

## Seguro de Desempleo:

### Análisis y Propuesta

FERNANDO COLOMA C.

- Los sistemas de seguros de desempleo tradicionales han fracasado en Europa. De ahí, sin embargo, no se desprende que se deba abandonar la idea de construir una opción de seguro bien disciplinado.
- Esta alternativa es, en general, superior a un mecanismo de ahorro forzoso, como es el PROTRAC. El ahorro forzoso es ineficiente (de alto costo) para eventos como el desempleo que son de naturaleza probabilística.
- Una opción de seguro desempleo viable pasa por crear un sistema mixto en que parte del período de cesantía se financie con las indemnizaciones por años de servicio y otra parte con un seguro, propiamente tal, manejado por compañías aseguradoras privadas. En concreto, podría implementarse un sistema en que aquellos despedidos cuya indemnización no alcance para cubrir un período de cesantía de cinco meses, sean elegibles para recibir los beneficios de un seguro de cesantía si su tiempo de desempleo efectivo excede al que sus indemnizaciones les permitan cubrir.
- Un sistema de esta naturaleza inhibiría significativamente los comportamientos abusivos que podrían concebir empleadores y trabajadores para defraudar el sistema de seguro. Bajo esta propuesta, el empleador siempre tendría un costo de despedir —las indemnizaciones— lo que encarece cualquier maniobra concertada que pudiera urdirse. Por su parte, el trabajador despedido, y eventual cesante, tendría en un primer momento un fuerte incentivo a buscar rápidamente empleo, porque mientras más se demore en encontrar trabajo más le disminuye la renta asociada a las indemnizaciones. Lo interesante es que al recibir las indemnizaciones de una sola vez al momento del despido, éstas operan como un deducible al régimen de seguro de cesantía.
- El PROTRAC no garantiza el financiamiento de un período de cesantía determinado, más aún si se tiene en cuenta que hay incentivos a mantener bajos saldos promedios en la cuenta de ahorro individual. Ello podría generar un cuestionamiento al proyecto como un todo y provocaría presiones políticas para el aumento del apoyo estatal.

---

FERNANDO COLOMA C. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. M. A., Universidad de Chicago. Profesor e investigador del Instituto de Economía, PUC.

**Puntos de Referencia** es editado por el Centro de Estudios Públicos. Director responsable: Arturo Fontaine Talavera. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 175, Providencia, Santiago de Chile. Fono 231 5324 - Fax 233 5253.

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

## El tema del seguro de desempleo

El recién asumido presidente Ricardo Lagos ha manifestado su firme voluntad de enviar a la brevedad un proyecto de seguro de desempleo al Congreso, insistiéndose así en un tema que ha estado en la discusión pública desde los tiempos del ex presidente Aylwin. Los detalles de esta nueva iniciativa se desconocen, pero a juzgar el tenor de las declaraciones de diversos personeros de gobierno, ésta tendría muchos elementos comunes con el proyecto PROTRAC enviado por el ex presidente Frei al Congreso durante 1997, por lo cual parece atinente hacer algunas reflexiones en torno a él y a algunas opciones que pueden surgir.

Un primer punto a destacar es que el PROTRAC obedece a una propuesta que evita replicar los esquemas de seguro de desempleo tradicionales que, en general, han fracasado en los países europeos, por el alto nivel de filtraciones y de abusos. En otras palabras, obedece a un esfuerzo por hacer una propuesta seria, que minimiza las filtraciones y la participación fiscal. Sin embargo, en este afán de rehuir del "fantasma europeo" se ha sepultado en el proyecto cualquier idea que tenga que ver con un seguro de desempleo, y se ha buscado la solución a través de mecanismos de ahorro forzoso<sup>1</sup>, los que claramente son ineficientes (de alto costo) para atacar problemas de carácter probabilístico como el desempleo. Esta ineficiencia de origen, en todo caso, no la descarta como opción de política, pues si la solución de un seguro propiamente tal (que es

