

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

Bienestar y Política Social

Sistemas de Salud en América

Editor invitado

Sérgio Francisco Piola

André Cezar Medici

Tatiane Almeida de Menezes

Bernardo Campolina

Fernando Gaiger Silveira

Luciana Mendes Santos Servo

Sérgio Francisco Piola

Carlos Cruz Rivero

Gabriela A. Luna Ruíz

Raquel Morales Barrera

Carlo S. Coello Levet

Rosa María Marques

Áquilas Mendes

André Cezar Medici

Bernardo Weaver Barros

Célia Almeida

Sección General

Germán Acevedo

Patricio Eskenazi

Carmen Pagés

Jorge Valero Gil

LAS REFORMAS INCOMPLETAS DE SALUD EN AMÉRICA LATINA: ALGUNOS ELEMENTOS DE SU ECONOMÍA POLÍTICA

GASTO FAMILIAR Y DEMANDA EN SALUD: UN ANÁLISIS BASADO EN LA ENCUESTA DE GASTO DE LOS CONSUMIDORES -POF- 2002/2003

GASTO CATASTRÓFICO EN SALUD Y ELASTICIDADES INGRESO POR TIPO DE GASTO EN SERVICIOS DE SALUD EN MÉXICO

DEMOCRACIA Y UNIVERSALIDAD: DISCUTIENDO LAS CONDICIONES DE APLICAR TALES CONCEPTOS A LAS ACCIONES Y SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA DE BRASIL

POLÍTICAS DE SALUD Y BLOQUES ECONÓMICOS

REFORMA DEL SECTOR SALUD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES AL FORMULAR LAS AGENDAS Y AL IMPLEMENTAR LAS POLÍTICAS

SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE: UN NUEVO MODELO DE AYUDA AL INGRESO PARA TRABAJADORES DESEMPLEADOS

INFORME SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA 2006
LOS RETOS DEL ENVEJECIMIENTO Y LA DISCAPACIDAD:
EMPLEO Y ASEGURAMIENTO, Y CONVENIOS INTERNACIONALES
DE SEGURIDAD SOCIAL (*Reseña*)



SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE: UN NUEVO MODELO DE AYUDA AL INGRESO PARA TRABAJADORES DESEMPLEADOS

Germán Acevedo

Ex-Jefe del Departamento de Seguro de Desempleo, Superintendencia de Fondos de Pensiones de Chile

Patricio Eskenazi

Universidad de Chicago
peskenaz@uchicago.edu

Carmen Pagés

División de Protección Social, Banco Mundial
cpages@worldbank.org

Resumen

Este artículo describe la experiencia chilena respecto a la implementación de un nuevo programa de seguro de desempleo (SD). El uso de las cuentas de ahorro individual y la administración privada son elementos esenciales. Adicionalmente, un fondo redistributivo (Fondo Común) ayuda a los trabajadores a agrupar los riesgos, distribuyendo recursos de los empleados a los desempleados y de las empresas establecidas a los trabajadores con bajos ingresos y trabajos inestables. La combinación de las cuentas personales y la redistribución reduce los problemas del daño moral endémicos en los esquemas tradicionales de SD y mantiene los costos a niveles controlables. El artículo analiza el contexto político, social y económico en el cual este programa fue promulgado e implementado, revisa las características claves, determina el funcionamiento inicial del sistema en términos de cobertura y beneficios, y determina los desafíos que se presentan hacia futuro. Finalmente el artículo discute el potencial de este sistema como modelo para otros países de ingresos medios y bajos.

— Palabras clave: protección social, seguro de desempleo, Chile, cuentas de ahorro individual.
Clasificación JEL: J05, J32, J65.

Introducción¹

Alrededor del mundo, las preocupaciones sobre el desempleo han avivado un intenso debate sobre cómo mejorar los instrumentos de protección social disponibles para los trabajadores

¹ Las opiniones expresadas en este artículo reflejan las de los autores y no las del Banco Mundial o su Junta de Directores.

Germán Acevedo y Patricio Eskenazi agradecen al Banco Mundial y al Instituto Internacional para Análisis de Sistemas Aplicados (IIASA) por proveer fondos para escribir y presentar este artículo.

desempleados. Chile tiene varios programas innovadores que podrían ser adecuados para la realidad de muchos países en vías de desarrollo. Este artículo describe la experiencia chilena referente a la puesta en práctica del seguro de desempleo (SD). El uso de los cuentas de ahorro y la administración privada son elementos esenciales del sistema chileno. Además, un fondo redistributivo (Fondo Común) ayuda a los trabajadores a agrupar los riesgos, distribuyendo recursos de trabajadores empleados a los desempleados y de las empresas estables a los trabajadores con ingresos bajos y trabajos inestables. La combinación de cuentas personales y redistribución reduce los problemas de daño moral, endémicos en los esquemas tradicionales de SD y mantiene los costos dentro de niveles manejables.

El artículo discute el potencial de este sistema como modelo para otros países de ingresos medios y bajos. Debido a que los tomadores de decisiones de políticas públicas a menudo enfrentan similares restricciones económicas, políticas, y técnicas, la experiencia chilena puede ser valiosa para otros países que consideran establecer esquemas de seguro de desempleo. Los esquemas para proteger a trabajadores contra el riesgo del desempleo han adquirido importancia en América Latina y alrededor del mundo. El desempleo era la preocupación principal de América Latina en la década de 1990, según el Latinbarómetro, una encuesta sobre opinión pública realizada en la mayoría de los países de la región. Esto no es sorprendente, puesto que los índices de desempleo aumentaron y alcanzaron niveles record hacia el final de la década. Por otra parte, la incidencia del desempleo aumentó para todos los trabajadores, sin importar edad, género, localización geográfica, o el nivel educativo (Duryea, Jaramillos y Pagés, 2002).

Algunos estudios recientes demuestran que la mayoría de las economías de mercado están sujetas a una alta tasa de reasignación de trabajos y trabajadores, aún en el sector formal (Davis y Haltiwanger, 1999; IDB, 2003; World Bank, 2005). Esta rotación tan alta se deriva del proceso constante de aprendizaje y adaptación de las empresas a su ambiente. También es conducido por la incapacidad de las empresas menos productivas de sobrevivir. Este perenne proceso de creación y destrucción reasigna a trabajadores de aplicaciones menos productivos hacia aplicaciones más productivas y constituye una fuente importante del crecimiento de la productividad. Sin embargo, también implica un alto grado de riesgo, que puede ser difícil de diversificar para los trabajadores con acceso limitado a los mercados de capital o de seguros.

Para hacer frente a la rotación y al desempleo, Chile ha promulgado varios instrumentos de protección social, tales como programas de trabajo público, subsidios de desempleo, e indemnización por despido. Chile aprobó una ley integral de Seguro de Desempleo (SD) en 2002, después de casi tres décadas desde las primeras reformas estructurales. A diciembre de 2005, 3.86 millones de personas se habían incorporado al programa. La inscripción es obligatoria para los trabajadores cuyas relaciones de empleo comenzaron después de la promulgación de la Ley (octubre de 2002), y es voluntario para los trabajadores cuyos contratos comenzaron antes de esa fecha.

El diseño del seguro de desempleo chileno consideró la experiencia internacional referente al diseño y la implementación de SD, así como los años de experiencia en la administración de cuentas de capitalización individual².

² Chile cambió del viejo sistema de pensiones de beneficio definido a un sistema de pensiones de capitalización en 1981. En el nuevo, las contribuciones son depositadas en una cuenta individual administrada por agentes privados.

El resto de este artículo examina el programa y el contexto político, social, y económico en el cual fue decretado e implementado —con lecciones para otros países—. La primera sección de este artículo describe las características dominantes de los mercados de trabajo chilenos y revisa las políticas de ayuda al ingreso disponibles para los desempleados. La segunda sección describe las características esenciales del sistema chileno de SD y del ambiente político y económico en los cuales fue desarrollado. La tercera sección describe el funcionamiento inicial del sistema en términos de cobertura y beneficios. La cuarta sección analiza algunos de los desafíos que pueden aparecer en un futuro en la implementación del SD en Chile y discute los méritos del sistema como modelo para otros países de ingresos bajos y medio. La quinta sección proporciona algunas conclusiones.

1. Una Breve Revisión de las Características del Mercado de Trabajo y de las Políticas de Ayuda al Ingreso en Chile

1.1 El mercado laboral chileno

Chile ha sido el país con crecimiento más rápido de la región de América Latina y del Caribe y uno de los países con más rápido crecimiento en el mundo, con una tasa de crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) *per capita* de 4 por ciento de 1990 a 2004. El PIB *per capita*, ajustado por la paridad de poder de compra (PPC), pasó de \$5,861 en 1990 a \$9,993 *per capita* en 2004³.

A finales de los 90's, el deterioro en las condiciones de comercio y de la demanda externa (medido por el crecimiento del PIB de los socios comerciales) resultado de la crisis asiática, disminuyó el crecimiento económico, conduciendo a un aumento en la tasa de desempleo. La proporción de desempleados en la fuerza laboral alcanzó un promedio de 8.3 por ciento en 1999, subiendo de un 6.1 por ciento en el año anterior y de 7 por ciento en los cinco años anteriores. Mientras que el crecimiento económico se recuperó a una tasa de 6.3 por ciento en 2005, el desempleo sigue siendo persistentemente alto, promediando 8.9 por ciento desde 1999. El repentino aumento en las tasas de desempleo al final de los años 1990s reavivó la discusión sobre cómo proteger lo mejor posible a los trabajadores contra el riesgo del desempleo.

