

Puntos de Referencia

Comentarios al Proyecto de Seguro de Desempleo

FERNANDO COLOMA C.

- El proyecto de seguro de desempleo del Gobierno consta básicamente de dos partes, una que diseña un sistema que pretende proteger al trabajador despedido mientras está desempleado, y otra que introduce modificaciones al régimen de indemnizaciones por despido y que promueve un cambio en el sentido de reemplazar paulatinamente el sistema de indemnizaciones contingentes al despido por uno de indemnizaciones a todo evento.
- El proyecto, en lo que se refiere al tema del desempleo, no corresponde en rigor a uno de seguro de desempleo, sino más bien obliga a los trabajadores a ahorrar para la contingencia de su propio desempleo y establece además un mecanismo de créditos para aquellos que se sobregiren en su cuenta personal. El sistema propuesto se distingue así de los sistemas de seguro tradicionales. La razón de esto proviene de un intento de combatir los incentivos perversos que habitualmente tienen los empleadores y trabajadores para defraudar los esquemas de seguro tradicionales. Este esfuerzo por ubicar bien los incentivos es el principal mérito del proyecto; sin embargo, los costos asociados a la solución propuesta podrían ser altos y creo que existen alternativas más baratas que son consistentes con el espíritu del proyecto.
- En lo que sigue se exponen brevemente los principales aspectos del proyecto y las sugerencias para su corrección.

Fernando Coloma C. es Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor e investigador jornada completa, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. master of Arts, Universidad de Chicago.

1. Seguro de desempleo e indemnizaciones por despido

El proyecto establece que en caso de despido por necesidades de la empresa, ésta debe pagar una indemnización de un mes de salario por año de servicio con un tope máximo de tres meses de salario.

Si tomamos el caso de un trabajador que ha estado por tres años o más en una empresa y que es despedido, veremos que recibirá tres meses de salario como indemnizaciones. Ahora bien, el sistema que se propone supone que la indemnización recibida le permitirá cubrir hasta tres meses de desempleo en el evento que quede desempleado, o bien, en caso de que encuentre trabajo antes de los tres meses, que la indemnización se transformará parcialmente en una renta (si encuentra empleo de inmediato luego de ser despedido, la totalidad de las indemnizaciones se transforman en una renta). Luego, durante los eventuales tres primeros meses de desempleo el trabajador no requerirá de ningún apoyo adicional; si este trabajador permanece desempleado más allá de estos tres meses, el sistema contempla el pago de un 50% de la remuneración líquida promedio de los últimos 12 meses trabajados, más la cotización de salud, y el acceso al beneficio de la asignación familiar, hasta por un máximo de cuatro meses de desempleo.¹ Se establece además que ningún trabajador percibirá como pago del seguro menos de Y pesos mensuales, donde el monto de Y no está aún decidido, pero será al menos de un 75% del

ingreso mínimo líquido; la diferencia entre el mínimo del seguro y el 50% de la remuneración líquida será pagada por el Estado.

Comentario:

- Un aspecto muy importante de la propuesta es el vínculo entre el régimen de indemnizaciones por despido y el seguro de desempleo, lo que junto con perfilar las indemnizaciones hacia uno de sus papeles fundamentales, inhibe los comportamientos perversos que podrían concebir empleadores y trabajadores para defraudar un sistema típico de seguro de desempleo. En efecto, bajo esta propuesta, el empleador siempre tendría un costo de despedir (las indemnizaciones), lo que encarece cualquier maniobra concertada que pudiera urdir; el trabajador despedido y eventual cesante tendría, por su parte, 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 desempleo.

- Entre los aspectos discutibles respecto a esta parte de la propuesta está el motivo por el cual se habría de financiar hasta cuatro meses posteriores a aquellos que se suponen cubiertos por las indemnizaciones. Creo que hace falta al respecto una definición más precisa de los objetivos del proyecto; lo lógico sería que el sistema asegurara una cobertura máxima vinculada a la duración promedio del tiempo de cesantía (que en Chile ha sido de alrededor de cinco meses durante la última década), con lo cual los meses de desempleo que tendría que cubrir el sistema de seguro serían aque-

¹ Se puede también acceder a este beneficio del 50% de la remuneración líquida si la persona está cesante por causa del vencimiento del plazo convenido en el contrato, o por conclusión del trabajo o servicio que dio origen al contrato o por caso fortuito o fuerza mayor. Todo esto siempre y cuando el trabajador en cuestión tenga al menos 18 cotizaciones en los últimos 24 meses.