<sup>1</sup> Este proyecto establece para cada trabajador dependiente que inicie o reinicie actividades laborales con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley -con excepción de los trabajadores de casa particular- la apertura de una Cuenta Individual por Cesantía, que se financia con los aportes de 0,8% y 3,6% de las remuneraciones imponibles que hacen trabajadores y empleadores respectivamente, durante los primeros 132 meses de vigencia de la relación laboral.

en principio la eficiente) no fuera viable por sus eventuales filtraciones y abusos, la propuesta del PROTRAC todavía tendría espacio, siempre y cuando se demostrara a su vez como superior a lo que actualmente existe, esto es: a una situación en que los despedidos por causales de necesidades de la empresa, o por causales mal invocadas, reciben indemnizaciones por años de servicios, y los que se retiran voluntariamente, o son despedidos por causales que no dan derecho a indemnización, no reciben ingreso alguno; un régimen de protección social que regularmente otorga subsidios de cesantía de montos muy exigüos -y hasta por 12 meses- a los cesantes que fueron despedidos y un esquema implícito -no institucionalizado- que establece que frente a altas tasas de desempleo se crean programas especiales de absorción de empleo manejados por el gobierno o por las municipalidades.

De esta manera, un ordenamiento de la discusión pasa a mi juicio por dos etapas: primero, por analizar si existe alguna opción de seguro de desempleo que fuera viable, en el sentido de que fuera lo suficientemente robusta como para disciplinar adecuadamente (y a bajo costo) los incentivos a abusar que naturalmente tienden a surgir frente a su presencia, y segundo, por comparar esta opción (o en su defecto un sistema de ahorro forzoso como el PROTRAC si el seguro no fuera viable) con lo que actualmente existe o con alguna versión modificada de lo mismo, como, por ejemplo, una que operacionalice de mejor manera y en forma oportuna los programas de empleo de emergencia cuando existen problemas serios de desempleo. Sin embargo, conviene tener presente que aun cuando esta segunda etapa sea metodológicamente correcta, ella podría no ser muy pertinente, desde el momento que pareciera ya tomada la decisión política de implementar algún sistema de naturaleza muy distinta a lo actualmente existente.

## La opción de un seguro bien disciplinado

El papel de cualquier seguro es el de distribuir eficientemente los riesgos que enfrentan las distintas personas frente a un determinado siniestro, y desde esta perspectiva podría pensarse que un seguro de desempleo también podría ser eficiente para distribuir los riesgos de desempleo y consecuentemente para permitir a los trabajadores la ejecución de planes de consumo óptimos superiores en bienestar a los que se darían en su ausencia. Sin embargo, en el caso de un seguro de desempleo los problemas técnicamente definidos como de selección adversa y de riesgo de abuso, se manifiestan con particular intensidad. El de selección adversa se produce como consecuencia de la asimetría de información entre la compañía aseguradora y el asegurado y por la existencia de distintas probabilidades de desempleo entre los trabajadores, lo que hace que aquellas personas que tienen mayores probabilidades de quedar desempleadas estén especialmente incentivadas a tomar el seguro, con lo cual las compañías aseguradoras van concentrando sólo a los individuos más riesgosos, lo que dinámicamente va llevando a la desaparición de este mercado. El problema de riesgo de abuso, por su parte, que también se presenta frente a la asimetría de información, se refiere al hecho de que las personas ya aseguradas cambian su comportamiento, de modo tal que destinan menos esfuerzos por evitar o prevenir la ocurrencia de un siniestro, que en este caso es el desempleo<sup>2</sup>. De esta manera, por esta combinación de problemas, se hace inviable la aparición de un seguro de desempleo sobre la base de una adscripción voluntaria, siendo la única opción el que éste se cree institucionalmente sobre la base de una ad-

<sup>2</sup> La evidencia internacional muestra que frente a beneficios de desempleo más generosos ha aumentado el número de beneficiarios y se ha extendido la duración del período en que éstos permanecen desempleados.

cripción obligatoria de la población objetivo; sólo así se elimina el problema de la selección adversa, aunque persiste el de riesgo de abuso, por lo que el éxito de este seguro dependerá crucialmente de la posibilidad cierta que exista de disciplinar estos abusos.