Mientras que una gran proporción de la mano de obra nacional consiste en trabajadores asalariados (64 por ciento), 24 por ciento de los trabajadores son independientes, y 8.5 por ciento son trabajadores sin sueldo o trabajan como ayudantes domésticos (INE, 2004). Entre los trabajadores asalariados, 79 por ciento fueron empleados con un contrato permanente y el resto fue empleado en un plazo fijo o en trabajos temporales (CASEN, 2000). Alrededor de un tercio del empleo urbano (35.8 por ciento) en 2003 era informal, según ILO (2005). Tales características presentaron desafíos importantes al diseño de las políticas de apoyo al ingreso, ya que los trabajadores informales asalariados, empleados temporales e independientes tienden a no participar en programas de contribución obligatoria.

Algunas otras características importantes del mercado de trabajo chileno son el aumento notorio de la participación del empleo en servicios en los 15 últimos años (de 55.5 por ciento en

³ PIB *per capita*, PPP constantes de 2000 en dólares internacionales (Indicadores Mundiales del Desarrollo, abril del 2006).

1990 a 62.5 por ciento en 2002), y la gran concentración del empleo en el área de Santiago, que considera más de 43 por ciento de empleo total. Otra característica es el índice bajo de la participación femenina en comparación con estándares internacionales. Solamente 35.7 por ciento de mujeres en edad de trabajar participan en el mercado de trabajo, según las últimas estadísticas (INE, 2004).

1.2 Programas de ayuda monetaria para lo desempleados

Incluso antes de la introducción del SD, Chile tenía varias políticas y programas enfocados a proteger a los trabajadores contra el riesgo del desempleo.

1.2.1 Indemnización por despido

La indemnización por despido y otros mecanismos de protección del empleo tradicionalmente han sido instrumentos para proteger a empleados formales contra el riesgo del desempleo. La protección viene a partir de dos fuentes. La indemnización reduce el riesgo del desempleo haciendo los despidos más costosos para los patrones. También aseguran a trabajadores contra la pérdida del ingreso asociada al desempleo transfiriendo recursos a los trabajadores desempleados.

La indemnización por despido asciende a un mes de pago por año de trabajo hasta un máximo, que se puede incrementar por negociaciones colectivas. Este nivel máximo fue aumentado a principios de los 90's de cinco a once meses de pago. Si bien es cierto que la indemnización por despido en Chile están debajo del nivel asignado por mandato en otros países de América Latina, éstas están muy por arriba del promedio para los países de la OCDE. La Gráfica 1 muestra los costos esperados asociados al despido en un número de países latinoamericanos, así como el promedio de los países industrializados⁴. Solamente los trabajadores despedidos por causas no propias, tienen derecho a tales pagos. Ni los trabajadores con contratos a plazo fijo, ni los que tienen contratos temporales, ni los trabajadores que dejaron sus trabajos son elegibles. Esto reduce enormemente la cobertura en el fondo común de desempleados.

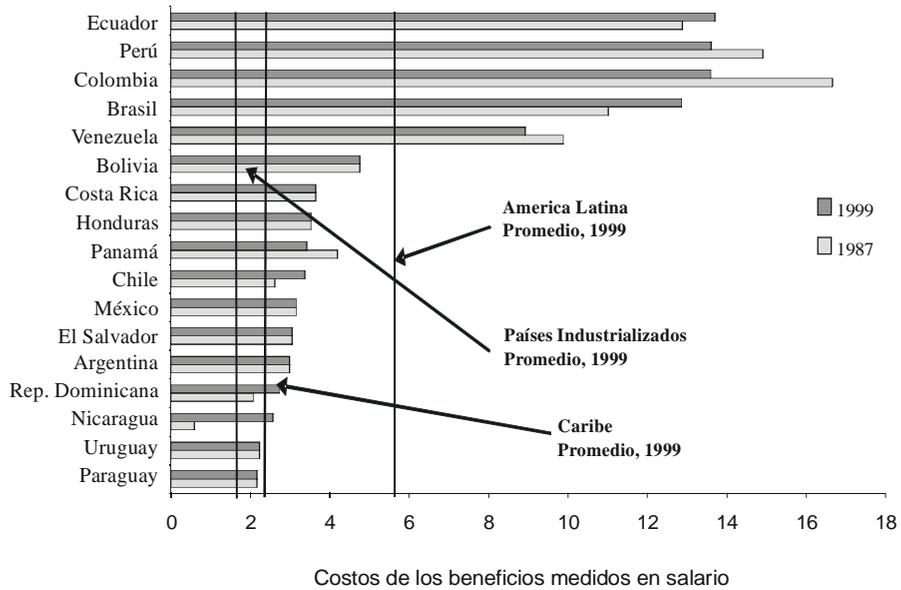
Los efectos negativos de las indemnizaciones por despido y otras formas de protección del empleo se han documentado en la literatura económica. La protección del empleo reduce la capacidad de las empresas de ajustar el empleo a los cambios de las condiciones económicas. Reduce la destrucción del trabajo pero también inhibe la creación de trabajo (Bertola, 1990). El resultado es mayor estabilidad en el trabajo --pero también una duración más alta del desempleo (Nickell, 1997)—. También se ha demostrado que la protección del empleo reduce las posibilidades de empleo para los jóvenes, las mujeres, y empleados no calificados en relación a los hombres de edad media⁵. La evidencia sobre niveles de empleo y desempleo es menos concluyente, pero una cantidad significativa de investigación sugiere que la protección del empleo reduce el empleo y aumenta el desempleo (véase, por ejemplo, a Saavedra y Torero, 2004; Besley y Burgees, 2004). Finalmente, hay una creciente preocupación de que las restricciones en la creación y la destrucción del empleo

⁴ Ver Heckman y Pagés (2004) para una descripción de cómo estos costos son computados.

⁵ Ver Montenegro y Pagés (2004) para Chile, o Nickell (1997) y Bertola, Blau y Kahn (2002) para países industrializados.

Gráfica 1
Costo de Despido, América Latina y el Caribe y Países Industrializados

(Costo esperado de despido medido en múltiplos del salario mensual)



Nota: El costo esperado de despido se mide en múltiplos de los salarios mensuales. El costo del despido del trabajo incluye avisos previos más indemnizaciones por despido más pagos por antigüedad.

Fuente: Heckman y Pagés (2004).

pueden inhibir el crecimiento de la productividad (véase, por ejemplo, Caballero, Engel, y Micco, 2004; y Caballero *et al*, 2004). Esta evidencia se basa en los resultados de que a través del mundo, la reasignación de trabajos de empresas menos productivas a empresas más productivas es responsable de una gran parte del crecimiento de la productividad total. Por lo tanto, las políticas que inhiben la rotación pueden también tener un efecto perjudicial sobre la productividad.

Otro problema asociado con el pago de las indemnizaciones es que estas son requeridas en periodos en que las empresas pasan por momentos críticos. Esto implica que, en muchos casos, las indemnizaciones por despido no son pagadas porque las empresas entran en quiebra. Los pagos de las indemnizaciones son también más probables de ser recibidos por los trabajadores que tienen una mayor capacidad de soportar procesos judiciales largos para obtener los beneficios. Por todas estas razones, el pago de la indemnización es un mecanismo problemático para reducir el riesgo en ingreso asociado al desempleo.

1.2.2 Subsidio de desempleo

Este subsidio fue implementado para los empleados asalariados en 1936. Ahora se está eliminando paulatinamente y será eliminado totalmente cuando todos los trabajadores elegibles sean cubiertos por el nuevo esquema de Seguro de Desempleo. Era un sistema no contributivo que pagaba bajas beneficios monetarios absolutos (de US\$12 a US\$25 por mes) hasta un máximo de 12 meses. El gobierno proporcionó estos beneficios a los trabajadores desempleados involuntarios que se registraron en una oficina de empleo municipal y habían trabajado por lo menos 12 meses durante los 24 meses anteriores. El costo fiscal de este programa era aproximadamente US\$10 millones al año, que implicó un beneficio anual promedio de US\$200. En 2001, un período del alto desempleo, solamente 10 por ciento de quienes buscaban activamente un trabajo fueron cubiertos por el programa (Vroman, 2003). Los recursos que financiaron este programa se están asignando al nuevo sistema de SD.

1.2.3 Programas de trabajo en cambio por prestación (*workfare*)

Los programas de trabajo en cambio por prestación (*workfare*) han sido el método elegido para proporcionar trabajos e ingreso a los trabajadores de bajos ingresos en períodos de baja actividad económica. El gobierno proporciona recursos monetarios a los hogares a cambio de ocuparse en trabajos públicos. La duración de estos programas es entre tres y seis meses.

