



**Hacia un nuevo diseño de sistemas
de protección a cesantes**

**René Cortázar
Cristián Echeverría
Pablo González**

**Estrategia comercial chilena:
¿Qué hacer en los noventa?**

Raúl E. Sáez

**Mercado laboral y crecimiento: Chile 1980 - 94
y proyecciones de mediano plazo**

Pablo García

DOCUMENTOS

Reflexiones sobre política cambiaria

Joaquín Vial

Los acuerdos de la Ronda Uruguay y Chile

Raúl E. Sáez

HACIA UN NUEVO DISEÑO DE SISTEMAS DE PROTECCION A CESANTES *

RENE CORTAZAR
CRISTIAN ECHEVERRIA
PABLO GONZALEZ

SINTESIS. Este artículo describe los fundamentos técnicos de una nueva propuesta de seguro de desempleo que se hizo en 1993 por parte del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Dicha propuesta asegura la protección del trabajador y su familia frente a la pérdida del empleo. Pero a la vez no presenta los problemas habituales de los seguros de desempleo tradicionales, en el sentido de aumentar la tasa y duración del desempleo, aumentar la informalidad y constituir una fuente importante de déficit fiscales.

El trabajo presenta las razones que justifican la intervención del Estado en esta materia; entrega una visión de las políticas tradicionales de seguro de desempleo e indemnización por despido; discute los problemas que tienen estos esquemas tradicionales; y finalmente presenta la nueva propuesta, sus fundamentos teóricos y aspectos prácticos de su implementación.

INTRODUCCION

Son conocidas las virtudes de un seguro de desempleo (SD) en cuanto a proteger las condiciones de vida del trabajador y su familia frente a la pérdida de su empleo, así como facilitar que el trabajador pueda buscar una ocupación acorde con sus habilidades y destrezas¹. Son conocidos también los problemas que presentan los seguros de desempleo tradicionales en el sentido de incrementar la tasa y la duración del desempleo, aumentar la informalidad y constituir una fuente de importantes déficit fiscales.

Este artículo describe los fundamentos técnicos de una nueva propuesta de seguro de desempleo que se hizo a mediados de 1993 por parte del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile (Ver Cortázar, 1993), la que mantiene las virtudes mencionadas pero supera, o al menos atenúa muy fuertemente, las dificultades a que hemos hecho referencia.

* Este trabajo fue realizado como parte del programa de investigaciones de CIEPLAN, que cuenta con el apoyo de la Fundación Ford y el IDRC. Los autores agradecen los comentarios de Patricio Arrau y Salvador Valdés.

1 OECD (1991): "El papel positivo que desempeña el seguro de desempleo en el mercado del trabajo consiste en reducir lo más posible las dificultades económicas que entraña el paro y permitir a las personas que pierden inesperadamente el empleo dedicar su tiempo y energías a buscar trabajo en lugar de introducir costosos cambios en su modo de vida... La duración de las prestaciones debería corresponder al tiempo que se tardará en averiguar el nivel general de salarios y la situación del mercado laboral local y permitir decidir con mejor conocimiento de causa si aceptar o no uno de los mejores puestos existentes, tomar alguna medida más radical, como trasladarse a otra área, o aceptar un nivel de renta más bajo en el largo plazo."

En la siguiente sección se resumen las razones que justifican la intervención del Estado en el mercado de SD y los beneficios que tendría esta intervención. En la sección II se entrega una visión sintética de las políticas tradicionales de SD y las regulaciones de indemnización por despido (ID) a nivel internacional. A continuación se discuten los problemas que tienen estos esquemas. La cuarta sección presenta la nueva propuesta. En una primera parte se entregan los fundamentos teóricos de un esquema de protección a cesantes basado en el ahorro individual y el acceso a la liquidez. A continuación se presenta la propuesta de implementación para Chile de un sistema de SD basado en dicha concepción. En la tercera parte se presentan y discuten elementos complementarios de este esquema. Finalmente se entregan estimaciones de los costos y beneficios de la propuesta.

I. FUNDAMENTACION DE UN SEGURO DE DESEMPLEO

El principal beneficio de un SD es dar una mayor estabilidad al flujo de ingresos de los trabajadores a lo largo de su ciclo de vida, lo que incrementaría su bienestar total (Baily, 1977a). La participación del Estado en la creación de un seguro de desempleo se justifica porque distintas fallas del mercado de SD impiden su surgimiento natural. La ausencia de un mercado privado de SD (o su tamaño subóptimo en caso que exista) se debería a tres razones principales (Green y Riddell, 1993, y Anderson y Meyer, 1993), o "fallas del mercado":

- (i) "riesgo moral" (*moral hazard*). La probabilidad de quedar cesante es mayor con un SD, ya que, una vez que éste ha sido contratado, el costo esperado de quedar cesante cae. Al mismo tiempo, el costo de no aceptar una oferta de empleo es más bajo si se reciben prestaciones de SD que si no se reciben, con lo que el incentivo a abandonar la cesantía también disminuye.
- (ii) selección adversa. Si la probabilidad de quedar cesante es distinta para diferentes personas, los trabajadores más dispuestos a contratar un SD serán aquellos que enfrentan un riesgo de cesantía mayor².
- (iii) el riesgo de cesantía es difícilmente diversificable para compañías privadas de seguro o para los propios individuos (autoseguro), debido al componente sistemático asociado al ciclo económico.

La provisión por parte del Estado de un SD se justificaría porque las fallas del mercado anteriormente señaladas dificultan el surgimiento espontáneo de un mercado de este seguro.

A ello habría que agregar que el costo de comprobar que un trabajador se encuentra efectivamente desempleado es muy elevado, por lo cual resultan muy posibles los fraudes o abusos al sistema, y en particular el surgimiento de la informalidad (personas que se declaran como desempleadas pero trabajan sin un contrato de modo de cobrar el seguro de desempleo).

