mayores de 60 años ha crecido un 40% como proporción del total de cotizantes desde fines del 2018 (4,7% del total de cotizantes) a abril de este año (6,6%). Esto va en línea con el envejecimiento de la población en Chile, pero en futuros informes habría que evaluar sus implicancias para el Seguro.

En tercer lugar, se observa que hubo un **cambio relevante en el uso del Fondo Solidario antes y después de la pandemia**. Antes de ella, solo el 60% de los cotizantes con contrato indefinido y el 30% de los cotizantes con contrato temporal solicitaban el Fondo Solidario. Durante el estado de excepción por el covid-19, se eliminó el requisito de solicitud explícita y se procedió a otorgar automáticamente las prestaciones del fondo solidario en caso de que correspondiere. No obstante, al volver a la normalidad en octubre de 2021, se observa que proporcionalmente son más que antes los trabajadores que optan al FCS. De hecho, en los últimos meses el 75% de los trabajadores con contrato indefinido y el 62% de los trabajadores con contrato temporal están optando al Fondo Solidario. Ello da cuenta de que habría habido un cierto aprendizaje sobre el derecho al FCS, lo que es positivo, puesto que se está ejerciendo en mayor proporción este derecho por los trabajadores que reúnen los requisitos. En todo caso, es relevante monitorear el uso del mismo y su sostenibilidad dados estos cambios de comportamientos y las situaciones críticas que puede vivir el mercado laboral, con las condiciones económicas que enfrenta el país.

En cuarto lugar, la Comisión quiere destacar el **buen nivel de servicio de la AFC** percibido por los usuarios, tanto en el sitio web como en el contact center y las sucursales presenciales. En todos los canales de atención se obtiene una alta satisfacción de los consultados. Destaca el aumento de solicitudes de prestaciones vía web. Por ello es de esperar que en los próximos años aumente el uso de esta vía, dada la mayor facilidad de servicio en relación a la sucursal física.

En quinto lugar, la Comisión valora las modificaciones de comienzos de 2023 en relación a la **política de inversión** de la AFC, puesto que los cambios prometen poder acceder a una mejor rentabilidad comparativa de los fondos de cesantía, en particular para el FCS. En esa línea, el proyecto de ley en trámite de reforma al Seguro permite la inversión en activos alternativos para las CI, entre otras mejoras.

En cuanto a las propuestas y recomendaciones, la Comisión quiere destacar las siguientes.

En primer lugar, llama la atención que casi el 75% de las solicitudes rechazadas se deban a la misma razón: **cotizaciones insuficientes**. De ser así, se podría evaluar una campaña informativa con respecto a este requisito, por ejemplo, destacando en las cartolas cuatrimestrales si se cumplen o no los requisitos para solicitar los fondos. De esa manera los cotizantes tendrán mayor claridad sobre el cumplimiento personal de uno de los requisitos fundamentales para optar al Seguro.

En segundo lugar, preocupa la poca información y prioridad que se le da a los **trabajadores migrantes**, pues actualmente no se cuenta con información pública sobre el stock de cotizantes extranjeros, y ello puede derivar en una serie de políticas públicas

especializadas en temas de registro, servicios en otros idiomas, o evaluar la posibilidad de retiro de los fondos acumulados en la CIC si la persona deja el país sin afán de volver, como se plantea por los instrumentos internacionales de seguridad social, para el caso de no existir convenios específicos. En razón de lo anterior, hay que avanzar en mejores cifras y políticas especializadas para cotizantes en condición de migrantes.

En tercer lugar, se debe profundizar el estudio de aquellos afiliados que ya no cotizan por estar en el **tope de 11 años** de relación laboral continua con el mismo empleador. Esta situación atañe a casi 350.000 personas en la actualidad, mientras el 2015 afectaba solo a unas 70.000. Habría que evaluar la posibilidad de eliminar dicho tope, o de permitir cotizaciones voluntarias para este tipo de afiliado.