Los salarios pagados al nivel de salario mínimo han reducido la eficacia de los requisitos de trabajo como un mecanismo de focalización. La naturaleza discrecional de los programas ha presentado problemas. Por otra parte, la implementación apresurada de esos programas en épocas de crisis evitó que se lograra un diseño óptimo, tanto en términos de la implementación como desde el punto de vista de identificar cuáles programas maximizan la intensidad del trabajo mientras todavía producen trabajos públicos que alcancen niveles de estándares de calidad.

1.2.4 Subsidios a la contratación

Los subsidios a la contratación tienen como objetivo aumentar los incentivos de las empresas a ocupar trabajadores en empleos del sector privado durante períodos de alto desempleo. En un episodio pasado, que fue desencadenado por la desaceleración económica que siguió al inicio de la crisis asiática, los patrones recibieron un subsidio de 40 por ciento del salario mínimo por cada trabajador empleado por un período de cuatro meses. Además, la firma recibió un pago único (*lump-sum*) para entrenamiento. El gobierno financió la creación de 100,000 a 150,000 trabajos. Como con los programas de subsidio al empleo, no hay un propulsor preestablecido para iniciar o para eliminar subsidios, más bien es una decisión discrecional tomada por el gobierno. El costo de este programa ha sido alto (aproximadamente 60 millones de dólares americanos) y los fraudes se han extendido. Estos van desde la creación de empresas fantasmas, empleadores que subsidian a gente muerta, o empresas que despiden y recontratan trabajadores para beneficiarse de los subsidios. Tales problemas resaltan las dificultades inherentes en la administración de este tipo de programas: dificultades que también se presentan en países de ingreso alto.

1.2.5 Seguro de desempleo para empleados domésticos

Este mecanismo, creado en 1991, tiene como objetivo proteger a empleados domésticos contra el riesgo del desempleo por medio de cuentas de ahorro individuales obligatorias de seguro de desempleo. Los patrones depositan 4.11 por ciento del salario mensual de un ayudante doméstico en su cuenta. Al final de la relación de empleo, independientemente de la causa para la terminación, los trabajadores pueden retirar el saldo acumulado. Un problema importante es que los trabajadores tienden a mantener saldos muy bajos al realizar retiros una vez al año en acuerdo con los patrones.

1.2.6 Ayuda en búsqueda de empleo

En Chile, la ayuda para la búsqueda de empleo se ha proporcionado a través de una combinación de un sistema público débil y de algunos proveedores privados. El sistema público está basado en los municipios, que deciden voluntariamente crear o no un centro de ayuda en la búsqueda de empleo. Hasta hace dos años, cada centro tenía su propia base de datos de vacantes locales y buscadores de trabajo y el empareje (*matching*) se realizaba a nivel local. Esta limitada cobertura geográfica redujo la eficacia de los emparejes. Solamente 70 por ciento de las vacantes enlistadas por las agencias de intermediación podían cubrirse. En el resto de los casos, los candidatos convenientes no podían ser encontrados a nivel local.

Una innovación reciente es la constitución de un único registro nacional de vacantes, desarrollado a través de una sociedad entre instituciones privadas y públicas. Este registro también está ligado al nuevo sistema de SD, de modo que cada vez que un trabajador se registra para los beneficios de SD aparece en las listas de buscadores de empleo. Sin embargo, los vínculos con proveedores de entrenamiento y otros servicios de protección al ingreso para los desempleados han permanecido limitados.

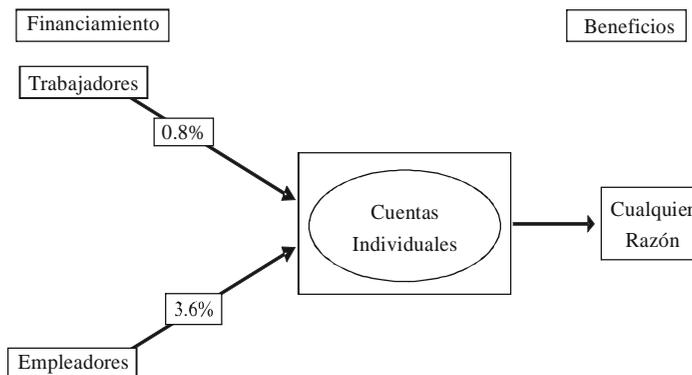
Es claro que el sistema de programas y políticas para cubrir el riesgo de desempleo descrito anteriormente sufrió de *focalización débil, baja cobertura, control pobre y restricciones fiscales* que surgieron porque los costos aumentan en recesiones, al mismo tiempo que el Estado también pasa por dificultades en el presupuesto. Además, algunos componentes, tales como las indemnizaciones por despido, pueden tener efectos adversos importantes en el mercado de trabajo. La nueva Ley del seguro de desempleo descrita en los siguientes párrafos es un intento para hacer frente a algunas de estas debilidades.

1.3 El seguro de desempleo chileno: contexto político

Después de 17 años de dictadura, la democracia fue restaurada en Chile en 1990. Desde entonces, el partido en el gobierno ha sido una coalición política de los partidos de centro e izquierda, que tienen como prioridades mejorar el poder de negociación de los trabajadores y los esquemas de protección social. La coalición había enviado varias propuestas al congreso para crear un programa de seguro de desempleo como una manera de mejorar los programas existentes de ayuda al ingreso para los trabajadores desempleados.

La propuesta inicial, llamada PROTRAC (protección al trabajador cesante), si se hubiera aprobado, habría sido financiada con contribuciones al salario de los patrones y los trabajadores, según el siguiente esquema: 3.6 por ciento del salario para los patrones, y 0.8 por ciento del salario para los trabajadores (véase la Gráfica 2). El gobierno habría asegurado un nivel mínimo de beneficios a los trabajadores que contribuyeron por lo menos 12 meses. Los trabajadores que no tenían fondos suficientes en sus cuentas para financiar el nivel mínimo de beneficios habrían recibido una transferencia del gobierno igual al beneficio mínimo mensual menos los fondos acumulados en la cuenta. Solamente los trabajadores que fueran despedidos involuntariamente por causas no atribuibles a ellos calificarían para las transferencias del gobierno. Los trabajadores temporales fueron excluidos, y muchos administradores de fondos habrían competido par las cuentas individuales.

Gráfica 2
Contribuciones y Beneficios bajo PROTRAC
(propuesto)



Este proyecto fue discutido por más de cuatro años, pero no se alcanzó ningún acuerdo en el congreso. Los representantes de los trabajadores consideraron los beneficios demasiado bajos, mientras que los patrones consideraron al sistema demasiado costoso. La propuesta falló en última instancia por las siguientes razones:

- *Beneficios insuficientes:* Los beneficios proporcionados por el PROTRAC eran sólo marginalmente más altos que los beneficios proporcionados por el subsidio de desempleo.
- *Altas contribuciones de los empleadores.*
- *Costos fiscales altos y contracíclicos:* El PROTRAC no consideró la creación de un fondo para pagar a los trabajadores con saldos insuficientes en sus cuentas individuales. De esta manera el desembolso fiscal se hubiera incrementado substancialmente en periodos de alto desempleo, cuando el Estado también enfrenta restricciones presupuestarias.
- *Altos costos administrativos:* La propuesta dependía de los administradores de cuentas privadas quienes competirían, reduciendo sus tarifas para atraer clientes. Sin embargo, el

sistema de pensiones chileno demostró que los costos administrativos pueden ser algo altos, particularmente para las cuentas de saldo bajo. Dado el saldo promedio en una típica cuenta individual de SD, se estimó que la administración de cada cuenta individual costaría alrededor de US\$1 por mes. Considerando que el salario mínimo en Chile en ese tiempo era de US\$120 por mes, el costo administrativo habría sido equivalente a más del 20 por ciento de cada contribución, que era inaceptablemente alto.

1.4 Del PROTRAC a la Ley de SD

A pesar del fracaso del PROTRAC, el gobierno persistió en sus esfuerzos de establecer un sistema de subsidio al desempleo. Varios factores contribuyeron a la aceptación final de la ley del subsidio al desempleo, que fue aprobada en el congreso en 2001 con un consenso político notable y un alto quórum (más del 90 por ciento en el congreso y el senado).

1. *Ciclo económico.* Cuando la primera propuesta del PROTRAC fue un anteproyecto, el desempleo en Chile era bajo y el mercado de trabajo estaba cerca del pleno empleo. A penas a finales de los 90's, un deterioro en los términos de comercio y en la demanda externa condujo a un aumento en la tasa de desempleo. Este hecho reavivó el debate acerca de cómo proteger mejor a los trabajadores contra el riesgo de desempleo.

2. *Tiempo político.* El PROTRAC fue discutido al final de un término político con un gobierno debilitado por el impacto económico negativo de la crisis asiática. En 2000 un nuevo gobierno priorizó la aprobación del sistema de SD.