2 Por supuesto, el problema de fondo es la asimetría de información: cada individuo conoce mejor que la compañía de seguros su propia probabilidad de quedar cesante.

También se ha argumentado en favor de la intervención estatal en el mercado de SD señalándose que el valor de búsqueda de un empleo "adecuado" por parte de un cesante es mayor desde el punto de vista social que del punto de vista privado, debido a que las restricciones de liquidez elevan la tasa de descuento de los individuos y los llevan a aceptar ocupaciones en las que su productividad puede ser inferior a la que tendría en un empleo alternativo. El SD atenuaría las restricciones de liquidez de las personas durante un período razonable de tiempo, lo que les permitiría estar menos apremiadas en el proceso de búsqueda de un nuevo empleo³.

II. LOS ESQUEMAS DE PROTECCION A CESANTES

1. SEGURO DE DESEMPLEO

Los sistemas de seguro de desempleo son comúnmente divididos en dos tipos puros: asistenciales y de seguro propiamente tales. La experiencia muestra que diversos países combinan en mayor o menor grado ambos tipos de sistemas (ver Atkinson y Micklewright, 1991). La diferencia básica entre unos y otros es que en los primeros los beneficios no guardan relación con la remuneración percibida durante el período previo a la cesantía (consisten en una suma fija por trabajador, a veces discriminando según estado de necesidad), y los segundos garantizan un porcentaje de ésta. El subsidio de cesantía existente actualmente en Chile es un esquema asistencial que garantiza un ingreso decreciente en función de la duración de la cesantía; comienza siendo algo superior al 25% del ingreso mínimo y termina, al cabo de 12 meses, siendo inferior a la mitad de dicho valor.

Las fórmulas utilizadas en la práctica para resolver los problemas que justifican la intervención del Estado en el mercado de SD son variadas. En primer lugar, en la mayoría de los países que han adoptado esquemas de SD la cobertura es universal para todos los trabajadores dependientes del sector privado, con exclusión de sectores con demanda estacional (como construcción, agricultura y turismo). Esta medida soluciona el problema de selección adversa, pero tiene el inconveniente, comúnmente poco destacado, que los trabajadores

3 Otras razones han sido esgrimidas para justificar esquemas de SD. Por ejemplo, se ha argumentado que el SD sería un estabilizador automático de la demanda agregada, al tender a mantener el poder adquisitivo de los desocupados. Esto sería deseable en caso que la contracción fuese provocada por *shocks* de demanda, y posible si la forma en que se financian las prestaciones no cancela su efecto expansivo. Tal como están diseñados los esquemas tradicionales, el efecto estabilizador es bastante dudoso.

Un efecto recientemente mencionado en la literatura, pero probablemente de segundo orden, es un posible aumento de la inversión en capital humano de los trabajadores (ver Brown y Kaufold, 1988).

con menor riesgo de cesantía sentirán que parte del precio pagado por el SD (que refleja el riesgo promedio) es un impuesto neto⁴.

En segundo lugar el Estado asume el riesgo sistemático asociado al ciclo, dado que, dentro de ciertos márgenes, dispone de la capacidad para garantizar el pago de las prestaciones.

En tercer lugar, para hacer frente a los problemas de riesgo moral, se ha recurrido a tres tipos de soluciones parciales que pueden ser complementarias:

- El coaseguro, es decir que el asegurado cubra parte de los costos de la ocurrencia del evento. Esto se ha traducido en cláusulas de carencia por un número predeterminado de días inmediatamente posteriores al despido, durante los cuales el cesante no recibe ningún ingreso, y que conceptualmente operan como un deducible durante los primeros días de desempleo. Además se establece que la prestación por cesantía sea menor que la remuneración líquida percibida antes de perder el empleo⁵ y esté garantizada sólo por un período determinado.
- Relacionar las contribuciones al sistema de SD (ya sea de empleadores o trabajadores) con la siniestralidad pasada, es decir, con los usos que se haya hecho en el pasado de las prestaciones. Esto se ha implementado en los Estados Unidos con fórmulas de *experience rating*, que varían de estado a estado, pero que en lo fundamental hacen depender la cotización de los empleadores de la proporción de sus ex trabajadores que se hayan acogido al sistema.
- La exigencia a los beneficiarios del SD que "estén disponibles para trabajar", que "busquen activamente trabajo" o que "accepten ofertas de empleo adecuadas a sus calificaciones". Este es el método escogido por la mayoría de los países europeos, y pretende separar las personas que no pueden trabajar queriendo hacerlo, de aquellas que en realidad no quieren trabajar. Este esquema enfrenta sólo el riesgo moral inherente al problema de salir de la cesantía y no, al menos directamente, el que se plantea ante la alternativa de entrar en ella. Este mecanismo tiene el inconveniente de requerir un costoso aparato burocrático de fiscalización (de los esfuerzos que han realizado las personas para encontrar un nuevo empleo) y de intermediación de la mano de obra.

2. INDEMNIZACION POR DESPIDO

Existen otras formas de intervención en el mercado laboral ya sea para disminuir la probabilidad que los trabajadores sean despedidos o para aumentar la "empleabilidad de los cesantes", las que deben ser analizadas en conjunto con el SD para formarse una idea del esfuerzo de política, -y su pertinencia- dirigido

4 La exclusión de sectores estacionales se justifica precisamente en la necesidad de reducir este problema y uno de sus principales efectos, que sería un subsidio sistemático a las actividades en donde el desempleo es un evento habitual.