Cabe tener presente, que la condición de obligatoriedad que debe tener un seguro de desempleo afecta su eficiencia, al no haber seguridad de que la valoración que dan las personas al seguro sean al menos iguales a los costos que enfrentan, hecho este último que es propio de cualquier beneficio mandatado (este problema puede ser muy serio bajo mecanismos de ahorro forzoso con altas tasas de contribución) y que se daría al margen de la organización industrial del mercado de seguros y de los subsidios cruzados que pudieran existir por la asimetría de información. Sin embargo, como ya se ha sugerido, es esta misma obligatoriedad la que permitiría crear este mercado, que podría ser socialmente exitoso –y claramente superior a un esquema de ahorro forzoso–, en la medida que incluyera mecanismos de bajo costo que permitieran combatir adecuadamente el problema de riesgo de abuso.

Ahora, en relación a la viabilidad de construir una opción de seguro bien disciplinado, mi impresión personal es que sí lo es, pues los fracasos de los seguros tradicionales del mundo desarrollado, han ocurrido bajo escenarios de manifiestas imperfecciones en los mecanismos disciplinadores del problema de riesgo de abuso.

## Una propuesta de seguro de desempleo

Los detalles más específicos de esta propuesta se pueden ver en F. Coloma (1996)<sup>3</sup>, por lo que aquí sólo se hará mención de sus aspectos principales.

<sup>3</sup> Ver F. Coloma: "Seguro de Desempleo: Teoría, Evidencia y una Propuesta", Cuadernos de Economía N° 99, 1996.

Una primera característica de la propuesta es que ella limita la cobertura máxima del seguro de cesantía a un período semejante a la duración promedio del período de cesantía de la economía durante un ciclo económico completo –alrededor de cinco meses– e impone montos máximos de acuerdo a cifras relacionadas con los niveles de ingreso de personas de ingresos medios<sup>4</sup>.

La idea central de la propuesta es crear un sistema mixto en que parte del período de cesantía se financie con las indemnizaciones por años de servicio<sup>5</sup> y otra parte, con un seguro propiamente tal, manejado por compañías aseguradoras privadas. En efecto, podría implementarse un sistema en que aquellos despedidos cuya indemnización no alcance para cubrir un período de cesantía de cinco meses, sean elegibles para recibir los beneficios de un seguro de cesantía si su tiempo de desempleo efectivo excede al que sus indemnizaciones les permitan cubrir. A modo de ejemplo, aquella persona despedida que recibió cinco meses o más de salario como indemnización no puede participar en el sistema<sup>6</sup>, porque se supone que con lo recibido es ca-

paz de financiar su eventual período de desempleo, el que por cierto puede ser menor o mayor a la duración de la cesantía promedio. Aquella persona que recibió tres meses de salario como indemnización sólo podrá participar si su período de desempleo efectivo es superior a tres meses, caso en el cual recibirá el beneficio del seguro sólo a partir del cuarto mes de desempleo y hasta el quinto mes, si persiste en una situación de desempleo. Luego, el eventual apoyo del fondo de seguro de cesantía estaría limitado en el tiempo y se aplicaría sólo hasta que el desempleado llegase al tiempo de duración promedio del período de cesantía, ya que este es el período con el cual el sistema se compromete. Además, para ir eliminando los incentivos a mantenerse desempleado, los beneficios de cesantía deberían ir representando cada mes un menor porcentaje del salario.

Un sistema de esta naturaleza inhibiría significativamente los comportamientos abusivos que podrían concebir empleadores y trabajadores para defraudar el sistema de seguro. Bajo esta propuesta, el empleador siempre tendría un costo de despedir –las indemnizaciones– lo que encarece cualquier maniobra concertada que pudiera urdirse. Por su parte, el trabajador despedido, y eventual cesante, tendría en un primer momento un fuerte incentivo a buscar rápidamente empleo, porque mientras más se demore en encontrar trabajo más le disminuye la renta asociada a las indemnizaciones. Lo interesante es que al recibir las indemnizaciones de una sola vez al momento del despido, éstas operan como un deducible al régimen de seguro de cesantía. El trabajador sabe que no recibirá ningún beneficio de cesantía hasta que se cumpla el período de desempleo que se supone financiado por las indemnizaciones, y siempre y cuando este período sea inferior al de la duración de la cesantía promedio, todo lo cual lo incentiva a encontrar empleo lo antes posible. Para aquellos trabajadores que efectivamente