3. *Consenso social.* El objetivo de PROTRAC era reducir el costo asistencial de la resignación del trabajo. La nueva propuesta de SD acentuó la protección contra el desempleo en un contexto de desempleo alto y creciente. La nueva propuesta contemplaba un enfoque de introducción paulatina, por el cual solamente los nuevos empleados fueron asignados por mandato a inscribirse (mientras que la inscripción sería voluntaria para los trabajadores con contratos de empleo en curso). Un enfoque gradual facilitó la aceptación de los trabajadores con mayor probabilidad de recibir indemnización por despido, así como de las empresas con la mano de obra más estable. También alivió los costos fiscales para el Estado en los primeros años, pues las contribuciones fiscales aumentarían gradualmente con el número de trabajadores inscritos. Desafortunadamente, para apuntalar la ayuda de los representantes de los trabajadores, la propuesta contemplaba solamente una reducción parcial de los costos de indemnización por despido a cambio de nuevos beneficios de desempleo --que, por lo menos en el corto plazo, implicó costos de trabajo más altos para las empresas—⁶.

⁶ Un aumento en las contribuciones totales a los programas de ayuda al ingreso no significa necesariamente un aumento en los costos de trabajo para las empresas puesto que los salarios se pueden ajustar hacia abajo para compensar los altos beneficios en especie. No obstante, tales ajustes pueden tomar tiempo; por lo tanto, las contribuciones más altas son más probables de aumentar los costos de trabajo en el corto plazo.

4. *Universalidad.* La propuesta inicial del PROTRAC consideraba solamente otorgar protección para los trabajadores permanentes. Los representantes de áreas rurales, con alta incidencia del trabajo temporal en agricultura, se opusieron a la exclusión de trabajadores temporales. La nueva propuesta amplió la cobertura a los trabajadores temporales.

5. *Autonomía.* Para prevenir el uso de los fondos recolectados a través de las contribuciones para el seguro de desempleo para otros usos, la propuesta incluyó la creación de una institución autónoma separada legalmente del Estado que estaría a cargo de recabar esos recursos, de administrar el programa, y de pagar los beneficios. El derecho a la recaudación, la administración, y el pago sería subastado a un único proveedor. Así, en vez de tener múltiples administradores de fondos compitiendo *en el mercado*, la propuesta contemplaba la competencia *por el mercado* como manera de reducir las altas tarifas de administración asociadas con bajos saldos. Las tarifas bajas permitieron que las contribuciones de los empleadores fueran más bajas, lo que ganó mayor apoyo por parte de las empresas.

2. Principales Características del Sistema Chileno

Las principales características del seguro de desempleo chileno son las siguientes:

2.1 Cuentas de ahorro individual y un fondo común

El seguro de desempleo en Chile se basa en dos componentes. El primer componente toma la forma de auto-aseguramiento por medio de cuentas de ahorros individuales. Un porcentaje fijo del salario de los trabajadores se deposita en las cuentas individuales de los trabajadores. Estos fondos más sus intereses se pueden retirar al final de la relación de empleo según un esquema predeterminado. La amplia experiencia de Chile en el manejo de cuentas de capitalización individual jugó un papel importante en el diseño actual del seguro de desempleo. Chile tiene más de 20 años de experiencia con tales arreglos con su plan de pensiones privado de capitalización.

El segundo componente del programa es un subsidio pagado de un *fondo común* constituido con una porción de las contribuciones de las empresas más contribuciones directas del Estado. Este subsidio está enfocado a proveer fondos a los trabajadores desempleados que no tienen suficientes fondos ahorrados para cubrir un plan predeterminado de retiros, dadas sus ganancias o historial de empleo.

2.2 Cobertura

El seguro de desempleo cubre a todos los trabajadores inscritos mayores de 18 años de edad que están empleados en trabajos asalariados del sector privado. Los trabajadores menores de 18 años, los auto-empleados, y los trabajadores de servicio doméstico están excluidos de este sistema. Los trabajadores jóvenes están excluidos para evitar crear incentivos a dejar la escuela. Los trabajadores de servicio doméstico están excluidos porque tienen un sistema separado de seguro de desempleo.

Los servidores públicos están excluidos debido a su bajo riesgo de convertirse en desempleados. Los trabajadores temporales están incluidos en el sistema: una mejora notable en la cobertura comparado con los esquemas típicos de SD. Su inclusión es posible debido al componente de las cuentas de ahorros del seguro de desempleo (CASD).

2.3 Inscripción

La participación en el seguro de desempleo es obligatoria para todos los empleados que comenzaron un nuevo trabajo después de octubre de 2002 y es voluntaria para los trabajadores que ya estaban empleados en aquella fecha. La naturaleza obligatoria de este sistema evita el problema de la selección adversa que se presenta cuando solamente los trabajadores con alto riesgo de desempleo se incorporan al sistema. El enfoque gradual, sin embargo, implica una fuerte selección adversa al comienzo del programa, hasta que se inscriben todos los trabajadores. Así los trabajadores con mayor movilidad y una probabilidad más alta de desempleo son los primeros en inscribirse porque tienen mayor probabilidad de transitar de un trabajo a trabajo, o del desempleo al empleo.

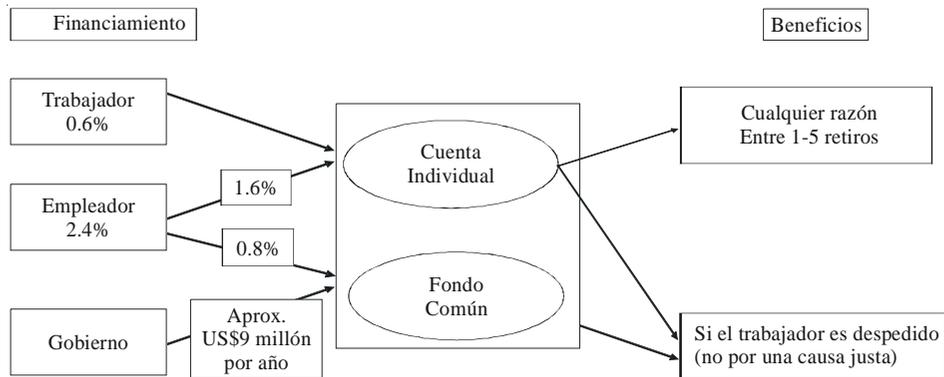
No obstante, un enfoque gradual permitió que los tomadores de políticas públicas alcanzaran dos objetivos deseables. Se redujo la oposición de los patrones debido a los nuevos costos imprevistos asociados al SD. También se dio tiempo a la economía para absorber este nuevo costo laboral.

2.4 Contribuciones

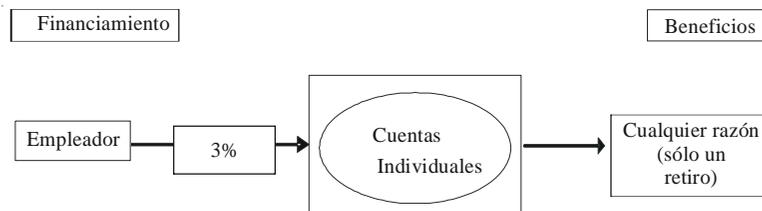
El SD es financiado por tres agentes: trabajadores, empleadores y el gobierno. Los trabajadores y los empleadores contribuyen con una proporción dada del sueldo del trabajador. La contribución del gobierno es una cantidad directa, predeterminada, fijada por la Ley. Las cantidades contribuidas por los diversos agentes dependen de si los trabajadores están empleados en trabajos temporales o permanentes.

Los empleadores de trabajadores permanentes contribuyen 2.4 por ciento de los salarios al programa de SD. De este monto, un tercio de la contribución, 0.8 por ciento de los salarios, va a financiar el *fondo común*. El resto (1.6 por ciento de los salarios) se deposita en las cuentas individuales de los trabajadores. Por su parte, los trabajadores contribuyen con 0.6 por ciento de sus salarios (Gráfica 3). La contribución del gobierno al fondo común asciende a 10 millones de dólares americanos por año (fijado en términos reales). Los trabajadores temporales no tienen acceso a los beneficios proporcionadas por el fondo. Así, las contribuciones del estado benefician solamente a trabajadores permanentes. En el caso de trabajadores temporales, el patrón paga una contribución de 3 por ciento, que se deposita enteramente en la cuenta individual del trabajador (ver Gráfica 4). El período máximo de contribuciones ininterrumpidas es 11 años, después de lo cual, ni los patrones ni los trabajadores están obligados a contribuir.

Gráfica 3
Contribuciones y Beneficios para Trabajadores Permanentes



Gráfica 4
Contribuciones y Beneficios para Trabajadores Temporales



2.5 Beneficios

2.5.1 Beneficios de las cuentas de ahorro individual

Debido a que los ahorros en las CASD son de propiedad de los trabajadores, pueden ser retirados independientemente del tipo de contrato o de la razón de la terminación de la relación laboral. Sin embargo, los criterios de elegibilidad y la duración de los beneficios difieren dependiendo de si el trabajador es permanente o temporal. El período de contribución mínimo para recibir estos beneficios -- es decir, para que sea permitido retirar fondos de la cuenta si se está desempleado-- son seis meses para los trabajadores temporales y doce meses para los permanentes.