llos que surgen de la diferencia entre lo que permite financiar el sistema de indemnizaciones y el desempleo efectivo, siempre que éste sea inferior o igual al de la duración promedio de la cesantía tomada como referencia. Asimismo, en materia de definiciones se echa de menos una que se refiera a la filosofía misma de un seguro de desempleo; tal vez la razón última sea contrarrestar la imprevisión, inducir a los trabajadores a internalizar los costos que podrían acarrear a sus familias, parientes, amigos y finalmente al Estado en el evento de quedar desempleados. Estas externalidades y los efectos de la imprevisión son mucho menores en la medida en 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. Posteriormente de aquí surgiría la recomendación de establecer un régimen de seguro de desempleo sólo para quienes tengan ingresos medios y bajos.

- Otro aspecto que debe ser tomado en cuenta al momento de evaluar los efectos económicos de la propuesta del Gobierno es el que se refiere al establecimiento de un monto mínimo para el pago del seguro, donde la diferencia entre el monto mínimo del seguro y el 50% de la remuneración líquida será pagada por el Estado. Luego, aquí hay un ítem del proyecto que contempla aportes estatales y que como más adelante se discutirá puede dar incentivos a los trabajadores que se encuentran en esta situación a abusar del uso del seguro.

2. Financiamiento del seguro de desempleo

En relación al financiamiento del sistema de seguro de desempleo, el proyecto su-

giere la creación de cuentas de ahorro individuales, las que serán manejadas por las AFP.

El pago del 50% de la remuneración líquida por hasta cuatro meses se financiará con una cotización del 2% de la remuneración imponible de cargo del trabajador y un 2% de cargo del empleador, por tres años. Estos recursos se depositarán en una cuenta especial en la libreta de AFP del trabajador, donde obtendrán reajustes e intereses. Las primeras seis cotizaciones que haga un trabajador en su vida activa, así como las de su empleador, irán a un fondo de créditos para cesantía.

Si el saldo de esta cuenta especial para despido permite financiar un período de pago de la prestación inferior a 4 meses, el trabajador despedido podrá obtener un crédito por el monto que falte para completar 4 meses de pago del beneficio, desde el fondo de crédito especialmente creado para este propósito. Mientras un trabajador dependiente tenga un saldo deudor con el sistema, por créditos por desempleo otorgados con anterioridad, las cotizaciones al sistema que realice el trabajador y el empleador en su nuevo empleo permitirán la cancelación gradual del crédito. La devolución de créditos otorgados a cesantes que encuentren empleo en empresas desafiliadas del sistema o en ocupaciones no cubiertas por éste (sector público, trabajadores de casa particular), se realizará mediante el descuento por planilla de un 2% de la remuneración imponible, que será notificado al empleador por el trabajador, o por la AFP respectiva. Los cotizantes independientes del sistema de AFP que mantengan una deuda por créditos contraídos con anterioridad, deberán incorporar en su cotización un 2% de su renta imponible para efectos de devolución del crédito. En caso de no declararse dicha cotización, las entidades administradoras del sistema deberán descontar de la cotización para pensiones realizada por el tra-

bajador un 2% de la renta imponible declarada para dicho efecto.

Comentario:

- En relación a la forma de financiamiento y a los costos de manejo del sistema podrían encontrarse los mayores problemas. El proyecto establece cuentas de ahorro individuales, es decir, prescinde del mecanismo de seguro, que es el sistema más adecuado para distribuir los riesgos cuando las personas se enfrentan ante eventos probabilísticos como el desempleo. La razón implícita para no establecer un sistema de seguro compulsivo (que es un seguro obligatorio que deben tomar todos aquellos para los cuales el sistema está diseñado) es el temor a que haya fuertes incentivos a defraudar el sistema (riesgo de abuso) y la dificultad de ir ajustando las primas de seguro de acuerdo al uso que se vaya haciendo del sistema y de acuerdo a los riesgos efectivos de desempleo de los distintos sectores económicos. Sin embargo, la validez de estas aprensiones es bastante menor cuando se reconoce que el sistema está complementado por un régimen de indemnizaciones que disciplina las acciones y que actúa como un deducible al régimen de seguro, y cuando se considera que los beneficios del seguro se reciben por un tiempo moderado y cuyos montos se pueden hacer decrecientes en el tiempo.

