



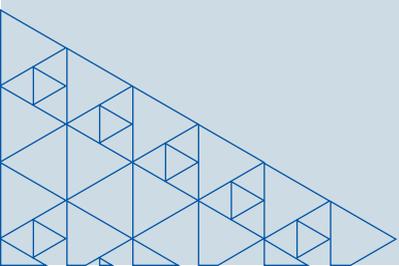
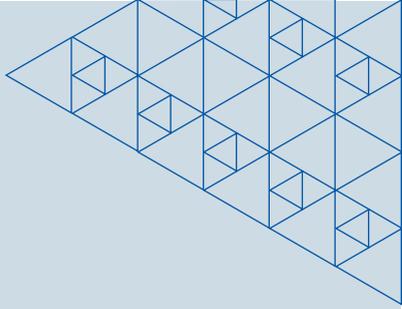
Organización
Internacional
del Trabajo

► Protección ante la desocupación en Chile Desafíos y oportunidades luego de una crisis sistémica

Guillermo Montt
Félix Ordóñez
Ignacio Silva

OIT Cono Sur – Informes Técnicos / 15 - 2020





Protección ante la desocupación en Chile

Desafíos y oportunidades luego de una crisis sistémica

Guillermo Montt¹
 Félix Ordóñez²
 Ignacio Silva³

Resumen

La crisis por la Covid-19 ha despojado a una gran parte de trabajadores y trabajadoras de su fuente de ingresos laborales, imposibilitando también buscar una nueva. Hasta antes de la crisis la protección ante la desocupación en Chile se concentraba principalmente en el Seguro de Cesantía que cubría a los trabajadores asalariados formales del sector privado que cumplían los requisitos de acceso. Con la Covid-19 se flexibilizaron las reglas de acceso, ampliando su cobertura y abriéndose a cubrir también la desocupación parcial. También se han realizado transferencias no contributivas, cubriendo a grupos previamente desprotegidos como los trabajadores informales en situación de vulnerabilidad. Estas medidas, que suman ocho programas entre marzo y la primera semana de agosto, aumentaron significativamente la cobertura prestacional de más de 20 puntos porcentuales. Aunque un avance, estas medidas no garantizan la universalidad y sus prestaciones son, para muchos hogares y según los criterios de las normas internacionales del trabajo, insuficientes. Además, estas medidas son transitorias. Existe espacio para que estas medidas perduren en el tiempo, nazcan de una lógica de garantía universal y reduzcan las limitaciones que presentan los programas focalizados. Tal como el Seguro de Cesantía surge desde los efectos de la Crisis Asiática, las lecciones de esta crisis pueden fortalecer el sistema de protección social, y así avanzar hacia garantizar un piso de protección social universal ante la desocupación o la reducción significativa de los ingresos laborales.

Palabras clave: Protección social, Seguro de Cesantía, Chile, Covid-19, Desempleo, Desempleo parcial

Códigos JEL: J65, N36, H53, H55

1. Especialista en protección social, Oficina país y equipo de trabajo decente para el Cono Sur de América Latina, Organización Internacional del Trabajo. Los autores agradecen los comentarios de Fabio Bertranou, Andrés Marinakis y Juan Jacobo Velasco.

2. Economista Observatorio de Políticas Económicas.

3. Economista, Área de Políticas de Desarrollo Productivo, Observatorio de Políticas Económicas.

PROTECTION AGAINST UNEMPLOYMENT IN CHILE CHALLENGES AND OPPORTUNITIES AFTER A SYSTEMIC CRISIS

Guillermo Montt¹
Félix Ordóñez²
Ignacio Silva³

Abstract

The Covid-19 crisis has closed many workers' income source, eliminating the possibility of opening a new one. Before the crisis, unemployment protection in Chile was centred around the contributory employment insurance scheme that covers formal salaried workers in the private sector meeting the benefit requirements. With the Covid-19, benefit requirements were softened, broadening benefit coverage and allowing for benefits in cases of partial unemployment. Non-contributory transfers expanded coverage to previously uncovered workers, notably vulnerable informal workers. These measures, eight programmes between march and the first week of August, significantly increased protection coverage of more than 20 percentage points. Although an important step forward, these measures do not guarantee universality and benefits are, for many households and according to international labour standards, insufficient. Moreover, these are temporary measures. There is space to extend these measures over time, that they be born out of a logic of universal guarantees and reduce the limitations of focalized programmes. Just as the Unemployment Insurance emerged after the economic crisis of the end-nineties, this crisis's lessons can strengthen the social protection system and advance towards offering unemployment protection in line with a universal social protection floor.

Keywords: Social protection, unemployment insurance, Chile, Covid-19, unemployment.

JEL Codes: J65, N36, H53, H55

1. Especialista en protección social, Oficina país y equipo de trabajo decente para el Cono Sur de América Latina, Organización Internacional del Trabajo. Los autores agradecen los comentarios de Fabio Bertranou, Marcela Cabezas, Andrés Marinakis, Patricia Roa y Jacobo Velasco

2. Economista Observatorio de Políticas Económicas.

3. Economista, Área de Políticas de Desarrollo Productivo, Observatorio de Políticas Económicas.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2020

Primera edición 2020

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones se pueden reproducir sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Montt, Guillermo; Ordóñez, Félix; Silva, Ignacio. 2020. Protección ante la desocupación en Chile. Desafíos y oportunidades luego de una crisis sistémica, Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°15 (Santiago, OIT).

ISSN 2523-5001 (pdf web)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones se pueden obtener en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca_scl@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/santiago

Diseño y diagramación: Paulina Manzur M.

▶ Índice

▶	Introducción	07
▶	1. La protección frente a la desocupación: Estrategias contributivas y no contributivas en economías con informalidad	09
▶	2. La protección ante la desocupación en Chile antes de marzo 2020	13
▶	3. La reforma al Seguro de cesantía y otras medidas de protección de los ingresos ante la emergencia sanitaria de la Covid-19	22
▶	4. Límites y oportunidades de las medidas y reformas	33
▶	Conclusión	55
▶	Referencias	57

► Introducción

La crisis sanitaria y económica desatada por la Covid-19 ha traído consigo consecuencias sin precedente reciente en los ingresos de los hogares en todo el mundo. La protección social se convierte en una herramienta para asegurar ingresos a la vez que actúa como mecanismo contracíclico para mitigar el impacto macroeconómico de la contracción de la demanda agregada.