<sup>4</sup> Las externalidades y los efectos de la imprevisión son mucho menores en la medida que las personas reciban ingresos altos, porque en ese caso es muy probable que ellas tengan margen para ajustarse a eventos de desempleo a través de la disminución de su nivel de gasto y de la venta de activos –bajo el supuesto de que tienen mayor riqueza–. Luego, de aquí podría surgir al menos la recomendación de establecer límites máximos a cifras relacionadas con los niveles de ingreso de personas de ingresos medios.

<sup>5</sup> Hoy en día el régimen de indemnizaciones por despido establece que ante un despido por necesidades de la empresa, ésta debe indemnizar al trabajador a razón de un mes de salario por año de servicio, con un tope máximo de once meses de salario. Además, existen unos recargos a la indemnización por años de servicio, cuando la causal de necesidades de la empresa está mal invocada.

<sup>6</sup> Como estas personas, por tener una antigüedad en el empleo de cinco años o más, no podrían ser beneficiarias del sistema de seguro de cesantía, ellas deberían estar legalmente eximidas del pago de cotizaciones al seguro (aun cuando bajo un sistema en que las compañías de seguro compitieran entre ellas –respetando las reglas generales de la propuesta– habría una tendencia natural a eliminar las cotizaciones para este grupo), lo cual resalta una característica de la propuesta que se realiza, cual es la de dar un incentivo marginal hacia una mayor duración de las relaciones de trabajo.

llegan a un período de desempleo que los hace elegibles para el beneficio, el que éste sea de una duración muy limitada y decreciente contribuye también a que sea menos atractivo mantenerse desempleado.

Un aspecto subyacente en esta propuesta es que interesa acortar lo más posible cada episodio de desempleo, lo que está en estricta consonancia con la evidencia internacional que indica la ausencia de efectos claros en la calidad de los empleos a los que finalmente acceden los cesantes bien financiados.

El financiamiento del sistema, en lo que se refiere a la parte del seguro propiamente tal, se haría mediante el cobro de cotizaciones obligatorias a los empleadores, y el monto de ellas debiera ser determinado por las compañías aseguradoras privadas en función de los costos esperados, tomando expresa consideración de la mecánica de funcionamiento del sistema recién descrita (indemnizaciones como deducible, período máximo de cobertura de 4 meses pues para acceder al sistema se requiere al menos haber recibido un mes de salario como indemnización, etc.). Naturalmente, y como una forma de reconocer las distintas probabilidades objetivas de caer en el desempleo y de hacer uso del seguro, estas cotizaciones debieran diferir entre sectores económicos, grupos de edad, sexo, antigüedad en el empleo, etc.; en todo caso, es claro que siempre habría algún grado de subsidios cruzados por la asimetría de información. Ahora, para evitar un alza relativa en las cotizaciones asociadas a los más jóvenes –y no inhibir su contratación– como consecuencia de las mayores probabilidades que tienen de quedar desempleados y del mayor uso potencial del sistema, podría rebajarse para este grupo el tope máximo de tiempo de cobertura con el cual el sistema de seguro de cesantía se compromete.