El punto importante es que obligar a cada persona a aprovisionar personalmente una cantidad igual a una porción significativa del tamaño de un siniestro (50% de los salarios que se pierden por desempleo durante cuatro meses), cuando este siniestro es probabilístico, no es eficiente, en el sentido que aleja a las personas con altas tasas de preferencia por consumo presente (y con costos de transacción y/o problemas de acceso al mercado de capitales), de sus planes de consumo óptimos. En este caso, cuando

la sociedad se impone como objetivo financiar razonablemente el período de desempleo, lo más eficiente y barato es recurrir a un sistema de seguro, en que los riesgos de desempleo de las personas se distribuyen adecuadamente.

- Otro problema que se debe tener en cuenta es el que se refiere a los créditos que deben darse a aquellos que no poseen los fondos acumulados suficientes como para financiar instancias de desempleo.

El sistema establece que los préstamos se harán exigibles cuando la persona se reincorpore a un empleo, o cuando lo haga a una empresa que no participa del sistema, se contempla que las entidades administradoras descuenten por planilla un 2% de la remuneración imponible. Para el caso de los cotizantes independientes del sistema de AFP que mantengan una deuda por créditos contraídos con anterioridad, se establece, en caso de que ellos no hagan la cotización adicional correspondiente, que las entidades administradoras descuenten el saldo adeudado de la cotización para pensiones realizada por el trabajador.

Como se puede apreciar, el sistema de cobro da incentivos (en el margen) a incorporarse a empleos informales para evitar el pago de la deuda (lo que será especialmente pertinente para los trabajadores de edad avanzada) y aparece como vulnerable desde un punto de vista político, ya que parece razonable suponer que habrá presión política para revertir la situación de los endeudados del sistema. Para el caso de aquellos deudores que se transformen en trabajadores independientes y que en el sistema previsional vayan a recibir la pensión mínima garantizada, es obvio que el Estado se hará cargo finalmente de las deudas. Luego, aquí hay otro ítem de mayor gasto fiscal, cuya magnitud se desconoce, pero que bien puede alcanzar cifras significativas.

En relación a lo mismo, se puede antici-

par que aquellos trabajadores que saben que el Estado se hará finalmente cargo de sus deudas y quienes reciben directamente un complemento del Estado para financiar el pago mínimo que el sistema de seguro establece, tendrán incentivos a hacer el mayor uso que sea posible del sistema.

- El manejo de las cuentas individuales sería administrado por el sistema de AFP, las que deberían llevar un registro afinado de todas las cuentas de los afiliados, no sólo en cuanto a las cotizaciones de cada uno, sino también de las deudas y el posterior pago de las mismas al fondo de créditos para cesantía. No está claro el costo que significaría llevar estos registros, pero no parece aventurado suponer que sería superior al que implicaría un sistema de seguro compulsivo tradicional, que fuera manejado a base de licitaciones (estas licitaciones especificarían claramente el tipo de servicio a otorgar y podrían hacerse por región, sector económico, etc.) a empresas aseguradoras privadas.

3. Mayor injerencia de las indemnizaciones a todo evento

El proyecto propone crear una indemnización a todo evento de medio mes por año de servicio por toda antigüedad superior a tres años (por los próximos x años, donde x no está decidido, pero se supone superior a 11 años), la que beneficia al trabajador con motivo de la terminación del contrato de trabajo, cualquiera sea la causa que la origine, ya sea el despido, la renuncia, la jubilación o la muerte.

De esta forma, el proyecto estaría cambiando la situación actual en materia de indemnizaciones. Hoy en día existe un régimen de indemnizaciones por despido que establece que ante un despido por necesidades de la empresa, la empresa

debe indemnizar al trabajador a razón de un mes por año de servicio, con un tope máximo de once meses de salario para los contratados con posterioridad a agosto de 1981, además de otros recargos cuando la causal de necesidades de la empresa está mal invocada. Es decir, en lo principal, el proyecto sustituiría, a partir del cuarto año de trabajo, la indemnización contingente al despido por una a todo evento, aunque el tope de esta última no se conoce todavía con claridad.

