

Para mejorar el seguro de cesantía

Eduardo Engel*

A los jóvenes que comenzaron a trabajar recientemente les tengo una mala y una buena noticia. La mala noticia es que durante su vida laboral cambiarán de pega varias veces, muchas más que sus abuelos. La buena noticia es que sus remuneraciones crecerán bastante más rápido que las de generaciones anteriores.

La alta rotación laboral es impopular y con justa razón. Cada vez que uno queda cesante se ciernen todo tipo de incertidumbres y emergen las inseguridades más recónditas. En el caso de trabajadores de ingresos medios, por ejemplo, la cesantía del jefe de hogar frecuentemente significa períodos de pobreza y penurias, ya que la mayoría de las veces nadie más realiza trabajo remunerado en estos hogares. Esto explica la creciente demanda ciudadana por una debida protección laboral.

La respuesta instintiva a esta demanda es promover políticas que protejan las fuentes de trabajo, por ejemplo, encareciendo los despidos. Un primer problema con estas políticas es que reducen el empleo, ya que las empresas se vuelven conservadoras al momento de contratar trabajadores.

Un segundo problema es que los salarios en toda la economía terminan creciendo más lentamente. Las altas tasas de crecimiento de los salarios durante las últimas décadas van de la mano con una mayor rotación laboral. La reasignación de trabajadores—al interior de una empresa y entre empresas—es parte esencial del crecimiento de la productividad en la economía y, con ello, de los salarios.

Un tercer punto a tener en cuenta es que la rotación laboral en Chile no es particularmente alta si se compara con otros países. Mientras que Estados Unidos, Alemania y Finlandia tienen menos rotación, Nueva Zelandia, México y Brasil tienen una rotación bastante mayor que Chile.

¿Qué hacer entonces para mitigar el impacto negativo de la rotación laboral, sin afectar su lado positivo? ¿Cómo se compatibiliza un alto crecimiento de las remuneraciones con una legítima aspiración de estabilidad laboral?

La respuesta a estas interrogantes es el seguro de cesantía. Un seguro bien diseñado protege los ingresos de los trabajadores en períodos de desempleo, facilitando las transiciones entre trabajos, lo cual al final del día se traduce en mejores salarios para todos. Es por eso que una de las políticas más importantes del actual gobierno fue poner en marcha el seguro de cesantía. Este comenzó a operar hace exactamente tres años, por lo cual es un buen momento para evaluar cómo ha funcionado y proponer una serie de medidas para mejorarlo.

En qué consiste

El seguro de cesantía combina una cuenta individual para cada trabajador afiliado con un fondo solidario. El Fisco contribuye \$3,6 mil millones anuales a dicho fondo. Los trabajadores y las empresas contribuyen a la cuenta individual del trabajador: la empresa un 1,6 % del salario, el trabajador un 0,6 %. La empresa también aporta un monto equivalente al 0,8 % del sueldo al fondo solidario. Lo anterior vale para trabajadores con contrato indefinido. En el caso de contratos a plazo, sólo la empresa contribuye a la cuenta individual del trabajador.

Para acceder a su cuenta individual en caso de quedar cesante, el trabajador debe sumar 12 meses cotizando. En tal caso recibe un ingreso mensual por año cotizado, con un máximo de cinco meses. Dicho ingreso está en torno a la mitad del salario que tenía el trabajador. Para acceder al fondo solidario se requiere, además, que el término de la relación laboral haya tenido una causal no atribuible al trabajador y que los 12 meses de cotización hayan sido continuos.

El seguro de cesantía es obligatorio para la gran mayoría de los trabajadores que firmaron contratos después de octubre de 2002 (entre las excepciones están las Fuerzas Armadas y los empleados fiscales) y voluntario para quienes tienen un contrato vigente desde antes de 2002. El seguro de cesantía ya ha beneficiado a más de 700 mil de los cerca de 3,5 millones de afiliados con que cuenta en la actualidad. Ni las proyecciones más optimistas esperaban un número tan grande de afiliados a sólo tres años de su puesta en marcha.

Una licitación exitosa

La empresa que administra el fondo de cesantía ganó una licitación donde los interesados compitieron en la comisión que cobrarían. El consorcio ganador ofreció una comisión anual del 0,6 % sobre el saldo, las restantes ofertas fueron bastante más altas, del 1 % y 1,5 %. Es importante resistir cualquier intento del administrador por renegociar el contrato, ya que esto no se justifica e iría en desmedro de los afiliados.

La rentabilidad del fondo de cesantía ha sido relativamente baja, en parte porque los activos donde puede invertir son muy pocos (son los mismos del Fondo E de las AFP), en parte porque el administrador ha tenido retornos relativamente bajos aun comparando con fondos que tienen limitaciones similares.

Por eso es importante que los fondos del seguro se puedan invertir en activos más variados, tanto en Chile como en el extranjero. También se debe aplicar la cláusula del contrato contemplada en caso que los retornos estén por debajo del benchmark basado en el Fondo E.

¿Y los usuarios?

Un elemento interesante en el diseño del seguro de cesantía ha sido el comité de usuarios, presidido por un distinguido académico de la Universidad de Chile, Joseph Ramos, con participación de representantes de la CPC y la CUT.

Ese comité ha hecho una serie de interesantes propuestas, entre ellas incorporar una componente catastrófica al seguro, de modo que éste sea más generoso en períodos de alto desempleo.

La comisión también ha hecho notar la importante falencia existente en la actualidad en las políticas de reinserción laboral. La bolsa de trabajo no ha funcionado bien; es importante involucrar más al Sence, a los empleadores y a las municipalidades. Este tema es particularmente importante si se tiene en cuenta que hay nueva evidencia sugiriendo que las recesiones son, principalmente, períodos durante los cuales toma más tiempo encontrar trabajo, no períodos en que es más probable perder el trabajo.

Sería bueno que el gobierno recabara regularmente estadísticas sobre la calidad del servicio que reciben los cotizantes, sobre todo cuando quedan cesantes y acceden al seguro. También podría ampliarse el comité de usuarios, incorporando a otras organizaciones empresariales y sindicales, como por ejemplo representantes de los pequeños y medianos empresarios.

Hacia un seguro más generoso

La mayoría de los afiliados al seguro de cesantía no califica para acceder al fondo solidario, en caso de quedar cesantes, porque el fondo no beneficia a quienes tienen contrato de plazo fijo. A esto se agrega que la duración de los contratos indefinidos muchas veces es inferior al año que se requiere para poder acceder al fondo solidario. Esto no está bien, las condiciones para acceder al fondo deben ser menos exigentes, por ejemplo, reduciendo el número de meses de cotización continua que se requieren de 12 a seis y dando acceso a quienes tengan contratos a plazo fijo.

Para financiar este cambio se debe incrementar el aporte de todos, especialmente del Estado, cuya contribución se quedó corta hace rato debido a la alta tasa de afiliación. También hay que extender el seguro para incorporar a los trabajadores independientes y por cuenta propia. Es hora de tener un seguro de cesantía más generoso.

****Eduardo Engel es profesor de economía de la Universidad de Yale. Esta columna resume la presentación del autor con ocasión de la Conferencia sobre el Seguro de Cesantía organizada recientemente por la Superintendencia de AFP.**