La protección ante la desocupación, sobre todo en períodos de crisis, la ofrecen los seguros contributivos de cesantía que protegen a trabajadores asalariados formales y las transferencias no contributivas, que protegen a los trabajadores no cubiertos legalmente o que no califican para las prestaciones contributivas, sobre todo a los más vulnerables. Hasta antes de la crisis por la Covid-19, Chile solo contaba con un seguro contributivo de cesantía que cubría a los trabajadores asalariados formales, además de un programa de empleo que se activaba en tiempos de alto desocupación a nivel local. Como los seguros cubren a una población acotada y no están diseñados para crisis sistémicas de esta envergadura, frente a la crisis se adoptaron diversas medidas para ofrecer seguridad de ingresos a los trabajadores y trabajadoras. Las medidas flexibilizaron el acceso al Seguro de Cesantía y ampliaron sus beneficios. Otras medidas crearon transferencias no contributivas para cubrir también a trabajadores por cuenta propia e informales. También se ha propuesto la creación de un crédito específico para trabajadores independientes, que sustituye parte de las pérdidas de ingresos experimentada.

La implementación de estas medidas significó acercarse a que exista, al menos durante la crisis, un piso de protección social para personas en edad activa, ya que se aumentó de manera considerable la cobertura de la protección ante la desocupación, en general con medidas solidarias en el financiamiento y que combinan la seguridad de ingresos con la protección al empleo. El aumento de la cobertura fue paulatino, a través de medidas focalizadas. Avances hacia la universalidad aparecen solo una vez que se evidencian la persistencia de brechas en cobertura y la generalidad de la necesidad de protección. Persiste, sin embargo, una proporción importante de la población desprotegida y algunos grupos como, por ejemplo, las trabajadoras de casa particular, que participan de regímenes paralelos. A este último grupo en septiembre se les incorporó al Seguro de Cesantía. Existe, además,

debate respecto de si las prestaciones fueron oportunas y son suficientes para mantener una vida digna por sobre la línea de la pobreza y respecto de la predictibilidad de estos ingresos en el tiempo. Las tasas de reemplazo son, para una proporción importante de la población, bajas y tienden a decaer en el tiempo.

Las medidas adoptadas son, en su gran mayoría, transitorias. No obstante, constituyen una oportunidad para sentar las bases para que estas medidas se mantengan en el tiempo más allá de la crisis Covid-19. Los mecanismos para dar protección parcial por reducción de la jornada de trabajo o por suspensiones pueden mantenerse en el tiempo. Las transferencias no contributivas pueden activarse de manera automática en períodos de crisis económica, crisis sectorial, climatológica o telúrica, entre otras. Se evitarían, de esta manera, rezagos en el otorgamiento de beneficios a quienes los necesitan en períodos críticos. Estas mejoras permitirían avanzar en la construcción de un piso de protección social.

► 1. La protección frente a la desocupación: Estrategias contributivas y no contributivas en economías con informalidad

Los sistemas de protección social buscan garantizar la seguridad de ingresos a lo largo del ciclo de la vida. Todos los trabajadores y trabajadoras, independientes de su situación laboral, tienen derecho a la seguridad de ingresos. Ante una enfermedad o accidente laboral, tal seguridad la ofrecen los seguros de salud, los seguros de enfermedad y accidentes laborales, los subsidios por enfermedad y las pensiones por invalidez. Ante un embarazo o mayores costos de vida a raíz de dependientes en el hogar, subsidios de maternidad o asignaciones familiares permiten mantener esa seguridad de ingresos.

Frente a la desocupación, la seguridad de ingresos la ofrecen los esquemas de protección ante la desocupación. Proveen de ingresos por un tiempo limitado a trabajadores que han quedado sin empleo. Ofrecen esta seguridad a través de seguros (contributivos) de cesantía o desempleo, subsidios por desempleo (transferencias no contributivas) y/o programas públicos de empleo. Todas estas modalidades generalmente son combinadas con instrumentos de intermediación laboral y/o formación para el trabajo a efectos de facilitar la reinserción laboral (Velásquez, 2010; Asenjo y Pignatti, 2019).

En su conjunto, las normas internacionales del trabajo abogan por instrumentos que cubran de manera adecuada a todas y todos los trabajadores (Recomendación sobre pisos de protección social, 2012 (núm. 202)) y que integren un paquete de múltiples medidas, combinando, por ejemplo, seguros contributivos con transferencias no contributivas (Convenio sobre el fomento del empleo y protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205)). En lo que refiere a seguros de desempleo, deberán ofrecer prestaciones suficientes, ser solidarios en su financiamiento y prestaciones y ser sostenibles (Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)).

El diseño de la protección frente a la desocupación debe contemplar estrategias e instrumentos para promover el retorno al trabajo decente y productivo en combinación con políticas de empleo, desarrollo de competencias y apoyo al

emprendimiento. Para esto, es deseable que los esquemas combinen la prestación monetaria con apoyo de los servicios públicos de empleo para la búsqueda de empleo y acceso a la formación. Si bien muchos esquemas están diseñados para hacer frente a la desocupación puntual o cíclica de un plazo de unos meses (e.g. seguros contributivos), frente a crisis sistémicas de más largo plazo deberán flexibilizar los parámetros entregando tasas de reemplazo más altas, prestaciones por períodos más largos y complementarse con transferencias no contributivas o programas públicos de empleo (Peyron Bista y Carter, 2017; Asenjo y Pignatti, 2019).

Estos instrumentos cumplen una serie de funciones en múltiples niveles. Por el lado de los trabajadores, ofrece seguridad y continuidad en los ingresos, contribuyendo a la prevención de la pobreza y del riesgo de caer en la informalidad ante la necesidad de generar ingresos. Al estar asociados a programas de formación, emprendimiento y/o colocación, facilitan el acceso al trabajo decente y productivo. En cuanto a las empresas y a nivel sectorial, estos instrumentos pueden apoyar la mantención del vínculo laboral en períodos de baja actividad o crisis, facilitando la salida de la crisis al reducir los costos de contratación y capacitación de personal nuevo. A nivel agregado, estos instrumentos de protección a la desocupación suavizan el efecto de las crisis en la demanda agregada y, al favorecer una mejor colocación del trabajador o trabajadora, promueven la productividad y la transformación de la matriz productiva de un país (Escobar, 2008; OIT, 2017).

Tres estrategias complementarias entre ellas suelen proveer de ingresos por un tiempo limitado a trabajadores que han quedado sin empleo: seguros (contributivos) de cesantía o desempleo, subsidios por desempleo (transferencias no contributivas) y/o programas públicos de empleo (OIT, 2017).