Comentarios:

- Las indemnizaciones por despido cumplen básicamente dos funciones: la de fortalecer directamente la posición negociadora de los trabajadores (el empleador arriesga el pago de una indemnización en caso de no llegar a acuerdo y de verse forzado a despedir al trabajador) y la de constituir una fuente de ingresos de los trabajadores en caso de ser despedidos, lo que les permite frente a un eventual período de desempleo solventar parcial o totalmente sus gastos, y de paso esto contribuye también a mejorar indirectamente su posición mientras negocia. La indemnización a todo evento, por su parte, cumple sólo la segunda función, ya que si los fondos de indemnización, que pertenecen al trabajador, son manejados en forma totalmente independiente de la empresa, el empleador no arriesga ningún pago de sus recursos en el momento de la negociación y de verse forzado a despedir al trabajador.
- Como se aprecia, hay una coincidencia estrecha entre las funciones que debe cumplir un sistema de indemnizaciones y uno de seguro de desempleo o subsidio de cesantía, lo que hace aconsejable, precisamente, buscar una solución conjunta a ambos temas. En virtud de esta relación es importante rebajar el tope máximo actual para el monto de las

indemnizaciones, de forma de hacerlo más coherente con una cantidad que permita financiar la eventualidad de un período de cesantía de duración similar al promedio de la cesantía de la economía. La necesidad de esto último se hace todavía mayor como una forma de compensar los efectos nocivos en empleo que, en términos generales, pudieran sobrevenir con la cotización adicional que se propone para financiar el sistema de seguro de desempleo.

- El proyecto enfatiza en los beneficios para los trabajadores que se siguen de las indemnizaciones a todo evento, destacando implícitamente sus efectos positivos en la movilidad laboral de los trabajadores hacia empleos mejor remunerados, ya que bajo indemnizaciones a todo evento «no hay temor en perder la antigüedad». Sin embargo, si se mira aisladamente el hecho de crear indemnizaciones a todo evento, se puede ver que su deseabilidad social no es del todo clara, ya que si la tasa de descuento de los trabajadores es mayor a la de los empleadores, los costos de contratar y de mantener empleada a una persona se verán incrementados en términos de su valor presente, lo que repercute negativamente en la capacidad de la economía de generar futuros empleos. Todo este cuadro negativo en términos de generación de empleos se vería acentuado de existir rigideces en los salarios de entrada a ciertas ocupaciones (por existencia de salarios mínimos, etc). Luego, las indemnizaciones a todo evento no pueden ser vistas como inocuas desde el punto de vista de la generación de empleos y su efecto será mayor en la medida que el tope de años sobre los cuales se aplican sea también mayor.
- Es importante tener presente que el proyecto plantea que como consecuencia del mismo no se verán afectados los meses

de indemnización ya devengados por antigüedad. De esta forma, el proyecto establece tres tipos de trabajadores: aquellos contratados con anterioridad a agosto de 1981; los contratados entre agosto de 1981 y la entrada en vigencia del nuevo proyecto, y los contratados con posterioridad a la entrada en vigencia. Estos regímenes diferentes desperfilan el nuevo sistema de seguro y su vinculación con el sistema de indemnizaciones.

4. Consideraciones finales

- Creo que el principal mérito del proyecto está en la preocupación que denota en poner bien los incentivos y evitar así que el sistema de seguro de desempleo sea defraudado. El mecanismo que se propone garantiza, en buena medida, que no habrá incentivos para defraudarlo, salvo en lo referente a aquellos que se endeudan con el fondo de crédito y a aquellos que reciben un complemento del Estado para alcanzar el piso mínimo de beneficio de de empleo que se define. Sin embargo, pienso que los costos asociados a la solución pueden ser altos y atentatorios contra el objetivo de generación de nuevos empleos en el sector formal de la economía. Esto sería así por el no aprovechamiento de un sistema auténtico de seguro para distribuir los riesgos de desempleo que enfrentan las distintas personas; por los costos considerables que puede implicar el manejo de las cuentas individuales con todo su historial de créditos solicitados, pagados, etc.; por los costos que podría significar para el Estado y, por no haber una compensación efectiva a estos mayores costos por la vía de disminuir el monto de las indemnizaciones que finalmente la empresa debe enfrentar.
- En el proyecto se dice que el costo contable neto de este seguro para las empresas oscila entre un uno y un dos por

ciento de la planilla salarial, pero no se da ninguna explicación a este porcentaje.