Creo que una opción de esta naturaleza es claramente más eficiente (de menor costo para un determinado nivel de beneficios) que la que se plantea en el PROTRAC, pues permite aprovechar las ventajas que tiene un seguro para combatir problemas probabilísticos, pero sobre una base en que se tiende a disciplinar al máximo los problemas de riesgo de abuso. Lo que sí quedaría pendiente sería establecer la superioridad de esta solución en relación a lo actualmente existente (o a alguna modificación dentro del mismo esquema). Aunque es muy posible que esta opción de seguro disciplinado sea superior en términos de bienestar a lo actualmente existente, su demostración formal no es trivial, porque ella no es del todo eficiente, por los problemas asociados a su obligatoriedad, a los subsidios cruzados y al de los costos que conlleva el combatir el riesgo de abuso. En todo caso, el balance sería más favorable aún en favor de un esquema de seguro bien disciplinado, o en su defecto de un sistema de ahorro forzoso, en la medida que frente a la ausencia de una protección especial a los cesantes, éstos generarán externalidades negativas significativas a sus parientes o amigos, o finalmente al Estado –de hecho, los programas de empleo especiales que usualmente generan los gobiernos durante las crisis pueden entenderse dentro de este contexto.

### Algo más sobre el PROTRAC

En la discusión pública –en la que se apoyó la propuesta del PROTRAC– no se habló de este argumento de externalidad para justificar la imposición de este esquema de ahorro forzoso, sino que más bien se visualizaba este sistema como uno que protegía a los trabajadores en los procesos de movilidad laboral y que permitía a las empresas una mayor adaptabilidad frente a las cambiantes condiciones de los mercados. El punto importante es que

un esquema de ahorro forzoso para estos efectos no tiene mucho sentido, desde el momento que hoy en día existen los instrumentos para que las empresas y los trabajadores adopten los respectivos mecanismos de protección para el logro de objetivos como la movilidad y la adaptabilidad, si así lo estimaran conveniente. Los trabajadores, por ejemplo, podrían ahorrar libre y voluntariamente para la contingencia de un eventual cambio de empleo futuro o para su eventual desempleo. El hecho de que muchos de ellos no lo hagan se explicaría por las serias restricciones de liquidez y altas tasas de descuento intertemporales que enfrentan, lo que significaría que la valoración que ellos dan a esta posibilidad es menor que el costo que deben enfrentar en términos de sacrificar consumo presente. A mayor abundamiento, el esquema de ahorro forzoso **no estaría completando un mercado**, como sí lo podría hacer un sistema de seguro de desempleo bien disciplinado.

Luego, para muchos trabajadores, el ahorrar forzosamente para la contingencia de su propio desempleo puede ser costoso en términos de bienestar, particularmente para aquellos con fuertes restricciones de liquidez y altas tasas de descuento intertemporal. Mientras más grande sea la brecha entre la valoración que los trabajadores dan a la posibilidad de contar con recursos para un eventual cambio de empleo y el costo que deben enfrentar en términos de sacrificar consumo presente, mayor será el carácter impositivo de las cotizaciones del esquema de ahorro forzoso, por lo que mayor será el efecto negativo de esta política en el empleo del sector formal de la economía.

Por otra parte, la realidad que enfrentarían los trabajadores con fuertes restricciones de liquidez y altas tasas de descuento intertemporal, justificaría que ellos hicieran todos los esfuerzos a su alcance para aprovechar las diversas instancias que el pro-

yecto contempla para sacar parte de los fondos acumulados en la Cuenta Individual de Cesantía (CIC). De esta forma, estos trabajadores harán retiros anticipados de los excesos a las 2,5 veces la última remuneración mensual; girarán la totalidad del saldo de su CIC cuando encontraren empleo antes de agotar los fondos de su Cuenta, y se verán a veces forzados a renunciar voluntariamente a su trabajo para poder acceder a parte de los fondos de su Cuenta.

La predicción que se podría hacer es que muchos trabajadores, por sus restricciones de liquidez y altas tasas de descuento intertemporal, manejarán bajos saldos promedios en sus cuentas, maximizando así la probabilidad de recurrir al subsidio estatal. Si bien es cierto que este subsidio está condicionado en su otorgamiento, no cabe duda que su sola existencia refuerza los incentivos ya descritos en orden a mantener bajos saldos en las CIC, motivo por el cual el proyecto contiene un ítem de gasto fiscal, cuya cuantía no debe ser despreciada.