Los seguros de desempleo son esquemas contributivos que cubren el riesgo de una caída en ingresos por la desocupación. Las prestaciones son equivalentes a un porcentaje de los ingresos pasados (por ejemplo, 70% del ingreso imponible) y limitadas en el tiempo (por ejemplo, cuatro o seis meses). Suelen financiarse por contribuciones de los trabajadores y empleadores y tienden a cubrir de manera obligatoria a trabajadores asalariados formales. El acceso a las prestaciones puede asociarse a una búsqueda activa de empleo, participación en programas de formación y/o participación en asesorías de la oficina de empleo y así promover el acceso a trabajos ajustados a las capacidades de los individuos, fomentar el desarrollo del conocimiento y habilidades para el trabajo y acelerar la reinserción en el empleo.

Los seguros de cesantía o desempleo son adecuados para cubrir a trabajadores formales asalariados y funcionan adecuadamente como respuesta a la des-

ocupación producto de los ciclos económicos o para crisis de las economías de corto plazo. Para esto último también contribuyen como estabilizadores automáticos a nivel macroeconómico.

Dos consideraciones relevantes a tener en cuenta tienen que ver con, primero, la desocupación de largo plazo y, segundo, la duración del efecto de las crisis en el empleo. Estos dos factores son importantes ya que el financiamiento y las reservas de los seguros están generalmente diseñados para períodos de desempleo de corto plazo (por ejemplo, cuatro a seis meses) o crisis generalizadas acotadas en el tiempo o que no se extienden a todos los sectores de la economía. Para la desocupación de largo plazo, algunos países combinan en el tiempo y primero las prestaciones de los seguros de desempleo con cobertura a prestaciones no contributivas, las que en algunos países se denominan “asistencia a la desocupación”.

Los seguros de cesantía, por ser obligatorios y ofrecer cobertura sólo a trabajadores asalariados formales, pueden tener cobertura muy baja en países donde la informalidad es alta. Es más, en América Latina entre países con más baja informalidad, existen seguros contributivos de desempleo en Argentina, Chile y Uruguay. También existen seguros en países con niveles intermedios de informalidad como Brasil y Ciudad de México y alta informalidad como Colombia y Ecuador.

Los subsidios por desempleo - prestaciones no contributivas: constituyen un esquema financiado generalmente por rentas generales al que acceden trabajadores que no califican para el seguro contributivo (porque no cumplen con los requisitos de elegibilidad o porque ya han agotado sus prestaciones). América Latina tiene numerosas experiencias con programas de subsidio por desempleo, aunque la mayoría son de una escala limitada en cuanto a cobertura y nivel de las prestaciones

Las garantías de empleo o programas públicos de empleo ofrecen a los trabajadores el derecho a un trabajo temporal que puede incluir trabajar en obras públicas, el sector social o medioambiental, entre otros. América Latina tiene también numerosas experiencias, y al igual que con los subsidios por desempleo, la escala de los programas en general es reducida. Algunas de estas experiencias incluyen el Programa de Empleo Mínimo y el Programa de Ocupación para Jefes de Hogar en Chile luego de la crisis de 1982, los Programas de Empleo con Apoyo Fiscal en Chile en los años '90, el Plan Jefes y Jefas de Hogar en Argentina luego de la crisis de 2001 y el programa Trabajo por Uruguay que fue un componente del Plan de Emergencia de Uruguay de 2005.

Las indemnizaciones por despido, con cargo al empleador, suelen ofrecer un pago de suma fija ante algunas causas de desempleo. No se considera una medida apropiada de protección ante de la desocupación porque no ofrece cobertura ante muchas situaciones de desocupación, no ofrece prestaciones continuas y su valor, al depender de los años de servicio, no ofrece garantías de suficiencia (Escobar, 2008).

▶ 2. La protección ante la desocupación en Chile antes de marzo 2020

Hasta el año 2002 Chile contaba con herramientas limitadas para la protección ante la desocupación. Las indemnizaciones por años de servicio eran, en la práctica, la única medida existente (Escobar, 2008). Si bien el DFL 150 de 1982 establece un Subsidio de Cesantía que sigue vigente para aquellos trabajadores que no cotizan en el Seguro de Cesantía, ofrece pagos mensuales bajos de \$17.338 por mes por los primeros tres meses, \$11.560 por mes por los siguientes tres meses y \$8.669 por mes por los siguientes y últimos tres meses. Estos montos, definidos en 1996 mediante la Ley 19.429 Art. 16, no son reajustables.

La Crisis Asiática de 1996-1998 implicó una contracción del PIB en 1999 de 1,5% y llevó el desempleo del 5% en 1997 al 11% en 1999 (Covarrubias, 2002). Para ese momento, en la práctica, la protección frente a la desocupación se reducía a las Indemnizaciones por Años de Servicio (IAS) que cubría a alrededor de un 6% de los trabajadores (Escobar, 2008). Los más de 600.000 trabajadores que quedaron desocupados luego de la Crisis Asiática quedaron, también, sin fuente de ingreso. En el año 2000, el subsidio de desempleo benefició a 46 mil trabajadores. Debido a la magnitud de la crisis se implementó también el Programa de Empleos con Apoyo Fiscal, con 45 mil beneficiarios en 2000. Así, la cobertura ante la desocupación alcanzó el 16% de los desocupados (Arenas y Benavides, 2003).

La magnitud de la Crisis Asiática dejó en evidencia la necesidad de contar con un sistema más robusto de protección ante la desocupación. El mensaje presidencial No. 396-241 de 2001 que acompaña el proyecto de ley que crea el Seguro de Cesantía reconoce que “la situación coyuntural ocasionada por la denominada ‘crisis asiática’, demostró una vez más la necesidad de contar con mecanismos de protección adecuados para enfrentar las contingencias de la cesantía” (BCN, 2001).

El Seguro de Cesantía, regulado por la Ley No. 19.728 de 2001 comenzó a operar en 2002, tras la licitación y consolidación del ente administrador de los fondos. En su formulación inicial, el seguro establece un sistema de Cuentas Individuales de Cesantía (CIC) complementadas por un Fondo Solidario de Cesantía (FSC) que cubren a trabajadores asalariados del sector privado con contrato. Las CIC son financiadas por cotizaciones de trabajadores y empleadores, el FSC con

cotizaciones de empleadores y aporte del Estado. A poco más de cinco años de funcionamiento, el seguro fue reformado mediante la Ley No. 20.328 para ampliar los trabajadores cubiertos, facilitar el acceso a beneficios, aumentar el monto de las prestaciones y la incorporación de mecanismos para apoyar la reinserción a la ocupación. La reforma de 2009 contó con amplio consenso político y gozó de una rápida tramitación (Berstein et al., 2009; Eyzaguirre, 2009; Sehnbruch et al., 2019).