Por último, la Comisión analizó con los actores que intervienen directa o indirectamente en la **intermediación y formación laboral**, la articulación y coordinación en este ámbito. Teniendo en cuenta las condiciones del mercado laboral producto de la pandemia y la experiencia allí adquirida, se hace más necesario robustecer el funcionamiento de la intermediación laboral. Ya en diversos informes anteriores, la Comisión se refirió a las falencias de las OMIL. Queremos señalar que, a pesar de los esfuerzos realizados por las instituciones del Estado, relacionadas con el empleo, aún no se cuenta con una estructura sistémica de intermediación laboral que coordine una política pública integral, que relacione AFC, BNE, SENCE, OMIL y ChileValora.

› **Anexo 1: Sesiones Ordinarias y Extraordinarias de la Comisión (junio de 2022 a julio 2023)**

TIPO DE REUNIÓN	N° DE REUNIÓN	FECHA	INVITADO(S)	TEMA
Ordinaria	245°	14-06-2023		Proyecto de ley Flexibiliza Requisitos de Acceso al Seguro de Desempleo y mejora prestaciones de la Ley N° 19.728
Extraordinaria	180°	19-06-2023		Preparación reunión Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputado
Extraordinaria	181°	28-06-2023		Informe Anual 2022-2023
Ordinaria	244°	04-05-2023	Doña Ximena Rivillo O., Secretaria Ejecutiva, Chile Valora	Sistema de Certificación de Competencias Laborales
Extraordinaria	178°	16-05-2023	Don Rodrigo Valdivia, SENCE y Nicolás Ratto, r de la Subsecretaría del Trabajo	Intermediación laboral
Extraordinaria	179°	23-05-2023	Don Gonzalo Cid, del MINTRAB, el Superintendente de Pensiones, don Osvaldo Macías, junto a doña Paulina Granados, don Ernesto Freljij y don Nicolás Vicuña.	Proyecto de ley Flexibiliza Requisitos de Acceso al Seguro de Desempleo y mejora prestaciones de la Ley N° 19.728
Ordinaria	243°	14-04-2023		Revisión de avances de temas
Extraordinaria	176°	25-04-2023	Don Sergio Herrera, BNE, Subsecretaría del Trabajo	Exposición sobre funcionamiento BNE
Extraordinaria	177°	28-04-2023	Don Ángel Rebolledo, Gerente General AFC.	AFC Chile III
Ordinaria	242°	20-03-2023	Ministra MINTRAB, doña Jeannette Jara, junto a don Gonzalo Cid, don Manuel Ahumada, doña Antonia Morales, don Jorge Millaquen y don Francisco Neira.	Modificación de la Ley N°19.728
Extraordinaria	174°	24-03-2023	Gerente de Inversiones, AFC Pascal Verbruggen	Inversiones de los Fondos de Cesantía

TIPO DE REUNIÓN	N° DE REUNIÓN	FECHA	INVITADO(S)	TEMA
Extraordinaria	175°	27-03-2023	Ministra, MINTRAB d doña Jeannette Jara, junto a don Gonzalo Cid, don Manuel Ahumada, doña Antonia Morales, don Jorge Millaquen y don Francisco Neira. También: el Superintendente de Pensiones, don Osvaldo Macías, junto a doña Paulina Granados y don Ernesto Frelíj.	Proyecto de ley Flexibiliza Requisitos de Acceso al Seguro de Desempleo y mejora prestaciones de la Ley N° 19.728
Ordinaria	241°	01-02-2023	Don Carlos Insunza Rojas, de la ANEF	Cobertura del Seguro de Cesantía a los trabajadores públicos
Extraordinaria	173°	28-02-2023		Coordinación de trabajo 2023
Ordinaria	240°	10-01-2023	don Daniel Manoli Saquel, Gerente de Operaciones y Servicio de AFC	Relación de AFC Chile con la confección del finiquito electrónico
Extraordinaria	171°	16-01-2023	Ministra, MINTRAB doña Jeannette Jara, junto a don Gonzalo Cid, don Manuel Ahumada, doña Antonia Morales, don Jorge Millaquen y don Francisco Neira	Entrega de Informe Anual 2021-2022 a Sra. Ministra del Trabajo y Previsión Social
Extraordinaria	172°	17-01-2023	Director del Trabajo, don Pablo Zenteno M., junto a Claudia Salgado, J; Cristián Umaña, Luis Villazón, Carolina Campos y Gustavo Gebert,	Modernización de la Dirección del Trabajo y finiquito electrónico
Ordinaria	239°	14-12-2022	David Bravo	Mercado laboral durante la pandemia
Extraordinaria	170°	23-12-2022		Coordinación de trabajo 2023
Ordinaria	238°	08-11-2022		Informe Anual 2021-2022
Extraordinaria	168°	17-11-2022		Coordinación de trabajo 2023
Extraordinaria	169°	29-11-2022	Superintendente de Pensiones, don Osvaldo Macías, junto con, doña Paulina Granado, don Nicolás Acuña y don Vicente Céspedes	Cifras sobre Seguro de Cesantía y Seguro de Lagunas
Ordinaria	237°	03-10-2022		Informe Anual 2021-2022