5 Debe también considerarse la valoración que pudiera imputarse al hecho de no tener que trabajar (valoración positiva del ocio).

a resolver el problema que justifica la intervención. Dentro de la primera categoría se cuentan las indemnizaciones por despido (ID), que establecen pagos directamente proporcionales a la antigüedad en el empleo, en caso que un trabajador sea despedido. Usualmente no se pagan indemnizaciones en caso que el despido se produzca por "causas imputables al trabajador".

El aumento de la "empleabilidad" de los cesantes puede tomar diversas formas, pero las más frecuentes son la capacitación y la orientación y asesoría laboral. Este es un tema sólo tangencialmente relevante a este estudio, por lo que no será tratado; referencias relevantes son Hui y Trivedi (1986) y OECD (1991a y b y 1990, especialmente Cuadro 7.12).

III. PROBLEMAS DE LOS SISTEMAS TRADICIONALES

1. LOS SEGUROS DE DESEMPLEO

La crítica a los esquemas de SD en sus diversas variantes se ha centrado en que tendrían un efecto negativo en la tasa de desocupación. El diseño tradicional de SD disminuye el costo de perder el trabajo y el beneficio de encontrarlo para aquellos que tienen derecho a percibir las prestaciones. La existencia de riesgo moral induciría un aumento de la tasa y de la duración del desempleo.

Un segundo aspecto menos destacado en la literatura especializada sobre el tema es su impacto sobre la informalidad. Existe el incentivo, mientras se están recibiendo las prestaciones, a buscar empleos informales (para evitar que dicho empleo sea detectado por el aparato fiscalizador, lo que significaría dejar de recibir las transferencias). Este potencial mal uso de los SD tiende a subsidiar los "malos empleos" y a disminuir la formalidad en el mercado laboral.

Otro problema del diseño tradicional de SD es su alto costo, dada la generación de importantes costos administrativos de fiscalización y administración. El costo de observar el evento del desempleo, y por tanto de evitar los fraudes al sistema, es muy elevado.

Por último, los déficit que comúnmente arroja el sistema deben ser asumidos por el Estado. Por ejemplo, en algunos países seleccionados de la OCDE (Rydell, 1993), el costo de las prestaciones por desempleo fluctuaba en torno al 1% del PGB hacia el año 1988, superando en algunos países el 1,5%. En la década de los noventa los porcentajes han aumentado, estimándose que para algunos países, como España, el costo fiscal supera el 2% del PGB.

Las reformas de los sistemas de SD que más se proponen en la actualidad para enfrentar estos problemas son:

- mejorar el *experience rating* (en Estados Unidos);
- programas de asesoramiento a los cesantes para ayudarles a encontrar empleo; y
- bonos en dinero que son cancelados si la persona encuentra trabajo antes de la fecha de término de la prestación (bonos de reempleo).

Todas estas propuestas son cambios relativamente marginales a los mecanismos que operan en la actualidad. Este artículo, en cambio, presenta una

propuesta radical de reforma, que, a nuestro juicio, soluciona o atenúa fuertemente los problemas de fondo en el diseño de SD tradicionales: el riesgo moral y la informalidad. El sistema que se propone en este artículo no crea desincentivos a encontrar trabajo, ni elimina los desincentivos a perderlo. Tampoco tiende a incrementar la informalidad, ni requiere del costoso aparato administrativo que ha sido necesario montar debido a los problemas de fraude a los SD tradicionales. Finalmente, no precisa de la intervención del Estado para enfrentar situaciones de crisis.

2. LAS ID

Las ID aumentan el costo marginal de despedir a un trabajador, y en este sentido favorecerían su estabilidad en el empleo.

Sin embargo, tendrían, se argumenta, el inconveniente de reducir los incentivos a contratar trabajadores. Lazear (1990) muestra evidencia empírica en favor de una disminución del empleo agregado y un aumento en la precariedad de éstos, en presencia de ID.

Nuestra principal crítica al esquema tradicional de ID no proviene, sin embargo, del mayor costo de contratación, el que por lo demás sería en parte compensado por menores remuneraciones líquidas en tanto los trabajadores le asignen algún valor a la prestación. Se centra más bien en las rigideces e incentivos inadecuados que genera en el comportamiento de empleadores y trabajadores:

- A diferencia de lo que ocurría en décadas pasadas, el desplazamiento entre empresas constituye uno de los mecanismos principales a través de los cuales el trabajador logra una movilidad social, mejorando su remuneración y condiciones de trabajo. El mecanismo indemnizatorio asociado sólo al despido dificulta esa movilidad. El trabajador no deja su empleo, aunque le ofrezcan una mejor remuneración en otro trabajo, para no "perder la antigüedad" acumulada en dicha ocupación. Ello se transforma en un obstáculo para el progreso del trabajador, así como para una más eficaz asignación de los recursos humanos con que cuenta el país para desarrollarse.
- el trabajador nunca tiene certidumbre respecto al pago de la ID, ya que puede perder su empleo por una causal que no le da derecho a ésta, el empleador puede objetar su derecho o su monto, o puede no disponer de recursos suficientes para pagarla. Aun cuando en estos últimos casos el trabajador podría interponer una demanda administrativa o judicial, el costo que necesita soportar su restringida liquidez puede ser tan alto (recordemos que está cesante) como para forzarlo a un advenimiento por el que perderá parte de los beneficios a los que tenía derecho.
- la acumulación de antigüedad se puede convertir en una fuente potencial de conflicto al interior de la empresa. La empresa tiene, en ciertas situaciones, incentivos a inducir la renuncia del trabajador, o a buscar despedirlo por alguna causal que la exima de la obligación de la ID, mientras que los

trabajadores más antiguos tienen, en determinadas circunstancias, incentivos para inducir su despido que les otorga derecho a cobrar la ID. Este potencial conflicto de intereses puede deteriorar el clima de relaciones laborales al interior de la empresa, reduciendo la productividad efectiva del trabajo.