Al margen del apoyo estatal, el sistema de ahorro forzoso que el PROTRAC propone no garantiza el financiamiento de un período de cesantía determinado, aunque se reconoce implícitamente la conveniencia de financiar un período máximo de 5 meses -número algo superior a la duración de la cesantía promedio durante las últimas décadas en Chile. Esto es así pues sólo se puede financiar el período para el cual alcancen los fondos acumulados en las CIC y los que provengan de indemnizaciones cuando éstas correspondan. Esta situación es preocupante, porque sumada a los incentivos a mantener bajos saldos promedios en las Cuentas Individuales, podría crear una presión en contra del sistema por su incapacidad de proporcionar los recursos adecuados para el trabajador cesante, poniéndose por tanto en tela de juicio al sistema como un todo y consecencialmente generándose presiones políticas

para el aumento de los montos del apoyo estatal<sup>7</sup>. Del mismo modo, esta situación explicita una de las diferencias principales que existen en relación a un eventual esquema de seguro de desempleo obligatorio, pues en este último caso se asegura el financiamiento de un período de tiempo determinado sin recurrir a la intervención estatal.

Un aspecto que requiere de mayor información para hacer una evaluación más acabada del PROTRAC, es el referido a los costos que tendrá el manejo de las CIC por parte de las Sociedades Administradoras, ya que éstos son de primera importancia para evaluar la rentabilidad neta que tendrán los fondos emposados en dichas Cuentas; en la discusión pública se ha deslizado la percepción de que los costos de administración podrían ser elevados, lo que no sería de extrañar en atención a la complejidad operativa que podría revestir el manejo de cuentas en que permanentemente hay que ir recalculando saldos y períodos de cotizaciones (por retiros anticipados, giros por cesantía, etc.).

En cuanto al efecto del proyecto en el poder negociador de los trabajadores, su efecto no es del todo claro, ya que si bien es cierto que la disposición de fondos para solventar un eventual período de desempleo mejora el poder negociador, existe por otro lado un efecto encontrado por la disminución en el costo marginal de despido<sup>8</sup> y por la eventual disminución en las indemnizaciones por despido<sup>9</sup> en caso de una mayor rotación voluntaria por restricción de liquidez.

<sup>7</sup> En este caso, sería muy posible que se cediera a las presiones de mayor apoyo fiscal, por lo cual el PROTRAC se iría distanciando del propósito inicial de que fueran los privados los que realmente financiaran el sistema.

<sup>8</sup> Como lo aportado por el empleador a la CIC forma parte del patrimonio del trabajador y se abona a las indemnizaciones por despido que correspondan, resulta claro que es un monto que no está en juego en la decisión de despedir o no despedir.

<sup>9</sup> Para el análisis del efecto de las indemnizaciones por años de servicios en el poder negociador de los trabajadores, ver F. Coloma y V. Fernández: "Los costos de despido: el efecto de las indemnizaciones por años de servicios", *Cuadernos de Economía* N° 89, abril 1993.

Asimismo, cabe señalar que los mayores costos asociados al PROTRAC sobrevienen por lo que corresponde a la constitución de las Cuentas Individuales de Cesantía para el universo de los trabajadores acogidos al sistema y no solamente para los que vayan a ser eventualmente despedidos<sup>10</sup>, y su incidencia en el costo empresa –y por ende en los niveles de empleo del sector formal– dependerá crucialmente del grado en que las cotizaciones sean percibidas como de carácter impositivo.

Finalmente, otros aspectos del PROTRAC que parecen claramente inconvenientes, son los del aumento en el tope máximo de las indemnizaciones por años de servicios desde once meses de salario a catorce y el que se haya hecho extensivo este sistema a los trabajadores por obra o faena.

## Conclusiones

El propósito de este artículo ha sido aportar algunos elementos a la discusión que se acerca sobre el seguro de desempleo. El análisis ha tomado como referencia el proyecto de protección al cesante PROTRAC que fuera enviado al Congreso por el ex presidente Frei, pues dicho proyecto pareciera tener muchos elementos comunes con el que se piensa enviaría al Congreso el presidente Lagos. En todo caso, aún cuando no existiera tal coincidencia, la discusión que aquí se realiza mantiene su vigencia, pues en ella se entregan elementos que debieran estar de todas maneras presentes en la búsqueda de un buen seguro de desempleo.