Ante la cesantía, el seguro cubre a los cotizantes con cargo a su CIC y, al agotarse ésta, con cargo al FSC.⁴ El seguro paga, en el primer mes, un 70% del sueldo promedio de los últimos tres meses. Este porcentaje cae progresivamente hasta mantenerse en un 30% a partir del sexto mes. Trabajadores que reciben el beneficio con cargo a la CIC pueden cobrar el beneficio hasta agotar su saldo; el FSC sólo cubre hasta el quinto mes (en casos de desocupación estructural el FSC puede pagar hasta 7 meses de prestaciones). Al jubilar, el saldo de la CIC se tras-pasa al ahorro acumulado en pensiones. Los beneficios recibidos de las FSC son condicionales a la inscripción en la Bolsa Nacional de Empleo.

A su vez, el Seguro de Cesantía incorpora un componente contracíclico a través de los Giros Adicionales del FSC, los que se activan cuando la tasa de desocupación es más de un punto porcentual que el promedio de los últimos cuatro años. Bajo dichas condiciones, se incorporan pagos adicionales equivalentes al 30% de la remuneración promedio de los últimos 12 meses, buscando contrarrestar el consumo de los hogares ante contracciones de la demanda agregada.

El Seguro de Cesantía también se concibió para reducir los costos de despido y aumentar la flexibilidad laboral, un tema que figuró de manera prominente en el debate legislativo que dio origen al seguro y a su reforma en 2008 (BCN, 2001, 2018). El seguro no eliminó las indemnizaciones por años de servicio, pero sí ofreció una reducción a los costos de despido ya que las contribuciones que un empleador haya hecho al seguro pueden ser descontadas de la indemnización por años de servicio a pagar en caso de despido. Si bien reducir los costos de despido para el empleador al tiempo que se ofrece certeza de las prestaciones a recibir por el trabajador es otra de las motivaciones para desarrollar e implementar el Seguro de Cesantía (Escobar, 2008), no existe evidencia que esto efectivamente sea así (Ramos, 2007).

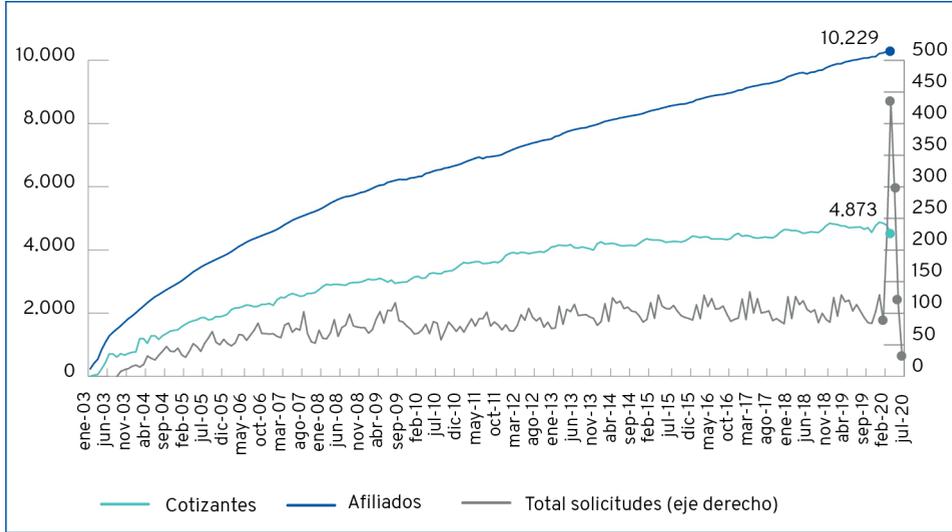
4. Las prestaciones financiadas con la CIC son independientes de la causal de término del contrato. Las prestaciones del FSC solo financian cesantía por Vencimiento del plazo convenido en el contrato (causal 159-4), conclusión del trabajo o servicio que dio origen al contrato (causal 159-5), caso fortuito o fuerza mayor (causal 159-6), necesidad de la empresa (causal 161) o quiebra del empleador (causal 163 bis).

Las figuras 1 y 2 muestran la evolución de aportantes y beneficiarios del Seguro de Cesantía. Resalta el éxito que tuvo el seguro en cubrir a su población objetivo y la relación del uso del seguro con los shocks económicos de la década de 2010. En la figura 1 se observa el incremento del stock de afiliados, los cotizantes y las solicitudes mensuales desde 2003 a 2020. A marzo de 2020 el número de afiliados alcanzó 10.275.868, los cotizantes 4.771.592 y, entre enero y mayo 2020, las solicitudes al Seguro de Cesantía (no Covid-19) fueron 617.103. Hasta el 19 de julio las solicitudes aprobadas por Covid-19 (acto de autoridad y pacto de suspensión de contrato) alcanzaron 693.139.

Resalta también, como consecuencia del diseño del seguro como de la creciente solidez del mercado laboral luego de la Crisis Asiática, que el seguro acumuló reservas importantes - tanto en las cuentas individuales como en el fondo solidario - lo que le permitiría al gobierno apoyarse en este instrumento para hacer frente a la crisis de la Covid-19 como se menciona más adelante. De esta forma, a inicios de la crisis -marzo 2020- el patrimonio en las cuentas del Seguro de Cesantía alcanzó un 4,7% del PIB del 2019. Un tercio de este patrimonio estaba en el fondo solidario, dos tercios en las cuentas individuales (Superintendencia de Pensiones, 2020a).

Figura 1

Número de afiliados, cotizantes y solicitudes al Seguro de Cesantía, 2003-2020 (en miles)



Nota: Las solicitudes corresponden al total de solicitudes aceptadas por el Seguro de Cesantía (hasta mayo 2020) y, desde marzo 2020 (líneas punteadas), se incluyen las solicitudes aprobadas por acto de autoridad Covid-19 y pacto suspensión de contrato Covid-19. Las solicitudes de mayo 2020 (no Covid-19) no están depuradas de anulaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos administrativos del Seguro de Cesantía.