- el pago de la ID agrava los problemas financieros de las empresas en períodos de crisis. El resultado, más que un menor desempleo, puede ser más bien su concentración en los trabajadores con menor antigüedad, más lentitud en el cambio estructural así como en la innovación tecnológica, el aumento de la quiebra de empresas y una situación desmejorada de las empresas sobrevivientes, que dificulta la recuperación del empleo.

Estos efectos negativos, que en último término retardan el crecimiento económico, podrían ser mucho más significativos que los posibles efectos en el empleo derivados de su carácter de impuesto sobre la contratación de trabajo.

IV. LA PROPUESTA

1. JUSTIFICACION TEORICA

Cabe señalar, a modo de punto de referencia, que la solución privada, en ausencia de un mercado de seguros, es el autoseguro, por ejemplo, a través del ahorro personal. El problema es que en muchas ocasiones el ahorro personal será inferior al necesario para cubrir en forma adecuada el evento riesgoso, ya sea por restricciones de liquidez, por ejemplo, si el trabajador ha sido empleado sólo recientemente, o por "miopía", es decir, la tasa de ahorro para cubrir dicha eventualidad es muy baja, que es por lo demás el argumento que tradicionalmente justifica las cotizaciones obligatorias a la seguridad social.

Una alternativa sería entonces establecer un mecanismo de ahorro obligatorio, que asegure una cobertura adecuada, al cual podría contribuir tanto el empleador como el trabajador, y complementarlo con un crédito cuando el ahorro que se ha acumulado al momento de producirse la situación de desempleo sea inferior a un determinado monto. Es decir, diseñar un seguro que garantice ahorro y el acceso a la liquidez, más que una transferencia de ingresos permanente, durante el desempleo⁶.

En los esquemas tradicionales, los problemas de "riesgo moral" y riesgo de abuso surgen por la existencia de una transferencia pura en favor del trabajador cada vez que éste se queda cesante, y mientras se mantenga en dicha situación.

En un esquema de ahorro-crédito no se da dicha transferencia, por lo que el equilibrio estaría menos distorsionado que con los esquemas tradicionales. En caso de quedar cesante el trabajador gira contra su propio patrimonio, contra sus ahorros presentes o futuros (esto último en caso de recurrir a crédito). Esto

6 En la medida que los ahorros no sean utilizados, podrían ser retirados cuando el bien protegido "desaparezca", es decir, cuando el trabajador se pensione.

significa que la probabilidad de entrar a la cesantía no se ve incrementada en la misma medida que en los sistemas tradicionales, y los empresarios no podrían ocupar el seguro como una forma de reducir temporalmente los costos, como incluso se hace en un sistema que castiga directamente estas conductas, como es el de Estados Unidos.

Algo similar ocurre con la probabilidad de salir de la cesantía. Abandonar la cesantía no significa, como en el caso de los seguros de desempleo tradicionales, dejar de percibir una transferencia desde el Estado. Es por ello que esta propuesta tampoco tendría el inconveniente de incrementar la informalidad. Sin duda que el acceso a una mayor liquidez puede aumentar el número de trabajadores que ingresa o permanece en la cesantía. Sin embargo, el cambio actúa en la dirección de una búsqueda de empleo más apropiada. En la medida que la tasa de interés de mercado refleje la tasa de descuento social, el hecho que la tasa de descuento individual sea superior a ésta implica que es en ausencia de un SD que las decisiones de búsqueda están distorsionadas. Este punto es de extrema importancia, ya que ello significa que el esquema de ahorro-crédito, al hacer coincidir la tasa de descuento social con la individual, tiende a solucionar una ineficiencia del sistema económico⁷.

Nótese que este sistema podría "sobreasegurar" a los trabajadores con bajo riesgo de cesantía, pero su efecto es menos importante que en un sistema de seguro tradicional porque el componente de impuesto del esquema es solamente aquél asociado a la postergación de los flujos de ingreso. En un mercado de capitales perfecto esto podría ser compensado por un desahorro equivalente. La distorsión que introduciría este ahorro forzoso está entonces directamente relacionada con las fallas preexistentes en el mercado de capitales que impiden suavizar la trayectoria de consumo en forma completa.

Otro problema del mercado de SD destacado en la sección 2 es el del riesgo asociado a las fluctuaciones cíclicas. La respuesta adecuada es diversificar intertemporalmente el riesgo del ciclo, por ejemplo a través de sobrecotizaciones durante los períodos de bonanza económica y la constitución de un fondo que permita cubrir los períodos de déficit asociados a recesiones. Esto se logra en el esquema de ahorro-crédito propuesto a través de la constitución de un "Fondo de Crédito para Cesantes", cuyo objetivo es conceder créditos a aquellos cesantes que no hubiesen conseguido ahorrar lo suficiente como para cubrir en forma adecuada un determinado período de cesantía. Este Fondo funcionaría como un "fondo de estabilización", que liberará recursos en los momentos de recesión, y los acumulará en los momentos de expansión. La creación del Fondo de Crédito a Cesantes dentro del sistema es una necesidad, al menos durante el período de puesta en marcha del sistema, porque los cesantes difícilmente serían sujetos de crédito del mercado financiero formal.

7 En otras palabras, el cambio que podría provocar un SD de ahorro-crédito sobre las probabilidades de entrar o salir de la cesantía, que sólo ocurre si la tasa de descuento social e individual difieren, tiende a corregir una distorsión preexistente.

2. DISEÑO INSTITUCIONAL DEL SD

La institucionalidad de la seguridad social en Chile es especialmente adecuada para crear un esquema como el propuesto a bajo costo. Un esquema de ahorro-crédito necesita cuentas individuales, donde se acumulen los ahorros y desahorros de cada trabajador. A ello se suma la necesidad de generar una capacidad de inversión de los fondos que se acumulen y una infraestructura de atención a clientes. Afortunadamente, en Chile existen estos elementos en virtud del régimen privado de pensiones, de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), por lo que no es necesario crear una estructura institucional nueva sino que expandir las funciones de las instituciones ya existentes.