TIPO DE REUNIÓN	N° DE REUNIÓN	FECHA	INVITADO(S)	TEMA
Extraordinaria	166°	12-10-2022		Informe Anual 2021-2022
Extraordinaria	167°	20-10-2022		Informe Anual 2021-2022
Ordinaria	236°	09-09-2022		Informe Anual 2021-2022
Extraordinaria	164°	15-09-2022		Informe Anual 2021-2022
Extraordinaria	165°	23-09-2022		Informe Anual 2021-2022
Ordinaria	235°	05-08-2022	Don Osvaldo Macías, Superintendente de Pensiones, junto a doña Paulina Granados.	Cifras sobre Seguro de Cesantía
Extraordinaria	161°	16-08-2022	Don Edhin Cárcamo, Gerente de Finanzas y Desarrollo y don José García, Jefe de Planificación y Control de Gestión, todos de AFC Chile.	Cifras sobre Seguro de Cesantía
Extraordinaria	162°	19-08-2022	Don Rodrigo Valdivia, Director (s) del SSENCE.	Programas de apresto financiado por el FCS
Extraordinaria	163°	26-08-2022	Don Sergio Ibáñez S. de ChileValora	Sistema de Certificación de Competencias Laborales
Ordinaria	234°	05-07-2022		Programación próximas reuniones
Extraordinaria	158°	11-07-2022	Ministra MINTRAB, doña Jeannette Jara; Superintendente de Pensiones, don Osvaldo Macías; junto a don Patricio Ayala	Borrador de proyecto de ley que flexibiliza los requisitos de acceso al Seguro de Cesantía y mejora sus prestaciones de manera transitoria
Extraordinaria	159°	22-07-2022	Juan Bravo, Observatorio del Contexto Económico, UDP	Estudio salida y reinserción al empleo dependiente formal
Extraordinaria	160°	29-07-2022	Jesús Deza y Carlos Arias, ambos de la BNE	Exposición sobre funcionamiento BNE

› **Anexo 2: Proyecto de ley (PdL) que modifica el Seguro de Cesantía (SC). Boletín N°15.990.**

- › Los cambios al SC aumentan cobertura de manera significativa para todos los trabajadores, y mejoran beneficios de manera importante para los aquellos con contratos a plazo fijo.
- › El PdL propuesto incrementa la cobertura del FCS en 26,5% en promedio respecto de la situación actual, con énfasis en el aumento de potenciales trabajadores a plazo fijo, obra, servicio o faena determinada elegibles al FCS (45,7% más respecto de la situación actual).
- › En cuanto a elevar el total del monto de prestaciones, los trabajadores a plazo fijo, obra o servicio de terminado serían los más beneficiados, con aumento de 53,9% respecto de la situación actual.
- › En caso de catástrofe o alerta sanitaria que implique paralización de actividades, la reforma propone medidas de ajuste automático en requisitos de acceso y monto de beneficios, que permitirán reaccionar con celeridad los primeros dos meses de crisis, dando espacio para eventuales iniciativas legislativas adicionales. Entre las situaciones catastróficas o de alerta sanitaria se consideran las regionales y o locales, con lo cual se resolvería la situación de tramitar leyes especiales frente a cada catástrofe.
- › El patrimonio del FCS es sustentable en el mediano y largo plazo, quedando en todo caso poco espacio para nuevos usos de este fondo.
- › Para dar mayor seguridad respecto del pago de beneficios de cesantía, se establece la posibilidad de un préstamo del Estado al FCS, en caso de eventual riesgo de liquidez transitoria.