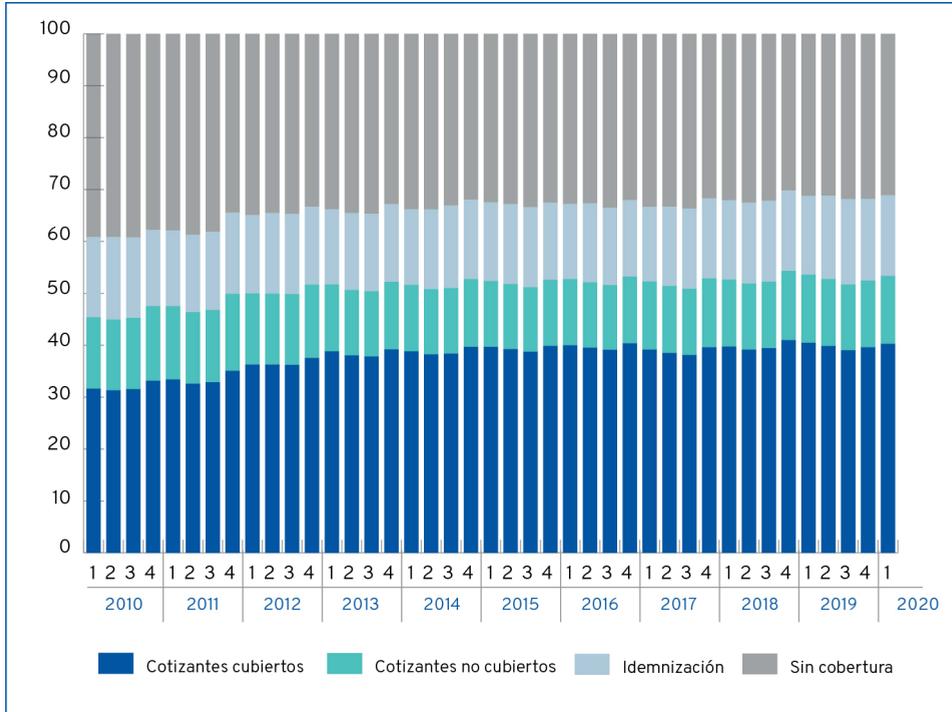
No obstante, un número importante de trabajadores no tiene protección ante la desocupación (figura 2). Estos incluyen, de manera principal a trabajadores informales y trabajadores por cuenta propia. Los trabajadores del sector público y las fuerzas armadas con contratos regidos por fuera del Código del Trabajo, reciben protección a través de indemnizaciones respectivas, al tiempo que gozan de una estabilidad laboral específica. Hasta septiembre de 2020, las trabajadoras de casa particular tenían acceso a una indemnización a todo evento financiada por contribuciones mensuales con cargo a los empleadores (ver recuadro 1). Tampoco tienen acceso a las prestaciones del Seguro de Cesantía los trabajadores⁵ que, si bien asalariados formales del sector privado, no cumplen con los requisitos de acceso o firmaron sus contratos de trabajo antes del año 2002 y no pasaron a cotizar.

5. Al momento de la redacción de este informe en la segunda mitad del mes de agosto de 2020, el gobierno anunció el desarrollo de un proyecto para incluir a las trabajadoras de casa particular en el Seguro de Cesantía. El proyecto fue aprobado por el Congreso el 9 de septiembre de 2020.

Según la figura 2, entre 2010 y 2020 aumentó el porcentaje de ocupados que cotizan y están cubiertos, desde un 32% a un 40%. Durante todo este período se mantuvo relativamente constante el porcentaje de ocupados que, cotizando en el seguro, no cumplen con los requisitos para recibir las prestaciones en caso de desocupación ya que no acumulan suficientes cotizaciones en el último año, lo que se explicaría por la alta rotación de ciertos segmentos del mercado laboral (alrededor de un 13%). El grueso del aumento en la cobertura se explica por una disminución en el trabajo informal y por cuenta propia. A pesar de este aumento de la cobertura, al primer trimestre del 2020 un 31% de los ocupados no tienen ningún tipo de cobertura frente a la desocupación y un 13% cotiza en el sistema, pero no cumple las condiciones de elegibilidad. Un 16% tiene indemnizaciones propias.

► **Figura 2**

Porcentaje de ocupados cubiertos y no cubiertos sobre total de ocupados por alguna prestación de desempleo o indemnización, por trimestre, 2010-2020 (en porcentaje)



Nota: Se consideran todos los trabajadores (asalariados y no asalariados) con la excepción de los trabajadores de las Fuerzas Armadas y del Orden. Cotizantes son los trabajadores que contribuyen al Seguro de Cesantía, los que pueden, o no, estar cubiertos según cumplan con los requisitos de número y continuidad de aportes para cobrar los beneficios en caso de cesantía. Trabajadores con indemnización propia son trabajadores con contrato indefinido del sector público y trabajadoras de casa particular que hasta la publicación de los últimos datos usados para esta figura no estaban aún incorporadas en el Seguro de Cesantía. Trabajadores sin cobertura son trabajadores por cuenta propia, asalariados informales y asalariados formales que no cumplen con los requisitos para recibir los beneficios del Seguro de Cesantía.

Fuente: Elaboración propia a partir de CASEN, ENE y datos administrativos del Seguro de Cesantía.

Existen pocas iniciativas en este período, para conformar un sistema de transferencias no contributivas destinadas a cubrir a trabajadores excluidos del Seguro de Cesantía, tanto del sector público como de trabajadoras de casa particular (para el caso específico de las trabajadoras de casa particular, (ver recuadro 1). En general, son medidas excepcionales asociadas a cada crisis (ver recuadro 2).

Una de las pocas iniciativas permanentes, que también nace como respuesta al aumento de la desocupación que siguió la Crisis Asiática, es el *Programa de Contingencia contra el Desempleo*. Este programa forma parte de la Ley de Responsabilidad Fiscal y financia programas públicos de empleo cuando la tasa de desocupación nacional o regional aumenta por sobre un umbral (BCN, 2006). Cuando han sido activados, estos fondos se han destinado a inversiones públicas en infraestructura, estímulos a la inversión y transferencias directas a los hogares más pobres. Este programa vincula la política de empleo con la política fiscal y, de este modo, se formaliza la decisión de implementar políticas de empleo contracíclicas, con reglas de activación conocidas, con extensión amplia de cobertura y con fuentes de financiamiento permanentes (Velásquez, 2009).

La tabla 3, más adelante, cuantifica el número de personas sin acceso a protección ante la desocupación. En suma, si bien el Seguro de Cesantía es un avance importante en ofrecer cobertura y al ser prácticamente el único instrumento, el esquema de protección a la desocupación en Chile no ofrece cobertura a trabajadores con alta vulnerabilidad de caer en la pobreza o pobreza extrema ante la desocupación (Sehnbruch et al., 2019).