En síntesis, la propuesta es la siguiente:

- Se crea una prestación por desempleo –para la que trabajador y empleador cotizan cada uno, hasta por tres años, un 2% de la remuneración a una subcuenta individual por despido abierta en la AFP– que asegure un 50% de la remuneración líquida más el 7% (de la remuneración imponible) para salud, por los 4 meses siguientes a los cubiertos por la ID⁸.
- El Estado suplementa la prestación por desempleo de las rentas más bajas, asegurando que nadie obtenga menos de un 75% del ingreso mínimo líquido⁹.
- Las primeras seis cotizaciones de un trabajador o efectuadas a nombre de un trabajador en el sistema van a un Fondo de Crédito para Cesantes, son expresadas en cuotas de este fondo y son redimibles al momento de pensionarse.
- En caso de que las cotizaciones efectuadas al sistema no permitan financiar completamente la prestación por desempleo, se asegura el acceso a un crédito (a una tasa de interés subsidiada) del Fondo de Crédito para Cesantes, que los trabajadores cancelarán al volver a estar ocupados¹⁰.

La cobertura máxima al problema de liquidez a través del sistema propuesto estará dada por el monto pagado en virtud de ID más los cuatro meses cubiertos con prestaciones de SD. A modo de ejemplo, un trabajador despedido con 3 años de antigüedad en el empleo recibiría tres meses de remuneración

8 En la legislación laboral en Chile, la indemnización por despido recibe el nombre de indemnización por años de servicio.

9 Este es el principal elemento de transferencia directa del sistema, y se justifica en términos redistributivos. Sin embargo, su monto es moderado ya que los trabajadores para los que la transferencia es mayor, es decir, quienes ganan exactamente un ingreso mínimo al momento de quedar cesantes, recibirán un 20% de un ingreso mínimo bruto como transferencia directa. El otro elemento de transferencia es la tasa de interés del crédito, la que por razones de aceptación social más que técnicas, estaría algo por debajo de la tasa de interés promedio de mercado.

10 Es importante destacar que la forma de cancelación del crédito no importa una mayor tasa de cotización al sistema, lo que reduce la posibilidad del surgimiento de un "club de deudores", que podría presionar sobre el Estado para la condonación de las deudas. Al volver a un empleo dependiente, tanto la cotización del empleador como la del trabajador se destinan primeramente a pagar la deuda del trabajador con el sistema, y sólo una vez extinguida ésta, incrementan la subcuenta individual por despido abierta en la AFP. Los deudores simplemente mantendrán su propia cotización de 2% -que para los no deudores se extingue una vez transcurridos treinta y seis meses de cotización continua al sistema- por un período más largo de tiempo.

bruta, lo que correspondería aproximadamente a 3,6 meses de remuneración líquida¹¹. De acuerdo al esquema propuesto, con esta indemnización el trabajador debería cubrir los 3 primeros meses de cesantía. Si el trabajador encuentra empleo antes de transcurridos los tres meses, el saldo de ID no gastado quedará a su haber, lo que constituye un fuerte incentivo para encontrar trabajo lo antes posible, sin mediar el efecto de transferencia intertemporal discutido anteriormente, ya que los recursos liberados quedarán disponibles para consumo presente. Si el trabajador no encuentra empleo transcurridos los tres primeros meses, comenzará a operar la prestación por cesantía, que financiará un 50% de la remuneración líquida más el 7% (sobre la remuneración bruta) de cotización legal para salud¹². Esta prestación podrá extenderse hasta por cuatro meses. En caso que el monto acumulado en la subcuenta individual por despido sea inferior al monto necesario para cubrir la totalidad de los cuatro meses y el trabajador no logre encontrar trabajo antes que el saldo se agote, operará el crédito para cesantes, que permitirá prolongar el beneficio por el período máximo estipulado.

El número de meses cubiertos por el sistema parece suficiente para efectos de una definición de desempleo friccional. De la Encuesta de Desocupación de la Universidad de Chile o del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), que registran los meses de duración del desempleo, puede deducirse que, durante los últimos años, más del ochenta por ciento de los cesantes salieron del desempleo antes de 4 meses, que es la cobertura mínima garantizada por el sistema¹³.

-
- 11 La ID se devenga por cada año de antigüedad en el empleo, o fracción de año superior a seis meses (esto último a partir del primer año).
 - 12 Es decir, en la práctica, el monto mensual para resolver el problema de liquidez es decreciente, pasando de 1,2 a media remuneración líquida.
 - 13 En el caso del desempleo de largo plazo, un SD no es la política adecuada. Una duración de las prestaciones superior a la planteada pasa a tener el carácter de un subsidio, que tiende a mantener una situación difícil sin atacar el origen del problema. Si a un trabajador desocupado se le agotan las prestaciones sin haber podido encontrar trabajo, el problema probablemente no sea una falta transitoria de ingresos mientras encuentra un empleo adecuado a su capital humano, sino más bien una falta de adecuación de sus habilidades o calificaciones a las demandas del mercado laboral y/o un salario de reserva (mínima remuneración aceptable) demasiado alto (debido por ejemplo a que el valor de mercado de su capital humano ha caído). Existen dos alternativas para que un trabajador con estas características acceda a un empleo remunerado:
 - que sea capacitado de modo de aumentar su "empleabilidad". Como parte de la iniciativa que se propuso se contemplaba la creación de un Fondo Nacional de Capacitación como un complemento al SD, para permitir a los cesantes optar a cursos de capacitación y becas de mantención, especialmente dirigidas a los cesantes de largo plazo y a los provenientes de sectores en reconversión.
 - que reduzca su salario de reserva. La evidencia muestra que se produce un importante ajuste del salario de reserva después de la extinción de las prestaciones de cesantía. Extender por un período más largo el SD sólo retrasará la solución del problema. [Committee on Ways and Means (1991) en Estados Unidos y Björklund (1990) en Suecia resumen evidencia directa de este fenómeno. Además Alba-Ramírez y Freeman (1986), Katz y Meyer (1990a y b) y Andersen (1986) detectan que la tasa media a la cual los cesantes abandonan este estado crece en torno al momento en que cesa el derecho a percibir prestaciones por SD].