A continuación, las principales tablas con las propuestas del Proyecto de Ley en cuanto a requisitos y prestaciones del seguro²⁵:

Tabla 1. Requisitos actuales y propuestos para acceso a prestaciones con cargo a la CIC y FCS

CUENTA	LEY 19.728		SIMULACIÓN 1: PERMANENTE		SIMULACIÓN 2: ESTADO DE CATÁSTROFE/ALERTA SANITARIA (2 MESES)*	
	Contrato plazo indefinido y casa particular	Contrato Plazo Fijo	Contrato plazo indefinido y casa particular	Contrato Plazo Fijo	Contrato plazo indefinido y casa particular	Contrato Plazo Fijo
Cotizaciones (desde afiliación o último giro)	12	6	10	5	8	4
FCS	Contrato plazo indefinido y casa particular	Contrato Plazo Fijo	Contrato plazo indefinido y casa particular	Contrato Plazo Fijo	Contrato plazo indefinido y casa particular	Contrato Plazo Fijo
Cotizaciones (últimos 24 meses)	12 cotizaciones en 24 meses		10 cotizaciones en 24 meses		8 cotizaciones en 24 meses	
	y 3 últimas con mismo empleador		y 3 últimas con mismo empleador		y 3 últimas con mismo empleador	

²⁵ Fuente: Ministerio del Trabajo y Previsión Social

Tabla 2: Perfil de prestaciones con cargo a la CIC

MES	CONTRATO PLAZO INDEFINIDO, CASA PARTICULAR Y PLAZO FIJO		
	Ley N° 19.728	Simulación 1: Permanente	Simulación 2: Catástrofe/Alerta Sanitaria
1	70%	70%	70%
2	55%	60%	60%
3	45%	45%	55%
4	40%	40%	50%
5	35%	35%	45%
6 o superior	30%	30%	30%

Tabla 3a. Perfil de prestaciones con cargo al FCS, trabajadores con contrato indefinido y de casa particular

MES	CONTRATO PLAZO INDEFINIDO Y CASA PARTICULAR								
	LEY N° 19.728			SIMULACIÓN 1: PERMANENTE			SIMULACIÓN 2: CATÁSTROFE/ALERTA SANITARIA (2)		
	% prom rem (1)	Valor superior	Valor inferior	% prom rem (1)	Valor superior	Valor inferior	% prom rem(1)	Valor superior	Valor inferior
1	70%	821.147	246.344	70%	821.147	246.344	70%	821.147	283.128
2	55%	645.189	193.557	60%	703.840	211.152	60%	703.840	283.128
3	45%	527.880	158.364	45%	527.879	158.364	55%	645.189	283.128
4	40%	469.228	140.768	40%	469.228	140.768	50%	586.533	283.128
5	35%	410.574	123.173	35%	410.574	123.173	45%	527.880	158.363
+1 (*)	30%	351.921	105.575	30%	351.921	105.575	30%	351.921	105.575
+2 (*)	30%	351.921	105.575	30%	351.921	105.575	30%	351.921	105.575

Tabla 3b. Perfil de prestaciones con cargo al FCS, trabajadores con contrato a plazo fijo

MES	CONTRATO PLAZO FIJO								
	LEY N° 19.728			SIMULACIÓN 1: PERMANENTE			SIMULACIÓN 2: CATÁSTROFE/ALERTA SANITARIA (2)		
	% prom rem (1)	Valor superior	Valor inferior	% prom rem (1)	Valor superior	Valor inferior	% prom rem(1)	Valor superior	Valor inferior
1	50%	586.535	175.959	60%	703.840	211.152	70%	821.147	283.128
2	40%	469.228	140.768	40%	469.228	140.768	60%	703.840	283.128
3	35%	410.574	123.173	35%	410.574	123.173	55%	645.189	283.128
4				30%	351.921	105.575	50%	586.533	283.128
5				30%	351.921	105.575	45%	527.880	158.363
+1 (*)	30%	351.921	105.575	30%	351.921	105.575	30%	351.921	105.575
+2 (*)	30%	351.921	105.575	30%	351.921	105.575	30%	351.921	105.575

**COMISIÓN
DE USUARIOS
DEL SEGURO DE CESANTÍA**

Informe 2022-2023