Los trabajadores con contratos temporales acceden al total de sus recursos acumulados en el primer mes después de estar desempleado. En contraste, los trabajadores permanentes pueden tener acceso a sus cuentas por un período máximo de cinco meses, según programas predeterminados

de retiros y acorde a criterios de elegibilidad. El número de retiros depende del número de años de contribuciones. Cada año de ahorros otorga a los trabajadores permanentes el derecho a un mes de beneficios. Los trabajadores pueden agotar todos los recursos disponibles en sus cuentas individuales durante un período de desempleo. Los trabajadores con menos de 18 meses de contribuciones pueden retirar todos sus fondos inmediatamente. En contraste, los trabajadores que califican para más de un pago tienen derecho a un primer pago calculado como el saldo acumulado en su cuenta individual dividido por el factor mostrado en el Cuadro 1. El segundo, tercero, y cuarto pago es igual, respectivamente, a 90 por ciento, 80 por ciento y 70 por ciento del primer pago, computados según lo indicado anteriormente. Los trabajadores con derecho a cinco pagos pueden retirar los fondos que aún permanezcan en sus cuentas. La tasa estimada de reemplazo de los beneficios se muestra en el Cuadro 2.

Cuadro 1
Factor para Computar el Primer Pago

Número elegible de pagos	Factor
2	1.9
3	2.7
4	3.4
5	4.0

Fuente: Ley del Seguro de Desempleo, 19 de Abril de 2001.

Cuadro 2
Tasa de Reemplazo

Pago	Tasa (%)
Primero	37
Segundo	33
Tercero	29
Cuarto	26
Quinto	22

Fuente: Cálculos propios asumiendo 4.4 por ciento anual de rendimiento y sin crecimiento en salarios.

2.5.2 Beneficios del fondo común

Este fondo asegura un nivel mínimo de beneficios para los trabajadores permanentes cuyos fondos acumulados no puedan financiar el programa completo de retiros descrito anteriormente, pero que han contribuido por lo menos 12 meses consecutivos al programa. Al principio de un periodo de desempleo, los trabajadores que son elegibles para esta opción de beneficio optan entre retirar fondos de sus cuentas según el programa detallado en el Cuadro 1 o la obtención del programa de

beneficios indicado en el Cuadro 3. En la última opción, los beneficios se deducen primero del saldo existente en las cuentas. Una vez que la cuenta se agota, los beneficios son pagados por el fondo de solidaridad.

Cuadro 3
Beneficios del Fondo Común

Meses	Beneficios (% del salario promedio de los 12 meses anteriores)	Valor máximo (US\$)	Valor mínimo (US\$)
Primero	50	216	112
Segundo	45	94	93
Tercero	40	172	79
Cuarto	35	151	66
Quinto	30	129	52

Fuente: Ley de Seguro de Desempleo, 19 de Abril de 2001.

Nota: Tipo de cambio = 580 \$/US\$.

Solamente los trabajadores que han sido despedidos por causas ajenas a ellos pueden acceder a estos beneficios, que comienzan en 50 por ciento del sueldo promedio de los 12 meses anteriores y disminuyen 5 puntos porcentuales cada mes, hasta llegar a 30 por ciento en el quinto mes. La Ley también establece valores más bajos y más altos para las cantidades absolutas pagadas (Cuadro 3). Los topes máximos y mínimos son actualizados según los cambios en el índice de precio al consumidor. Los trabajadores no pueden retirar recursos del fondo común más de dos veces en un período de cinco años.

Hay provisiones incorporadas para preservar la estabilidad financiera del fondo común. La cantidad total de pagos en un mes no puede exceder 20 por ciento del valor de los fondos acumulados.

2.6 Reducción de la indemnización por despido

Una característica importante del diseño del programa del seguro de desempleo en Chile es que en el caso del despido de un trabajador, los patrones pueden deducir las contribuciones hechas a la cuenta de ahorros individual de ese trabajador de cualquier pago obligatorio o voluntario legal por indemnización por despido de ese trabajador. Por ejemplo, considere a un trabajador que ha sido empleado en una empresa por cuatro años antes de ser despedido por ninguna causa atribuible a él. La indemnización por despido legal obligatoria es 30 días por año de trabajo, pero el patrón puede deducir todas las contribuciones a la cuenta personal del trabajador más el interés ganado. Puesto que la contribución mensual es 1.6 por ciento, produce un rendimiento de aproximadamente 20 por ciento al año, o una reducción de seis días del pago total de la indemnización por despido. Por lo tanto, la indemnización por despido se reduce de 30 a 24 días. Esta substitución parcial entre

la indemnización por despido y el seguro de desempleo ha reducido el impacto del programa de SD en los costos laborales⁷.

2.7 Administración privada y monopolio legal

Una empresa privada está a cargo de administrar los recursos acumulados por el sistema. Tiene seis objetivos principales: recaudar las contribuciones, acreditar las cuentas de ahorro individual, invertir los recursos en el mercado financiero, verificar los criterios de elegibilidad, pagar los beneficios, y perseguir a los deudores.

La administración de los recursos fue subastada a la empresa que acordó cobrar las tarifas administrativas más bajas por 10 años. El cargo anual por comisión que cobra la empresa administradora del sistema es 0.6 por ciento por año, calculado sobre el monto total de recursos acumulados, incluyendo el fondo común. Esta suma se cobra exclusivamente a los trabajadores que están contribuyendo. La Ley prohibió explícitamente cobrar comisiones fijas, así como cobrar comisiones relacionadas con las contribuciones. La experiencia con la administración de los fondos de pensiones indicaron que las comisiones sobre los salarios no generan incentivos a obtener mayores rendimientos o a aumentar el tamaño del fondo. Las comisiones sobre los recursos acumulados totales también generan los incentivos apropiados para que el administrador no sobrepague, puesto que los retiros reducen los fondos acumulados.

El proceso de subasta también estableció niveles mínimos respecto a la calidad del servicio relacionado a factores tales como cobertura geográfica, pagos al sistema y tiempos de espera. A las compañías que pujaban se les permitió también proponer servicios adicionales que realizarían por el mismo precio establecido.

Además, para aprovechar las economías de escala, le fue permitido a la empresa administradora contratar actividades a otros proveedores, tales como servicio al cliente, recaudación de contribuciones, y administración de la base de datos. Actualmente, el seguro de desempleo tiene más de 400 agencias a través del país, alcanzando alrededor de 90 por ciento del territorio. Solamente 35 personas trabajan para la empresa administradora, de un total de 2,000 trabajadores que están implicados en el sistema.

Como con las cuentas individuales de pensiones, ambos, los fondos del SD y el Fondo Común están separados de los activos que maneja la empresa. Así en caso de quiebra financiera, los recursos de los trabajadores no serían afectados. El hecho de que los recursos están separados del Estado reduce el riesgo de “captura política”: una situación que ha ocurrido repetidamente en muchos países en desarrollo y desarrollados.

Los recursos en los cuentas de ahorro individual, así como en el fondo común, se invierten en mercados financieros. Es portafolio está compuesto totalmente (100 por ciento) por instrumentos

⁷ Sin embargo, mientras la indemnización por despido es pagada sólo en caso de despido, las contribuciones al fondo de desempleo son pagadas incondicionalmente. Como se discutirá posteriormente, es probable que esta característica conduzca a un aumento significativo en los costos de trabajo, a menos que los salarios se ajusten a la baja para compensar por el aumento en los beneficios.

de renta fija. La Superintendencia de Fondos de Pensiones regula los límites de inversión. Solamente una fracción de este dinero se puede invertir en el exterior, y la concentración de inversiones está muy restringida. Se requiere que la duración promedio de cada instrumento sea menor a dos años. El objetivo principal de estas regulaciones es reducir el riesgo del portafolio y minimizar los movimientos cíclicos en las ganancias.

En cada mes que la rentabilidad de los fondos es mayor (menor) al promedio de los tres mejores (peores) instrumentos de renta fija, las comisiones pueden ser aumentadas (disminuidas) en el monto menor entre 10 por ciento de la tarifa base o hasta 50 por ciento del cambio en los rendimientos.

Finalmente, un elemento importante de la administración privada es que el administrador privado es el responsable de los pagos incorrectos. Si los fondos van a algún beneficiario que no deba haberlos recibido, el administrador es el responsable de rembolsar tales recursos al fondo común. Esto reduce la posibilidad de los pagos excesivos y el abuso, que consumen una cantidad substancial de los recursos en sistemas tradicionales de SD.

2.8 Comisión de usuarios

La Ley del SD creó una comisión integrada por tres representantes de trabajadores y tres representantes de empleadores, y presidida por un académico. Cada miembro puede servir por un máximo de tres años en su puesto. La comisión supervisa los procedimientos para asegurar el pago oportuno y el control de los criterios de elegibilidad. También supervisa los instrumentos y las políticas seguidas por la compañía administradora y se cerciora de que siga los términos del contrato. Tiene acceso directo a la información y puede hacer recomendaciones a la Superintendencia de Fondos de Pensiones y al gobierno.

2.9 Control de fraude

Hay requisitos adicionales para restringir los abusos en el uso del fondo común y fomentar la búsqueda activa de trabajo por parte de los desempleados. Los receptores de los subsidios del fondo común deben estar disponibles para comenzar un nuevo trabajo ofrecido por una oficina de empleo público (llamada OMIL), que está a cargo de mantener un registro de vacantes y de trabajadores desempleados.