- Creo que existen alternativas de solución al tema del seguro de desempleo que son más baratas y que son consistentes con el espíritu del proyecto. En efecto, podría implementarse un sistema, que se reserve para personas de ingresos medios y bajos, en que aquellos trabajadores despedidos cuya indemnización no alcance para cubrir el tiempo de duración promedio de la cesantía tomado como referencia (5 o 6 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.² Este eventual apoyo del fondo de seguro de cesantía estaría limitado en el tiempo y sólo se aplicaría hasta que el desempleado llegase al tiempo de duración promedio del período de cesantía de la economía tomado como referencia, ya que este es el período con el cual el sistema se compromete. La idea, en este caso, es conceder beneficios de cesantía de montos decrecientes, que representen cada vez un menor porcentaje del salario, ya que de esta forma se van eliminando los incentivos a mantenerse en una situación de desempleo (real o simulada) que podrían existir en caso de beneficios de cesantía constantes y por montos elevados.
- Como ya se ha dicho, es muy importante el vínculo entre el régimen de indemnizaciones por despido y el seguro de desempleo, ya que así se inhiben parcialmente los comportamientos perversos

que podrían concebir empleadores y trabajadores para defraudar el sistema.

- En cuanto al financiamiento del Fondo de Seguro de Cesantía, éste debería solventarse con el cobro de cotizaciones compulsivas a empleadores y trabajadores de los sectores cubiertos por el sistema. El monto debe determinarse en función de los costos esperados del sistema y deben diferir entre sectores económicos y por grupos de edad y sexo, como una forma de reconocer las distintas probabilidades objetivas de generar episodios de desempleo. Para evitar un alza relativa en las cotizaciones asociadas a los más jóvenes, como consecuencia de las mayores probabilidades que tienen de generar episodios de desempleo, podría rebajarse para este grupo el tope máximo de tiempo de cobertura con el cual el sistema de seguro de cesantía se compromete.
- Como una forma de evitar los efectos nocivos en empleo que en términos generales pudieran sobrevenir con esta cotización adicional, sería conveniente, y coherente con la filosofía básica de un régimen de indemnizaciones por despido y del sistema que se propone, rebajar el tope máximo actual para el monto de las indemnizaciones. El sistema actual establece indemnizaciones de un mes de salario por año de servicio, con un tope máximo de once meses de salario; si se rebajara este tope a siete meses (cifra que permitiría cubrir en exceso la duración de un período de cesantía promedio), se produciría una disminución en el valor presente de los costos laborales, con lo cual se podría compensar, parcial o totalmente,³ el costo de las cotizacio-

² Los detalles de esta propuesta pueden verse en F. Coloma: «Subsidio de Cesantía en Chile: una Propuesta», publicado en *Revista Administración y Economía UC*, Invierno 1993, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas UC.

³ El que se compense total o parcialmente dependerá de una multiplicidad de factores: número de beneficiarios que el sistema vaya a tener, duración promedio del período de cesantía tomado como

nes adicionales requeridas para financiar el Fondo de Seguro de Cesantía.

- Un aspecto puntual es el de aquellos que llevan trabajando en un mismo empleo por un período tal, que, en caso de ser despedidos, recibirían indemnizaciones que les permitirían cubrir el período promedio de cesantía que se toma como referencia, por lo que no podrían ser beneficiarios del sistema de seguro de cesantía. En este caso, se daría la paradoja de que la empresa y los trabajadores estarían cotizando por un servicio que el trabajador en cuestión nunca podría recibir. Una solución a esta situación sería eximir del pago de las cotizaciones al Fondo de Seguro de Cesantía (tanto la de empleadores como la de los trabajadores) a aquellos trabajadores que se encuentren en esta situación, lo que de paso está dando un incentivo marginal hacia una mayor duración de las relaciones de trabajo; habría que analizar, eso sí, la factibilidad administrativa de una solución de este tipo.
- Cabe señalar que para aquellos desempleados despedidos de empleos formales, pero cuyo período de desempleo efectivo excede al considerado como máximo para efectos del sistema, habría que pensar en una solución al estilo de una asistencia de desempleo, cuyos montos fueran francamente inferiores a los que se perciben como beneficiarios del sistema de seguro de cesantía.

referencia montos máximos de los beneficios a financiar, ahorro de costos por menor tope de las indemnizaciones, etc.