3. OTROS ELEMENTOS DE LA PROPUESTA. PROTEGER LA MOVILIDAD

La ID en Chile es actualmente de un mes por año de servicio con tope de once, en caso de despido "por necesidades de la empresa". En base al cuestionamiento a la ID que hicimos en la sección III, la propuesta plantea la siguiente fórmula de perfeccionamiento:

- Se mantiene la ID en su versión actual hasta por tres años de antigüedad en el empleo. Resulta importante mantener un costo asociado al despido que garantice una cierta estabilidad en el empleo, la que además de ser un objetivo en sí misma, parece constituir una necesidad desde el punto de vista de la legitimidad social de la propuesta. Por otra parte, permite evitar aumentos demasiado fuertes en los despidos ante pequeños *shocks* agregados negativos, a la vez de establecer un costo para hacer uso de las prestaciones de SD, tanto para el empleador, que debe pagar la ID, como para el trabajador, para el que la ID opera como deducible contra el SD. De esta forma se hace más atractivo para el trabajador encontrar rápidamente empleo, ya que puede ahorrar las ID (consumo presente), y el SD (consumo futuro).
- A partir del mes 37 de antigüedad en un empleo, la ID se transforma en una indemnización a todo evento, que el trabajador puede cobrar independientemente de la causa de terminación del contrato. Esta indemnización se devenga hasta el año 15 de antigüedad en el empleo y su monto es de medio mes de remuneración por año de servicio, lo que es equivalente en términos de valor esperado a un mes de remuneración por año de servicio por despido exclusivamente, puesto que los despidos constituyen aproximadamente un 50% de las causas de término de los contratos de plazo indefinido. El esquema contempla que la obligación se vaya provisionando mes a mes, para lo que el empleador depositará un 4,11% de la remuneración imponible en una cuenta de la libreta de AFP.

La virtud de las indemnizaciones a todo evento es que no generan los problemas discutidos en la sección III.2) para las ID. Por el contrario, al ser independientes de la causa del término de la relación laboral tienen más bien el carácter de un ahorro forzoso, de monto cierto, que puede ser extremadamente útil en caso de cesantía y que no distorsiona la decisión respecto a dejar o no el puesto de trabajo. En contraste, la ID en su forma actual es un seguro que cubre sólo la eventualidad del despido, que el trabajador paga a través de menores remuneraciones líquidas pero que no tiene certeza de poder cobrar en caso de necesidad. Dado su tope, es una rigidez que pone trabas a la movilidad necesaria para encarar los desafíos que supone el proceso de desarrollo. La combinación seguro de desempleo más indemnización a todo evento es especialmente adecuada para lograr una economía con mayor capacidad de adaptación frente al cambio y que, al mismo tiempo, proteja a los trabajadores desplazados durante el tiempo que podría durar su reacomodo. Una propuesta de esta naturaleza significa, en la práctica, un cambio de énfasis, desde la visión tradicional de las ID, que buscan obstruir la movilidad, a las indemnizaciones a todo evento, que buscan protegerla.

El sistema propuesto da una más adecuada protección al trabajador, tanto en caso de despido como de renuncia voluntaria, jubilación o muerte¹⁴. En primer lugar, porque le asegura, en caso de despido por necesidades de la empresa, en la mayoría de los casos, un mayor número de meses de remuneración que la legislación vigente (Ver Cuadro N° 1). Además, al depositarse una parte importante de dichos recursos en una cuenta a nombre del trabajador, se evita que al momento de ocurrir el despido la empresa no esté en condiciones financieras de cumplir con sus obligaciones en materia de indemnizaciones (por ejemplo, en caso de quiebra).

En segundo lugar, crea una indemnización a todo evento que le asegura un monto de indemnización cualquiera sea la causa de terminación del contrato de trabajo, ya sea despido, renuncia, jubilación o muerte. Con el actual sistema de indemnización por años de servicio es común que el trabajador no renuncie a su empleo aunque le ofrezcan uno mejor remunerado, o que no jubile cuando cumple con los requisitos para hacerlo, para "no perder la antigüedad". El mecanismo de indemnización a todo evento le permite llevarse parte importante de éstas cuando decide aceptar esa mejor oportunidad de trabajo, o cuando opta por pensionarse (Ver Cuadro N°2).

En tercer lugar, la propuesta contempla que ningún grupo de trabajadores se podría ver perjudicado por ella, porque no se verían afectados los meses de ID ya devengados por antigüedad, ni se modificarían los contratos vigentes que tengan beneficios por terminación de contrato superiores al legal (el seguro comienza a regir con el vencimiento de dichos contratos) y, además, da un plazo para que los trabajadores de cualquier empresa puedan decidir, por mayoría absoluta, mantenerse en la legislación actualmente vigente (Cortázar, 1993).