3. Cobertura y Beneficios

En Diciembre de 2004, solamente 27 meses después de que el programa había comenzado, 3 millones de trabajadores --83 por ciento de la fuerza laboral asalariada-- ya estaban afiliados en el esquema de SD. Sin embargo, no todos los trabajadores afiliados contribuyeron regularmente. El cociente de contribuyentes a afiliados en el mismo periodo era de 54 por ciento.

La relativa rápida tasa de incorporación al esquema de SD refleja las altas de rotación de los trabajadores, puesto que solamente 2.6 por ciento de los afiliados están afiliados voluntariamente. El resto se afilió porque habían comenzado una nueva relación laboral. La incorporación gradual

de trabajadores, combinada con la alta rotación del empleo, implica que en el primer año, la muestra de trabajadores afiliados al esquema de SD no es representativa de la fuerza laboral total. En su lugar, tenderá a sobre representar a los trabajadores con mayor probabilidad de cambiar de trabajo y a tener periodos de desempleo o inactividad.

El perfil de los contribuyentes confirma las diferencias entre estos trabajadores y la fuerza laboral total asalariada. Mientras que cerca de 51 por ciento de los contribuyentes eran trabajadores con contratos temporales y de plazo fijo, la proporción de trabajadores temporales en la fuerza de trabajo asalariada es 16 por ciento, según el CASEN (2000). Se espera que la proporción de trabajadores permanentes afiliados al SD aumente con el tiempo, una vez que se cubra la fuerza laboral asalariada total⁸.

Las mujeres, los jóvenes, y los trabajadores menos educados están sobre representados en la muestra de trabajadores afiliados, en relación a la muestra de los contribuyentes activos o de la fuerza laboral total. A finales de julio de 2004, las mujeres representaban el 39 por ciento de los afiliados, mientras que más de 50 por ciento de los afiliados estaban entre 18 y 34 años de edad. Sus proporciones en la fuerza laboral eran 29 y 36 por ciento, respectivamente. Por nivel de habilidad, 29 por ciento de los afiliados habían terminado solamente la educación primaria, y 44 por ciento habían terminado la secundaria, comparado con 24 y 44 por ciento, respectivamente, en la fuerza laboral total. Desagregando por sector, los trabajadores en agricultura, construcción, finanzas, y servicios profesionales están sobre-representados en el total de afiliados y contribuyentes, mientras que los trabajadores en la industria, servicios sociales y transporte estaban sub-representados. Esto sugiere que estos últimos sectores son más estables. Finalmente, el perfil de afiliados por nivel de ingreso indica que, hasta ahora, la afiliación tiende a ser más alta entre trabajadores con ingresos relativamente más bajos.

En Diciembre de 2004, el sistema de SD había pagado beneficios a más de 500,000 personas, de los cuales, 93 por ciento eran trabajadores temporales. El beneficio promedio recibido por trabajadores temporales y permanentes era 103 y 160 dólares americanos (60,000 y 92,000 pesos chilenos), respectivamente. La mayoría de los trabajadores tuvieron acceso a los beneficios debido a la conclusión de la relación de empleo, mientras que solamente una minoría obtuvo el beneficio porque renunció. En julio de 2004, provinieron del fondo común solamente uno por ciento de los pagos totales.

4. ¿Un Diseño Conveniente para los Países de Ingreso-Bajo e Ingreso-Medio?

4.1 Un programa de segunda generación

El SD chileno combina dos fuentes de valiosa experiencia en el diseño de los mecanismos de protección del ingreso: la amplia experiencia con el SD en países desarrollados, y los conocimientos técnicos chilenos en el manejo de cuentas de ahorros obligatorias. Como tal, el sistema se puede considerar como parte de una segunda generación de programas que buscan reparar algunas de

⁸ El CASEN es una encuesta de hogares que se realiza una vez cada dos a tres años en una muestra de hogares representativa a nivel nacional.

las fallas encontradas en los sistemas de SD en países industrializados, mientras que se adapta a las características de un país de ingreso medio.

Típicamente, los programas de SD en países industrializados se basan en el agrupamiento de contribuciones de patrones y empleados –y en algunos casos del Estado– para pagar una transferencia a los trabajadores desempleados. La abundante investigación al respecto ha demostrado que cuando los fondos se conceden de un fondo colectivo, los trabajadores y los patrones tienen un incentivo para sobre utilizar el sistema. Por una parte, las empresas pueden despedir a los trabajadores más a menudo que si no estuviera en marcha el sistema de SD. Por otra parte, los trabajadores pueden estar menos dispuestos a aceptar ofertas del trabajo o colocarse en donde los trabajos son más abundantes. Numerosos estudios demuestran que el SD tiende a aumentar la duración del desempleo y fomenta o acentúa problemas del desempleo de largo plazo. El fuerte incentivo a abusar del sistema implica ya sea que los países implementen sofisticados mecanismos de control para reducir el mal uso, o que en lugar de ello, hagan frente a gastos significativos. Ambas opciones tienden a estar más allá del alcance de países menos desarrollados, razón por la cual pocos países menos desarrollados implementan SD tradicionales.

Los problemas de riesgo moral como los descritos anteriormente desaparecen cuando los fondos pertenecen al trabajador. En el sistema chileno los incentivos para que los desempleados activamente busquen empleo y para que acepten ofertas de trabajo se preservan porque los trabajadores son dueños de sus cuentas personales.

Sin embargo, mientras que los sistemas basados en cuentas de ahorro eliminan problemas de riesgo moral, con mayor probabilidad proporcionan un seguro insuficiente a los trabajadores que no acumularon suficientes fondos en sus cuentas. Como en el sistema chileno de pensiones, el pilar de capitalización individual se complementa con un pilar redistributivo que transfiere recursos a los trabajadores con fondos insuficientes en sus cuentas.

La existencia del pilar solidario vuelve a traer problemas de riesgo moral. Sin embargo, se mantienen manejables por cuatro factores. El primero es que al atar el derecho de recibir beneficios del fondo común con el derecho de recibir indemnización por despido, elimina los incentivos para que las empresas y los trabajadores se coludan y falsifiquen la causa de la terminación. El segundo factor es que los trabajadores no tienen acceso a las transferencias del fondo común hasta que hayan agotado sus cuentas. De este modo, los primeros pagos siempre vienen de sus propios recursos. Esto preserva los incentivos para encontrar trabajo rápidamente, antes de que se agoten los fondos. El tercer factor es que el administrador privado tiene incentivos para pagar solamente a trabajadores elegibles. Esto es porque cualquier pago erróneo se debe rembolsar al fondo común. Además, más gastos implican menos fondos acumulados y disminuyen las comisiones. Finalmente, el nivel de beneficios se mantiene bajo y la duración se limita a cinco meses. Los estudios que evaluaban el diseño óptimo del seguro de desempleo han acentuado la importancia de proporcionar los beneficios por una duración limitada y descendente en el tiempo como la clave para preservar incentivos de búsqueda (Hopenhayn y Nicolini, 1997). De acuerdo con estos puntos de vista, las transferencias pagadas del fondo común son de breve duración y disminuyen en el tiempo, mejorando los posibles problemas de desincentivo y costos asociados los SD tradicionales.

Una segunda fuente valiosa de la experiencia viene de la experiencia chilena en la administración del sistema de pensiones de capitalización individual. En particular, se está haciendo evidente que el mercado de los fondos de pensiones se caracteriza por economías de escala y la baja sensibilidad a las diferencias en rendimientos. Ambos factores conspiran para mantener el

número de proveedores bajo y para que los proveedores se comporten de una manera no competitiva. Esto da lugar a elevadas tarifas de administración y reduce los rendimientos de los dueños de las cuentas. El sistema chileno de SD tomó en cuenta estos problemas al promover la competencia *por* el mercado, en vez de esperar que la competencia *en* el mercado redujera las tarifas.

4.2 Retos

Si bien es cierto que el sistema chileno de SD proporciona diversas características innovadoras, su funcionamiento todavía no se ha evaluado. Por lo tanto es difícil determinar si logró cumplir sus promesas de una manera costo-efectiva. Una limitación importante es que el programa desde su inicio no se diseñó e implementó para permitir una evaluación. De este modo, no se estableció ninguna medida base y ningún grupo control y tratamiento para determinar: si los trabajadores con SD pueden suavizar el riesgo de desempleo perceptiblemente mejor que los trabajadores sin SD; si los trabajadores con derecho al fondo común se llevan más tiempo en encontrar trabajo que los trabajadores sin SD o los trabajadores que solamente obtienen fondos de sus cuentas individuales; y si los trabajadores con el acceso al SD encuentran trabajos mejores que trabajadores sin SD. Un acercamiento experimental de la evaluación se habría podido realizar, por ejemplo, comenzando el programa a diferentes tiempos a través de diferentes regiones. Esto habría facilitado comparaciones entre el comportamiento y el bienestar de trabajadores con la misma ocupación, con y sin SD, antes y después de la introducción del sistema. El mandato de la participación obligatoria en el programa para los trabajadores de cierto grupo de edad (por ejemplo, 35 años y menos) además de los recién ingresados habría proporcionado formas adicionales de comparar la actuación de trabajadores similares (34 a 35 años de edad contra 36 a 37 años de edad) que fueran asignados aleatoriamente dentro y fuera del programa. Algunas tentativas de estudiar estas preguntas se pueden emprender con los datos existentes de la encuesta de hogares, pero los resultados de tales evaluaciones a posteriori son menos creíbles y por lo tanto más conforme a la especulación que los obtenidos de evaluaciones seleccionadas aleatoriamente.