El proyecto PROTRAC impone un sistema de ahorro forzoso para proteger la eventualidad del

<sup>10</sup> A pesar de que lo aportado a la CIC por el empleador se abona a las indemnizaciones que correspondan, el PROTRAC no es neutro desde el punto de vista de los costos que debe enfrentar la empresa frente al eventual despido de los de mayor antigüedad, pues el proyecto aumenta el tope máximo de las indemnizaciones por años de servicio desde once meses de salario a catorce.

desempleo de los trabajadores, y se distingue así de los esquemas de seguro tradicionales, que, en general, han fracasado en los países europeos por su alto nivel de filtraciones y abusos. Sin embargo, a pesar de esto, esta propuesta está sujeta a una serie de críticas, entre ellas: (i) que se trataría de un esquema ineficiente para combatir un evento probabilístico como el desempleo; (ii) que podría traducirse en un alza significativa en los costos de las empresas en presencia de altas tasas de descuento intertemporales y de restricciones de liquidez de parte de los trabajadores, afectándose así negativamente la creación de empleo formal, y (iii) que al no garantizarse el financiamiento de un período mínimo de desempleo y al establecerse la posibilidad de retirar anticipadamente parte de los fondos de la CIC, se ejercerá una presión política para aumentar el grado de participación estatal que el proyecto contempla, con lo cual nos iremos distanciando del propósito inicial de que fueran los privados los que realmente financiaran el sistema.

Frente a los problemas que presenta el PROTRAC, se sugiere en este trabajo una opción de seguro de desempleo que se estima lo suficientemente robusta como para disciplinar adecuadamente los fuertes incentivos a abusar que naturalmente tienden a surgir frente a su presencia. Esta propuesta es en su esencia una que acota los beneficios de cesantía a un período relacionado con la duración promedio de la cesantía, que tiene beneficios que van decreciendo durante el período de cesantía cubierto y que utiliza las indemnizaciones por despido como deducible al seguro de desempleo. Las indemnizaciones por despido juegan un papel crucial en este afán disciplinador, pues éstas inhiben los comportamientos concertados de trabajadores y empleadores para defraudar al sistema, y dan incentivos correctos a los cesantes a buscar trabajo, al operar

como un deducible al sistema de beneficios. Asimismo, el hecho de que se proponga como objetivo del sistema, el que éste financie como máximo hasta cinco meses de desempleo –número algo mayor a la duración promedio de la cesantía de un ciclo económico completo– y el que los beneficios del seguro sean decrecientes, refuerzan los efectos disciplinadores, pues aparece como poco atractivo el proyecto de postergar la búsqueda de empleo y mantenerse como desocupado.

Una opción de esta naturaleza pareciera ser claramente más eficiente (de menor costo para un determinado nivel de beneficios) que la que se plantea en el PROTRAC, pues permite aprovechar las ventajas que tiene un seguro para combatir problemas probabilísticos, pero sobre una base en que se tiende a disciplinar al máximo –y a bajo costo– los problemas de riesgo de abuso. Además, se trata de una propuesta que cumpliría cabalmente con el objetivo de asegurar el financiamiento de un período mínimo de desempleo (5 meses) de los cesantes que hubieran sido despedidos, cosa que no ocurre con el sistema de ahorro forzoso planteado en el PROTRAC. Lo que sí quedaría pendiente sería establecer la superioridad de esta solución en relación a lo actualmente existente (o a alguna modificación dentro del mismo esquema), cuestión que si bien es metodológicamente correcta, tal vez no sería muy pertinente, desde el momento que pareciera ya tomada la decisión política de implementar algún sistema de naturaleza muy distinta a lo actual. Aunque es muy posible que esta opción de seguro disciplinado sea superior en términos de bienestar a lo actualmente existente, su demostración formal no es trivial, porque ella no es del todo eficiente, por los problemas asociados a su obligatoriedad, a los subsidios cruzados y al de los costos que conlleva el combatir el riesgo de abuso. **PR**