Recuadro 1

La protección ante la desocupación de las trabajadoras de casa particular

En relación con las trabajadoras de casa particular, el *Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos*, 2011 (núm. 189), ratificado por Chile, en su artículo 14 establece que “deberá adoptar medidas apropiadas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos disfruten de condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general con respecto a la protección de la seguridad social.”

En general, las trabajadoras de casa particular se rigen por un régimen legal especial y distinto al de los demás asalariados que refuerza condiciones de vulnerabilidad para estos trabajadores (UDP, 2014).

Las trabajadoras de casa particular no tienen protección ante la desocupación en el Seguro de Cesantía que cubre a trabajadores asalariados del sector formal. La seguridad de ingresos se ofrece a través de la *Indemnización a todo evento* (Ley No. 19.010, BCN, 1990). Esta indemnización ofrece un pago único ante la desocupación por cualquier causal. La indemnización se paga desde una cuenta individual financiada por aportes mensuales del empleador y

la rentabilidad de estos ahorros. A diferencia del Seguro de Cesantía, la indemnización no ofrece continuidad en las prestaciones, no asegura su suficiencia y no tiene el soporte del Fondo Solidario de Cesantía que ofrece continuidad en las prestaciones si es que se agota el saldo en la cuenta individual.

Si bien el monto contribuido y acumulado por las trabajadoras domésticas en la indemnización a todo evento es la mitad que el de los asalariados privados en el Seguro de Cesantía, al ser a todo evento las trabajadoras domésticas lo reciben cuando concluye su relación laboral por cualquier causa, cosa que no sucede con los trabajadores privados. Igualar los derechos llevaría a igualar las cotizaciones de las trabajadoras domésticas, lo que tendría un impacto en el empleo de este sector y/o en la formalidad.

Frente a la emergencia social y económica que resulta de las medidas sanitarias para contener la Covid-19 y avanzar hacia la seguridad de ingresos ante la desocupación, las medidas adoptadas consideran a las trabajadoras de casa particular.

En la Ley de Protección al Empleo, No. 21.227, las trabajadoras de casa particular pueden pactar la suspensión de contrato y recibir prestaciones desde su cuenta de indemnización a todo evento. Siguiendo el modelo del Seguro de Cesantía, se ofrecen pagos mensuales equivalentes al 70%, 55%, 45%, 40% y 35% de la remuneración imponible si existiera saldo suficiente en su cuenta de indemnización a todo evento.

Trabajadoras de casa particular en situación de informalidad también pueden acceder al Bono de Emergencia Covid-19 o, eventualmente, al Ingreso Familiar de Emergencia si es que son elegibles.

Sindicatos y asociaciones de trabajadoras de casa particular denunciaron este trato diferencial en el acceso a beneficio y la falta de adecuación de las medidas propuestas al hecho que casi la mitad de las trabajadoras está en informalidad, que cuando les cotizan, a muchas lo hacen por el mínimo por lo que el valor real de las prestaciones es bajo y, al no formar parte del Fondo Solidario de Cesantía, no tiene garantía de su extensión en el tiempo (Coordinadora Nacional de Trabajadoras de Casa Particular, 2020).

En septiembre de 2020 el Congreso aprueba un proyecto de Ley para que las trabajadoras domésticas formen parte del Seguro de Cesantía, traspasando los fondos acumulados en su cuenta de indemnización a todo evento a la

cuenta individual de cesantía y reconociendo esos aportes como cotizaciones al seguro. De este modo las trabajadoras de casa particular también tendrán acceso al Fondo Solidario de Cesantía.

Recuadro 2

Medidas de protección ante la desocupación en otras crisis: La crisis de 2009 y los terremotos de 2010 y 2014

Como respuesta al aumento en la desocupación y la crisis mundial que se vislumbraba en 2009, Chile recurrió a la creación directa de empleos con fondos públicos. Se activó, también, el Programa de Contingencia contra el Desempleo. Bajo este programa, y cuando la tasa de desocupación en una localidad supera el 10%, se asignan automáticamente recursos para financiar cupos adicionales en los programas de empleo. Además, la Subsecretaría de Trabajo creó un sistema de monitoreo rápido para evaluar la situación laboral en comunas más pequeñas sobre las que la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) no ofrece datos confiables de desocupación (CEPAL-OIT, 2009).

La ampliación de la cobertura y flexibilización de los criterios de acceso al Seguro de Cesantía promulgadas con la crisis de la Covid-19 tienen antecedentes en la respuesta a los terremotos de 2010 y 2014. La Ley 20.440 redujo, entre los meses de febrero y julio de 2010 y con restricción geográfica a las regiones más afectadas por el terremoto, los meses mínimos de cotización para acceder al seguro de 12 a 8 meses en los últimos 24 meses. La Ley también da la posibilidad a empresas para optar a 'permisos para la reconstrucción' de modo que los ingresos de los trabajadores de empresas que se vean imposibilitadas de abrir sean financiados por el seguro de cesantía siguiendo las tasas de reemplazo ya establecidas (BCN, 2010a). Los permisos para la reconstrucción de 2010 son similares a la suspensión de contratos de 2020.

Si bien como respuesta a los terremotos y maremotos de 2010 y 2014 no se instituyeron transferencias monetarias de ningún tipo, sí hubo iniciativas para proteger los ingresos de grupos afectados. Frente a estos dos maremotos, el gobierno modificó las normas de actividad del sector pesquero en las regiones afectadas para ofrecer mayores oportunidades de ingresos a los pescadores artesanales afectados por los respectivos maremotos (Ley 20.451 y Ley 20.745). En ambos casos se trató de leyes transitorias (BCN, 2010b, 2014).

► 3. La reforma al Seguro de Cesantía y otras medidas de protección de los ingresos ante la emergencia sanitaria de la Covid-19

Producto de las medidas sanitarias para hacer frente a la Covid-19 y la paralización económica que suponen, la OIT (2020) estima que las horas trabajadas en el segundo trimestre de 2020 se redujeron en un 14 por ciento, el equivalente a la pérdida de más de 400 millones de puestos de trabajo de jornada completa en el mundo. Para América Latina, la región más afectada, esta reducción de horas trabajadas alcanzó el 18,3 por ciento. Por su lado, CEPAL (2020) espera la mayor contracción económica en la historia de la región que llegaría al 7,9% del PIB de Chile en 2020. Se prevé tal contracción ya que los sectores que estarán medianamente o más afectados por la crisis representan el 95% de la actividad económica chilena⁶.