En un futuro próximo se requerirá un seguimiento cercano de los posibles defectos, a saber:

- *Posible baja cobertura del Fondo Común.* Durante su primer año, el sistema chileno de seguro de desempleo recolectó información relevante en relación a la creación y destrucción del trabajo. Los datos preliminares demuestran que, por lo menos para una parte de la fuerza laboral chilena, la rotación es extremadamente alta. Esto implica que puede ser muy difícil para muchos trabajadores alcanzar 12 meses consecutivos de contribuciones, reduciendo la cobertura del programa.
- *Seguro insuficiente para trabajadores desempleados a largo plazo.* Los beneficios concedidos por el fondo común pueden resultar un seguro insuficiente para los trabajadores con largos periodos de desempleo. Así aun en periodos de fuerte crecimiento económico como 1996, cuando la economía creció 7.4 por ciento anual, 9 por ciento de los desempleados se encontraban sin trabajo por más de 6 meses. Esta proporción era 10 por ciento para trabajadores con menores habilidades y de mayor edad (Cuadro 4). En vez de prolongar la duración de los beneficios SD para todos los trabajadores –acentuando así los problemas de riesgo moral– puede ser más deseable proporcionar programas especiales

de entrenamiento u otros programas dirigidos a los desempleados de largo plazo. Esto podría mejorar su probabilidad del reemplearse, mientras que preservaba los incentivos de búsqueda de trabajo para la mayoría de trabajadores⁹.

Cuadro 4
Duración del Desempleo
(meses)

	(0-1)	(1-3)	(3-6)	(6-12)	(12+)	>6
Todos los trabajadores, nacional	49,2	33,3	8,6	6,2	2,7	8,9
Mujer, urbano	46,8	35,6	8,3	5,7	3,5	9,3
Hombre, urbano	48,9	33,5	9,1	6,4	2,1	8,5
15-25, urbano	47,0	37,1	9,2	5,0	1,7	6,7
25-49	49,0	32,9	8,2	6,8	3,1	10,0
50-65	45,8	32,8	10,2	6,2	4,9	11,2
No calificados	45,8	32,8	10,2	6,2	4,9	11,2
Calificado	46,9	34,8	8,9	6,4	3,0	9,4

Fuente: CASEN (1996).

- *Bajos rendimientos.* A pesar de ser administrado por un consorcio de administradores de fondos de pensiones, el administrador único del SD -(AFC)- ha logrado rendimientos más bajos para los activos bajo su control que los activos comparables de renta fija manejados por las administradores de los fondos de pensiones (Ramos, 2005). Así es posible que el proveedor único conceda tarifas bajas pero también genera rendimientos bajos en comparación con situaciones en donde varios administradores compiten por cuentas. Los bajos rendimientos se pueden asociar también a los bajos saldos en el SD, o a limitaciones en la opción de instrumentos en comparación con los instrumentos permitidos en fondos de pensiones. Una preocupación relacionada es que la calidad de los servicios proporcionados puede decaer como resultado de la posición monopolística del administrador único. Mientras que los consumidores han clasificado altamente el servicio hasta ahora (Ramos, 2005), han habido algunos retrasos innecesarios en los pagos de los beneficios que necesitan ser corregidos (Larrain, 2005).
- *Baja afiliación voluntaria.* Solamente un porcentaje pequeño del número total de afiliados se ha inscrito voluntariamente. Es muy probable que trabajadores con carreras laborales largas consideren que en el caso del desempleo, la indemnización por despido

⁹ Una revisión reciente de los efectos del entrenamiento para los trabajadores desempleados encontró que estos programas comúnmente mejoran las perspectivas de empleo de los participantes (Betcherman, Olivas y Dar, 2004). Hasta ahora los efectos tienden a ser más positivos en economías desarrolladas o en transición que en países de ingreso bajo o medio. El entrenamiento en el trabajo fue el más prometedor, mientras que el entrenamiento en el aula fue el menos efectivo.

los cubrirá adecuadamente. Aún así, los trabajadores con carreras entre 3 a 4 años no están inscritos, pero podrían aumentar los recursos obtenidos en caso de desempleo. Es importante estudiar porqué ha habido una afiliación voluntaria tan baja. En particular, hay una necesidad de determinar si éste es un problema de falta de información, de miopía, o de la valuación insuficiente del sistema.

- *Altos costos de trabajo.* La introducción del sistema de SD aumentó los costos de trabajo para los empleadores a menos que hayan ajustado los salarios a la baja para compensar para el aumento en los beneficios. Así antes de la introducción del SD, y asumiendo una probabilidad de despido de 15 por ciento, un empleador típico esperaría un costo de 8.33×0.15 por año en indemnizaciones por despido. Después de la introducción del SD, el costo por trabajador (como porcentaje del salario) se convirtió en $(8.33 - 1.6) \times 0.15 + 1.6 + 0.8$. El primer término corresponde al pago previsto por indemnización por despido menos el crédito por las contribuciones en la cuenta de los trabajadores. El segundo y tercer términos corresponden a las contribuciones a la cuenta individual de un trabajador y al fondo común, respectivamente. Dado que hasta cierto punto las contribuciones al SD, y en particular al fondo común, son vistas como un impuesto en vez de un pago diferido, un aumento en las contribuciones aumentaría los costos de trabajo y tendría efectos potenciales adversos sobre el empleo (Heckman y Pagés, 2004). Es por lo tanto importante supervisar los efectos de tales contribuciones en los resultados del mercado de trabajo.

La discusión anterior se relaciona con la proposición común que establece que, dado los efectos negativos documentados de la protección del empleo, es recomendable continuar reduciendo la indemnización por despido mientras que se aumentan las contribuciones del SD. Dado que las empresas pagan las indemnizaciones obligatorias por despido sólo si el trabajador es despedido, mientras que los pagos al esquema de SD son no contingentes, estos cambios resultan en un aumento de los costos de trabajo, a menos que sean convertidos a una tasa dada por la probabilidad de despido.

- *Alta rigidez del salario.* El SD, a través de aumentar el poder de negociación de los trabajadores frente a choques adversos, puede conducir a equilibrios de salario más altos (Blanchard, 1999). Cowan *et al* (2005) encuentran evidencia de una baja substancial en la rigidez del salario en Chile durante la recesión de 1999-2002. Tal rigidez podría aumentar con el seguro SD, y su efecto podría ser sentido en caso de un choque negativo agregado.
- *Posible exceso de acumulación.* Los altos niveles de ahorros son ineficaces si la valuación de tales ahorros es mucho más baja que la valuación del consumo que se podría producir con tales ahorros. El hecho de que los trabajadores no se están inscribiendo voluntariamente en el sistema de SD y que el ahorro tiene que ser forzado sugiere una alta preferencia por el consumo actual (Coloma, 2000). Mientras que la Ley fija un período máximo de contribuciones ininterrumpidas de 11 años, las evaluaciones futuras deben determinar si los trabajadores inmersos en una movilidad excesiva de trabajo pueden cobrar los saldos en sus cuentas. Si se presenta, tales problemas pueden ser reducidos eliminando las contribuciones después de que se haya alcanzado un saldo mínimo. Un enfoque alternativo, como sugieren Cowan y Micco (2004), es hacer que las contribuciones disminuyan con los saldos de las cuentas individuales.

- *Seguro insuficiente en recesiones.* Mientras que el ser despedido es estresante y costoso, la pérdida de trabajo se vuelve más costosa durante las recesiones, cuando la destrucción del trabajo aumenta en relación a la creación del trabajo y la duración media del desempleo aumenta. Las futuras evaluaciones deben determinar si la duración de los beneficios es apropiada para esos periodos. Si no, un posible modelo a imitar es el que siguió los Estados Unidos, en los cuales la duración de los beneficios en un Estado se extiende automáticamente si la tasa de desempleo de ese Estado está por encima de 10 por ciento.
- *Baja integración entre las cuentas individuales de desempleo y de pensiones en edad avanzada.* Los recursos acumulados en cuentas individuales de retiro podrían ser utilizados para aumentar la tasa de reemplazo durante períodos de desempleo por arriba y debajo del mínimo garantizado por el SD. Sin embargo, dada la probable presencia de restricciones de liquidez, es recomendable imponer límites a la libre transferencia de recursos a través de los instrumentos.
- *Contribuciones voluntarias.* La Ley de SD no contempló la posibilidad de que los trabajadores, empleadores, o ambos hagan contribuciones voluntarias, más allá de las obligatorias. Es factible que por lo menos algunos trabajadores quisieran aumentar sus contribuciones para protegerse en el caso de desempleo.

4.3 Potencial para otros países

¿En qué medida es el sistema chileno un modelo válido de ayuda al ingreso para los desempleados en otros países de ingreso medio y bajo? Los países deben basar su elección de los mecanismos de ayuda al ingreso en el desarrollo de su capacidad institucional y en su mercado de trabajo. Los países con bajo desarrollo institucional y con un sector informal grande deben basarse menos en el seguro de desempleo y más en otros mecanismos de protección del ingreso tales como el auto aseguramiento (Vodopivec, 2006). Muchos países latinoamericanos no están en una etapa en donde pueda funcionar un sistema eficiente de seguro de desempleo, advierten Gill e Ilahi (2000).