Cuadro N° 1. Despido
(Meses de remuneración bruta que recibe el trabajador)

	<i>años de antigüedad en el empleo en que ocurre el despido</i>									
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>5</i>	<i>7</i>	<i>9</i>	<i>11</i>	<i>15</i>	<i>31</i>	
Esquema Vigente	1,0	2,0	3,0	5,0	7,0	9,0	11,0	11,0	11,0	
Esquema Propuesto (Total)	2,8	3,8	4,5	5,9	7,0	8,4	10,1	14,1	44,3	

Esquema Vigente: Indemnización por Años de Servicio de 1 mes por año con tope de 11.
Esquema Propuesto: Seguro de Desempleo: Cuentas por Despido y a Todo Evento, más Indemniz. por Años de Servicio

14 Pero, como ya hemos indicado, disminuye el costo marginal de despedir.

*Cuadro N° 2. Renuncia, jubilación o muerte
(Meses de remuneración bruta que recibe el trabajador)*

	<i>años de antigüedad en el empleo en que ocurre el despido</i>									
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>5</i>	<i>7</i>	<i>9</i>	<i>11</i>	<i>15</i>	<i>31</i>	
Esquema Vigente	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Esquema Propuesto (Renuncia)	0,0	0,0	0,0	1,0	2,2	3,5	5,0	8,5	34,7	
(Jubilación o Muerte)	0,2	0,8	1,3	2,5	3,8	5,4	7,1	11,1	41,3	

Esquema Vigente: Indemnización por Años de Servicio de 1 mes por año con tope de 11.
Esquema Propuesto: Seguro de Desempleo: Cuentas por Despido y a Todo Evento, más Indemniz. por Años de Servicio.

Adicionalmente, la propuesta de protección por desempleo beneficia a las empresas porque, como ya hemos dicho, les permite realizar el gasto en materia de indemnizaciones mes a mes, al depositar la cotización mensualmente en la cuenta del trabajador, y no asumir dichas obligaciones en el momento más crítico, cuando requieren efectuar una reestructuración, y cuando normalmente se agudizan las restricciones de liquidez.

*Cuadro N° 3. Estructura de antigüedad en el empleo
(Porcentajes)*

<i>Antigüedad</i>	<i>Porcentaje de Empleo</i>	<i>Porcentaje Acumulado</i>
0-2 años	45,8	45,8
2-5 años	21,1	66,9
5-10 años	13,0	79,9
10-15 años	6,8	86,7
15-20 años	5,9	2,6
20 y más	7,4	100,0

Fuente: Encuesta de Empleo, Programa de Economía del Trabajo, Santiago, 1991.

Finalmente, la propuesta contribuye a mejorar las relaciones laborales en la empresa, favoreciendo el crecimiento de su productividad. Los trabajadores estarán menos proclives a permanecer en las empresas sólo por "no perder la antigüedad", y se estimula entonces el desarrollo de un trabajo creativo y eficaz.

Otra dimensión que es importante evaluar es la relativa a los mayores costos para la empresa. Los ejercicios realizados muestran que para una empresa con una estructura de antigüedad en el empleo, como la de la encuesta del Programa de Economía del Trabajo (PET) para 1991 (Cuadro N° 2), el mayor costo contable del sistema propuesto es de 1,3% de la planilla salarial si la probabilidad de despido es de 50%, y 1,5% o 1,1% si esta probabilidad fuese de 40 y 60% respectivamente. Sin embargo, el concepto relevante para las empresas es el de costo económico, el que dependerá finalmente de las elasticidades relativas de oferta y demanda de trabajo, y de la valoración que hagan los trabajadores de la cotización que realice el empleador a su nombre. En tanto los trabajadores valoren esos depósitos en su libreta de AFP en un porcentaje que se acerque al 100%, el mayor costo para las empresas tiende a desaparecer.

El costo económico que represente la propuesta, por concepto de cotizaciones, debe ser balanceado con el incremento en la productividad del trabajo, que se puede lograr con un mecanismo que facilita una búsqueda más adecuada de un empleo, más cercano a las preferencias y a la verdadera productividad del trabajador. Este costo también debe ser balanceado con la mayor legitimidad social de la necesaria movilidad, la que puede ser vista menos como una amenaza a la seguridad económica del trabajador y su familia, y más como una fuente de oportunidades¹⁵.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- RAMIREZ, A. y R.B. FREEMAN (1990), "Job Finding and Wages when Long Run Unemployment is Really Long: The case of Spain", National Bureau of Economic Research Working Paper N° 3409.
- ANDERSON, P.M. y B.D. MEYER (1993), "Unemployment Insurance in the United States: Layoff Incentives and Cross-Subsidies", *Journal of Labor Economics*, 11, N° 1, pt. 2: S70-S95.
- ATKINSON, A.B. (1990), "Institutional Features of Unemployment Insurance and the Working of the Labour Market". Welfare State Discussion Paper 50, London School of Economics.
- ATKINSON, A.B. y J. MICKLEWRIGHT (1991), "Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*, vol. XXIX, december, pp. 1679-1727.
- BAILY, M.N. (1977a), "Unemployment Insurance as an Insurance for Workers", *Industrial and Labor Relations Review*, 30, July, pp. 495-504.
- BAILY, M.N. (1977b), "On the theory of Layoffs and Unemployment", *Econometrica*, 45, July, pp. 1043-64.
- BARRON, J.M. y W. MELLOW (1981), "Unemployment Insurance: The recipients and Its Impact", *Southern Economic Journal*, January, 47 (3), pp. 606-16.
- VAN DER BERG, G. J. (1990), "Search Behaviour, Transitions to Non-participation and the Duration of Unemployment", *Economic Journal*, 100 (402), pp. 842-65.

15 Por último, resta por dimensionar el tamaño del Fondo de Crédito para Cesantes, en relación a la eventualidad de una crisis. Los modelos utilizados en las simulaciones no aportan ninguna innovación respecto a los comúnmente usados en este tipo de ejercicios, y su inclusión alargaría el trabajo innecesariamente. Sin embargo, cabe señalar que los parámetros del Fondo fueron establecidos de modo que si el sistema entrara en vigencia durante un período de crecimiento moderado de 5% con tasas de desempleo de 7% podría soportar satisfactoriamente (sin entrar en déficit) una crisis semejante a la de 1982-83, es decir, tasas de desempleo abierto por sobre un 20%. Para evitar la acumulación excesiva de deudas con el Fondo se han establecido tres mecanismos: un monto de endeudamiento personal máximo con el sistema de hasta cuatro prestaciones, una tasa de interés real subsidiada y el descuento por planilla.