Como respuesta a los pronósticos y evidencia sobre los efectos de la pandemia en los ingresos de los hogares, reconociendo que con seguridad de ingresos se facilita el cumplimiento de las medidas de confinamiento y esperando que la recuperación económica es más rápida cuando se mantienen los vínculos laborales, el Gobierno ingresa, a partir de finales de marzo, una serie de proyectos de ley. Por un lado, estas medidas flexibilizan y amplían el acceso a mecanismos contributivos (Ley de Protección del Empleo y modificaciones) y, por otro, entregan transferencias no contributivas a hogares y trabajadores en situación de vulnerabilidad (Bono Covid-19, Ingreso Familiar de Emergencia).

6. CEPAL (2020) distingue las actividades económicas según cómo se verán afectados por la crisis de la Covid-19. Los menos afectados en Chile (constituyen el 3,7% del PIB) son: agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; los medianamente afectados (75,0%): explotación de minas y canteras, industrias manufactureras, suministro de electricidad, gas y agua, construcción, intermediación financiera, inmobiliarias, servicios empresariales y de alquiler, administración pública, servicios sociales y personales; y los más afectados (21,4%): comercio al por mayor y al por menor, reparación de bienes, hoteles y restaurantes, transporte, almacenamiento y comunicaciones y servicios en general.

Ley de Protección al Empleo

La Ley de Protección al empleo inyecta 2.000 millones USD al Fondo Solidario de Cesantía y modifica temporalmente los criterios de elegibilidad para hacer uso del Seguro de Cesantía. La Ley permite a las empresas y trabajadores pactar la suspensión de los contratos de trabajo, situación ante la cual los trabajadores reciben ingresos de parte del Seguro de Cesantía como si estuvieran desocupados, pero manteniendo su vínculo laboral (Título 1). La Ley también permite a las empresas y trabajadores pactar reducciones de jornadas, de tal modo que el empleador paga la parte efectivamente trabajada y el Seguro de Cesantía cubre la mitad de lo que se ha dejado de trabajar (Título 2). Para ampliar la cobertura, la Ley define los criterios de elegibilidad para la suspensión en 3 cotizaciones continuas. Complementadas con ayudas a la operación de las empresas, estas medidas apuntan a proteger los puestos de trabajo “para que las empresas puedan recuperarse después de la crisis” (BCN, 2020a). La tabla 1 resume los principales cambios del seguro en su formulación original y las modificaciones asociadas al período de emergencia sanitaria y económica.

► Tabla 1

Características principales del Seguro de Cesantía en su formulación original y las modificaciones excepcionales producto de la crisis de la Covid-19

	Original	Título I: Suspensión	Título II: Reducción de jornada
Cobertura	Trabajadores formales asalariados del sector privado ⁷		
Causales de cobertura	Cesantía	Suspensión de contrato	Reducción pactada y temporal de jornada de trabajo
Temporalidad	Permanente	Transitorio	Transitorio
Requisito de elegibilidad	<p>1. Estar cesante</p> <p>2.a <i>Para contratos indefinidos</i>: 12 cotizaciones en últimos 24 meses</p> <p>2.b. <i>Para contratos a plazo fijo</i>: 6 cotizaciones en últimos 24 meses</p>	<p>1. 3 cotizaciones en 3 últimos meses o 6 cotizaciones en últimos 12 meses con 2 en últimos 2 meses con el mismo empleador</p> <p>2. Pacto entre el trabajador y el empleador en casos que la actividad no haya cesado por orden pública</p>	<p>1. 10 cotizaciones en 24 meses con las últimas tres continuas con el mismo empleador</p> <p>2. Pacto entre el trabajador y el empleador en casos que la actividad no haya cesado por orden pública</p>
Base de cálculo para el beneficio	Promedio de remuneraciones de últimos 12 meses	Promedio de remuneraciones de últimos 3 meses	Promedio de remuneraciones de últimos 3 meses

7. La protección ante la desocupación de asalariadas formales de casa particular no se rige por el Seguro de Cesantía (ver recuadro 1).

Beneficio: Tasas de reemplazo	Mes 1: 70% Mes 2: 55% Mes 3: 45% Mes 4: 40% Mes 5: 35% Mes 6 y 7: 30% Meses 8 y siguientes: 30% (si hay saldo en la CIC)		25% de la reducción de salario en el caso de 50% de reducción de jornada (proporcional si reducción es menor)
Beneficio FCS: Límite inferior	Mes 1: \$187.272 Mes 2: \$147.143 Mes 3: \$120.389 Mes 4: \$107.013 Mes 5: \$93.937 Mes 6 y 7: \$80.259	Mes 1: \$225.000 Mes 2: \$225.000 Mes 3: \$225.000 Mes 4: \$200.000 Mes 5: \$175.000	
Beneficio FCS: Límite superior	Mes 1: \$624.240 Mes 2: \$490.476 Mes 3: \$401.297 Mes 4: \$356.707 Mes 5: \$313.125 Mes 6 y 7: \$267.531		\$225.000 para reducción de 50% (proporcional para reducciones menores)
Responsabilidad de trámite	Trabajador directamente en la AFC	Empleador, y, en segundo término trabajador con declaración jurada enviada electrónicamente a AFC	Empleador, y, en segundo término trabajador con declaración jurada enviada electrónicamente a AFC

Nota: Elaboración propia a partir de Ley No. 19.728 y Ley No. 21.227.

En julio de 2020 el gobierno anuncia un proyecto de modificaciones transitorias al Seguro de Cesantía. Los requisitos de acceso al beneficio de cesantía se reducen de seis a tres cotizaciones en los últimos 12 meses para llegar a un criterio similar al de la suspensión. Trabajadores y trabajadoras con saldo disponible en su cuenta individual de cesantía pueden acceder a sus fondos independiente de los meses que hayan cotizado. El proyecto también modifica la tasa de reemplazo del beneficio pagado con la CIC, dejándolas en 70% para el primer mes, 55% para los

meses 2, 3, 4, y 5 y 50% para los meses 6 y siguientes.⁸ Los cambios propuestos serían de carácter transitorio y tendrían vigencia hasta el 31 de octubre de 2020 (Boletín 13624-13).

Beneficio para independientes

Reconociendo la ausencia de cobertura de protección ante la desocupación para los trabajadores por cuenta propia, el gobierno propuso la creación de un “Beneficio para los trabajadores independientes”⁹ (Ley No. 21.242, BCN, 2020b). El beneficio contempla un subsidio y un préstamo sin interés a trabajadores independientes que hayan entregado boletas a lo menos durante tres meses en el último año o durante seis meses en los últimos dos años y que, en el mes que solicitan el beneficio hayan experimentado una baja de al menos 30% en los ingresos respecto del período abril 2019 – abril 2020.