Contra este contexto, es importante enfatizar que el sistema chileno es un híbrido entre los mecanismos tradicionales de seguro y los de auto aseguramiento. Combinando diversos ingredientes, procura maximizar las ganancias y minimizar los defectos del seguro y auto aseguramiento. Este concepto de un modelo híbrido podría ser atractivo para otros países en desarrollo. Mezclando los ingredientes básicos de la protección del ingreso (indemnización por despido, cuentas de ahorro del seguro de desempleo, programas de trabajo público, y seguro social) en diversas proporciones según las características de cada país, los países pueden lograr un mejor sistema de protección al ingreso.

Así, por ejemplo, los países con un Estado con baja capacidad pero con mercados financieros un poco más desarrollados podrían combinar el auto aseguramiento basado en cuentas de ahorro individual con algunos componentes (programas) que cubran a los desempleados con bajos saldos en sus cuentas de ahorro individual. En países de bajo ingreso, tal agrupamiento de riesgo se puede lograr con programas de trabajo público. En los países en donde la focalización está bien desarrollada pero el sector informal es demasiado grande, podría lograrse con transferencias basadas en pruebas de ingresos.

La diferencia entre una transferencia de prueba de ingresos y los beneficios del seguro de desempleo es que las transferencias están basadas en [[el beneficiario]] que obtiene bajas ganancias y/o tiene baja riqueza, mientras que los beneficios de desempleo son condicionales en el beneficiario que no tiene un trabajo y que busca activamente uno. Tal diferencia no es de menor importancia, puesto que en países con un sector informal grande, muchos trabajadores que se declaran buscando activamente un trabajo pueden estar trabajando en el sector informal por pagos muy bajos. Finalmente, los países con registros relativamente bien desarrollados, y sectores informales que no son muy grandes, y un Estado eficiente, como Chile, pueden combinar cuentas de ahorros individual con beneficios de seguro de desempleo.

5. Conclusiones

Después de muchos años de discusión y en el contexto de un complejo ambiente económico, político, y social, Chile comenzó la implementación de un esquema innovador de seguro de desempleo, que podría ser adaptado a la realidad de muchos países en desarrollo. Su diseño incorpora la investigación acumulada sobre diseño óptimo de SD, así como las lecciones de la primera generación de los programas de SD encontrados en países de la OCDE. También proviene de la extensa experiencia en la administración de las cuentas de ahorro individual de pensiones. El programa consiste en cuentas de ahorro y un pilar redistributivo. Tal combinación reduce los problemas de sobre uso y de abuso asociados a los tradicionales SD y mejora así el foco y la eficacia del sistema.

Otra innovación importante tiene que ver con la administración de las cuentas individuales y del fondo común. Las economías de la escala y la baja elasticidad de la demanda conspiran contra la competencia. Esto, combinado con los bajos saldos en las cuentas, habría dado lugar a tarifas de administración imposiblemente altas. Para solucionar este problema, el sistema subastó al mercado a un único administrador del fondo por 10 años. Para reducir los costos a un más, los servicios como el manejo de cuentas e información, y oficinas de pagos son subcontratados a proveedores especializados.

El corto tiempo que ha pasado desde la implementación y la falta de grupos control y tratamiento preestablecidos reducen el alcance para la evaluación del programa. De esta manera, aún es demasiado temprano para determinar si el SD chileno cumplirá sus promesas de una manera costo-efectiva en el tiempo. Se deben hacer esfuerzos para determinar el funcionamiento del programa contra grupos contrafácticos claramente establecidos. Esto implica por ejemplo, evaluar de qué mejor manera quienes reciben el SD pueden suavizar el consumo y diversificar el riesgo en relación a trabajadores *comparables* que no reciben SD. Estas evaluaciones deben preceder a cualquier cambio en el sistema. Las lecciones aprendidas también tendrán mucho valor para los esfuerzos hechos por otros países en diseñar mecanismos de protección apropiados para los trabajadores desempleados.

Referencias

- Bertola, Giuseppe.** “Job Security, Employment and Wages”. *European Economic Review* 34, no. 4 (1990): 851–886.
- Bertola, Giuseppe., Francine D. Blau y Lawrence M. Khan.** “Labor Market Institutions and Demographic Employment Patterns”. NBER Working Paper No. 9043. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 2002.
- Besley, Timothy y Robin Burgess.** “Can Labor Regulation Hinder Economic Performance? Evidence from India”. *The Quarterly Journal of Economics* 19, no. 1 (2004): 91–134.
- Blanchard, Olivier.** “European Unemployment: The Impact of Shocks and Institutions”. Baffi lecture. 1999. Disponible en línea en:
http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=804.
- Betcherman, Gordon., Karina Olivas, y Amit Dar.** “Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries”. Social Protection Discussion Paper 0402. Washington, D.C.: World Bank, 2004.
- Caballero Ricardo, Eduardo Engel, y Alejandro Micco.** “Microeconomic Flexibility in Latin America.” En *Labor Markets and Institutions*. Editado por J. Restrepo y A. Tockman. Santiago: Banco Central de Chile, 2004.
- Caballero Ricardo, Kevin Cowan, Eduardo Engel, y Alejandro Micco.** “Effective Labor Regulation and Micro Flexibility.” NBER Working Paper no. 10744. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 2004.
- CASEN.** *Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN)*. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (MIDEPLAN), 2000.
- Coloma, Fernando.** “Seguro de desempleo: Análisis y propuestas”. *Puntos de Referencia* 221. 2000
- Cowan, Kevin, Y Alejandro Micco.** “Crecimiento, empleo y estabilidad del ingreso en Chile: Propuestas de reforma al seguro de desempleo”. IDB Research Department. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2004.
- Cowan, Kevin, Alejandro Micco, Alejandra Mizala, A., Carmen Pagés, y Pilar Romaguera.** *Un Diagnóstico del desempleo en Chile*. Santiago: Centro de Microdatos, Departamento Economía, Universidad de Chile, 2005.
- Davis, Steven, y John Haltiwanger.** “Gross Job Flows”. En *Handbook of Labor Economics* 3. Editado por O. Asheenfelter y D. Card. Amsterdam: North Holland, 1999
- Duryea, Suzanne, Olga Jaramillo, y Carmen Pagés.** “Latin America Labor Markets in the 1990s: Deciphering the Decade”. *Revista Asturiana de Economía* 24, (2002): 65–81.
- Gill, Indermit y Nadeem Ilahi.** “Economic Insecurity, Individual Behavior and Social Policy.” Documento Preparado para el Estudio Regional “Managing Economic Insecurity in Latin America and the Caribbean.” Washington, D.C.: World Bank, 2000.
- Heckman, James, y Carmen Pagés.** *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Chicago: University of Chicago and National Bureau of Economic Research, 2004.
- Hopenhayn, Hugo, y Juan Pablo Nicolini.** “Optimal Unemployment Insurance”. *The Journal of Political Economy* 105, no. 2 (1997): 412-38.
- INE.** *Database*. Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE). Disponible en línea en: www.ine.cl (Consultado en Julio-Septiembre, 2004)
- IDB.** *Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America. Social and Economic Progress Report*, 2003. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2003.
- ILO.** *2005 Labour Overview*. Lima: International Labour Organization (ILO) Regional Office for Latin America and the Caribbean, 2005.
- Larrain, Guillermo.** “Dos años de seguro de cesantía en Chile: Vision de la autoridad.” En *El seguro de desempleo en Chile: Evaluación y perspectivas a dos años de su puesta en marcha*. Santiago: Corporación de Investigación y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS), 2005.

Montenegro, Claudio E., y Carmen Pagés. “Who Benefits from Labor Market Regulations?: Chile 1960–1998”. En *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Editado por James Heckman y Carmen Pagés. Chicago: University of Chicago and National Bureau of Economic Research, 2004.

Nickell, Steven. “Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America.” *Journal of Economic Perspectives* 11, no. 3 (1997): 55–74.

Ramos, Joseph. *La comisión de usuarios: una nueva Institución*. En *El seguro de desempleo en Chile: Evaluación y perspectivas a dos años de su puesta en marcha*. Santiago: Corporación de Investigación y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS), 2005.

Saavedra, Jaime y Máximo Torero. “Labor Market Reforms and their Impact over Formal Labor Demand and Job Market Turnover: The Case of Peru”. En *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Editado por James Heckman y Carmen Pagés. Chicago: University of Chicago and National Bureau of Economic Research, 2004.

Vodopivec, Milan. “Choosing a System of Unemployment Income Support: Guidelines for Developing and Transition Countries”. *The World Bank Research Observer* 21, no.1 (2006): 48–89.

Vroman, Wayne. “Unemployment Protection in Chile”. Documento Base Preparado para el Reporte Household Risk and Social Protection in Chile. Washington, D.C.: World Bank, 2003.

World Bank. “Workers and Labor Markets”. En *World Bank Development Report: Investment Climate, Growth and Poverty*. Washington, D.C.: World Bank, 2005.