- BERTOLLA, G. (1990), "Job Security, Unemployment and Wages", *European Economic Review* 34, junio, pp. 851-886.
- BJÖRKLUND, A. (1990) "Unemployment, Labour Market Policy and Income Distribution", en I. Persson (ed.) "Generating Equality in the Welfare State: the Swedish Experience", Oslo, Norwegian University Press, pp. 201-221.
- BROWN, E. y H. KAUFOLD (1988), "Human Capital Accumulation and the Optimal Level of Unemployment Insurance Provision", *Journal of Labor Economics* 6, octubre, pp. 493-514.
- BURDÉTT, K. (1979), "Unemployment Insurance Payments as a Search Subsidy: A Theoretical Analysis", *Economic Inquiry* 17, pp.333-43.
- COMMITTEE ON WAYD AND MEANS (1991), "Overview of Entitlement Programs-1991 Green Book", 102nd Congress 1st Session, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, mayo.
- CORTAZAR, R. (1993), "Política Laboral en el Chile Democrático. Avances y Desafíos en los Noventa". Ediciones Dolmen, Santiago de Chile, noviembre.
- CLARK, K. y L. H. SUMMERS (1982), "Unemployment Insurance and Labor Market Transitions", en M.N. Baily (ed.) "Workers, Jobs, and Inflation", Washington D.C.: Brookings Institution.
- DANZINGER, S., R. HAVEMAN Y R. PLOTNICK (1981), "How Income Transfer Programs Affect Work, Savings and the Income Distribution: A Critical Review", *Journal of Economic Literature* 19, septiembre, pp. 975-1028.
- DEERE, D.R. (1991), "Unemployment Insurance and Unemployment", *Journal of Labor Economics*, vol. 9 Nº 4, pp. 307-324.
- DE NEUBOURG, C. (1990), "Unemployment and Labour Market Flexibility: The Netherlands", Ginebra, OIT.
- DIVISION ESTUDIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE AFP (1993), "Comportamiento del costo previsional en el sistema de AFP", *Boletín Estadístico Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones*, Nº 117, agosto.
- FELDSTEIN, M. (1976), "Temporary Layoffs in the Theory of Unemployment", *Journal of Political Economy*, 84(5), octubre, pp. 937-57.
- FLORENS, J.P., D. FOUGERÉY Y P. WERQUIN(1990), "Durée de chômage et transitions sur le marché du travail", *Sociologie du travail*, 32(4), octubre-diciembre.
- FRIEDMAN, M. (1977), "Inflation and Unemployment", *Journal of Political Economy*, 85(3), junio, pp. 451-72.
- GREEN, D.A. and W.C. RIDDELL (1993), "The Economic Effects of UI in Canada: An Empirical Analysis of UI Disentitlement", *Journal of Labor Economics*, 11, Nº 1, pt. 2: S96-S147.
- HAM, J.C. y S.A. REA (1987), "Unemployment Insurance and Male Unemployment: Duration in Canada", *Journal of Labour Economics*, 5, julio, pp. 325-53.
- HUI, W. T. y P. K. TRIVEDI (1986), "Duration Dependence, Targeted Unemployment Subsidies and Unemployment Benefits", *Journal of Public Economics*, 31(1), octubre, pp. 105-29.
- KATZ, L. F. y B. D. MEYER (1990a), "The Impact of the Potential duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment", *Journal of Public Economics* 41, febrero, pp. 45-72.
- KATZ, L. F. y B. D. MEYER (1990b), "Unemployment Insurance, Recall Expenditures and Unemployment Outcomes", *Quarterly Journal of Economics* 105, noviembre.
- LANCASTER, T. y S.J. NICKELL (1980), "The Analysis of Re-Employment Probabilities for the Unemployed", *Journal of the Royal Statistical Society*, 143, Part 2, pp. 141-52.
- LAZEAR, E. P. (1990), "Job Security Provisions and Employment", *The Quarterly Journal of Economics*, August, pp. 699-726.
- MEYER, B.D. (1989), "A Quasi-Experimental Approach to the Effects of Unemployment Insurance", NBER Working Paper 3159.
- MEYER, B.D. (1990), "Unemployment Insurance and Unemployment Spells", *Econometrica*, 58(4), julio, pp. 757-82.
- MOFFITT, R. y W. NICHOLSON (1982), "The Effect of Unemployment Insurance on Unemployment: The Case of Federal Supplemental Benefits," *Review of Economics and Statistics*, 64(1), febrero, pp. 1-11.
- MORTENSEN, D. (1977), "Unemployment Insurance and Job Search Decisions", *Industrial and Labor Relations Review*, 30(4), julio, pp. 505-17.
- NARENDRANATHAN, W., S. NICKELL Y J. STERN (1985), "Unemployment Benefits Revisited", *Economic Journal*, 95(378), junio, pp. 307-29.
- OCDE (1991a), *Perspectivas del Empleo*, París.
- _____ (1991b), *Evaluating Labour Market and Social Programmes: The State of a Complex Art*, París
- _____ (1990b), *Labour Market Policies for the 1990s*, París.
- RUOAUULT, D. (1986), "Les chômeurs de longue durée", INSEE Première Nº 118, enero.
- WURZEL, E. (1988), "Unemployment Duration in West Germany. An Analysis of Grouped Data", Institut für Stabilisierungs und Strukturpolitik Working Paper Nº 88/2.