El subsidio cubre el 70% de la caída de ingresos para los trabajadores con rentas promedio iguales o inferiores a \$320.500, 50% para los trabajadores con rentas entre \$320.501 y \$400.000 y de 40% a trabajadores con rentas entre \$400.001 y \$500.000. El subsidio tiene un tope de \$100.000 mensuales. Este beneficio no se considera ingreso, por lo que no está sujeto a impuestos ni se considera para efectos previsionales. Está integrado al Ingreso Familiar de Emergencia de modo que, dependiendo del caso, se complementa con los demás beneficios para asegurar una renta de alrededor \$100.000 pesos por persona en el hogar.

Para los trabajadores con rentas superiores a \$500.000, el beneficio ofrece un crédito por un valor máximo de \$650.000 con cero tasa de interés. Se puede pagar en tres años, tras un año de gracia y se descuenta de las boletas emitidas en el futuro.

8. El proyecto también modifica la tasa de reemplazo pagada por el FCS, dejándola en 70%, 55%, 55%, 55% y 45% para los meses 1, 2, 3, 4 y 5. El beneficio pagado por el FCS tiene un mínimo estable de \$225.000 para todos los meses. El proyecto también extiende el plazo para que empresas y trabajadores puedan acogerse a la reducción pactada de jornada hasta el 31 de julio de 2021.

9. La primera versión de este proyecto (Boletín 13479-05) establecía un seguro contributivo que se iniciaba con una inyección de recursos de USD 300 millones ya que se pone en marcha en un período de mayor demanda por retiros que aportes. Una vez en régimen, el seguro se financiaría con aportes de los trabajadores independientes del 0,4% de sus ingresos. Serían beneficiarios los trabajadores que hayan emitido boletas de honorarios en a lo menos 4 meses, continuos o discontinuos, de los 12 meses anteriores, o haber emitido boletas de honorarios en a lo menos 8 meses, continuos o discontinuos, en los 24 meses anteriores. Este proyecto de seguro para independientes continuaría funcionando una vez finalizada la crisis sanitaria y económica Covid-19. El trámite de este proyecto se vio entrapado por la necesidad de distinguir la discusión urgente del beneficio temporal de una discusión más profunda del seguro permanente. Este proyecto fue reemplazado por el beneficio para trabajadores independientes.

Transferencias no contributivas: Bono Covid-19 e Ingreso Familiar de Emergencia

La informalidad en Chile rondaba cerca del 30% antes de la crisis de la Covid-19 por lo que estos trabajadores, sumados a los cuentapropistas y asalariados del sector público, no tienen acceso a las prestaciones del Seguro de Cesantía. La disminución de la actividad económica y la restricción de movimiento producto de las medidas sanitarias ponen a estos trabajadores en una situación vulnerable. Para hacer frente a la inseguridad de ingresos y apoyar a estos hogares a cumplir con las recomendaciones de confinamiento, en el paquete de medidas también se incluyeron transferencias no contributivas, a través del Bono de Emergencia Covid-19 (Ley No. 21.225, BCN 2020c) y, luego, a través del Ingreso Familiar de Emergencia (Ley No. 21.230, BCN 2020d) y su modificación (Ley No. 21.243, BCN 2020e).

El Bono Covid-19 entregó, por única vez, un subsidio de \$50.000 a hogares que reciben el subsidio único familiar (los hogares reciben un bono por carga familiar causante del subsidio único familiar), hogares que reciben otras transferencias del sistema Seguridades y Oportunidades (un subsidio por hogar) y hogares que pertenecen al 60% de hogares más vulnerables según el Registro Social de Hogares (un subsidio por hogar). Hogares que cumplen con más de uno de estos criterios de elegibilidad reciben un solo subsidio, correspondiente al mayor monto según sea el caso. Como este beneficio apunta a apoyar los ingresos de hogares que están en informalidad laboral, el tercer criterio de elegibilidad excluye a hogares que estén integrados por personas que se encuentren percibiendo una pensión jubilatoria, o por trabajadores dependientes o independientes formales.

Por su lado, el Ingreso Familiar de Emergencia otorga transferencias mensuales por tres meses a hogares que pertenezcan al 80% más vulnerable y no cuenten con ingresos formales. El monto a transferir dependerá del nivel de vulnerabilidad y el número de integrantes del hogar. Originalmente, el bono era de \$65.000 por persona el primer mes (mayo), \$55.200 el segundo mes (junio) y \$45.400 el tercer mes (julio)¹⁰. Alcanzaría los \$260.000 para una familia de 4 personas que no tenga ingresos formales e integre un hogar perteneciente al 40% más vulnerable de Chile durante la emergencia.

10. El valor por persona del bono comienza a decaer con el quinto integrante. El bono tiene un tope en hogares de 10 o más personas (BCN 2020c).

Luego del primer mes, y en respuesta a una crisis que se vislumbra más larga y profunda que lo originalmente estimado, el Ingreso Familiar de Emergencia es modificado. Así, a partir del mes de junio se redefine el monto que alcanzaría los \$65.000 para el primer mes extraordinario y \$100.000 para los dos siguientes, por persona para hogares de hasta 4 personas (monto que decrece por persona adicional). Se extiende su cobertura para ofrecer esta garantía de ingresos a los hogares que pertenezcan al 80% más vulnerable según el Indicador Socioeconómico de Emergencia. Extiende la cobertura a todos los trabajadores, por lo que si algún miembro del hogar percibe ingresos, el Ingreso Familiar de Emergencia los complementa. Se integra, de esta manera a las distintas fuentes de ingresos familiares como ingresos laborales, el beneficio para trabajadores independientes y el Seguro de Cesantía. Garantiza, en el caso de un hogar de cuatro personas, un ingreso de \$400.000.

El retiro del 10% de los fondos de pensión

En reacción, al menos en parte, a la exclusión de ciertos grupos de la población a los beneficios producto de la estrategia de avanzar políticas focalizadas, a la insuficiencia de las prestaciones y a la demora en su gestión y tramitación, entre abril y julio la Cámara de Diputados ingresa tres proyectos de reforma constitucional que permitiría a los trabajadores y trabajadoras retirar una parte de sus fondos de pensión (ver recuadro 3). Luego de aprobarse en el Senado, la Cámara de Diputados ratifica y promulga, el 24 de julio, la reforma constitucional que permite el retiro de una parte de los fondos ahorrados para pensión de vejez. Mediante esta ley, los afiliados con menos de 35 unidades de fomento (UF; aprox \$1.000.000) podrán retirar todo su saldo, quienes tengan entre 35 y 350 UF (entre \$1.000.000 y \$10.000.000 aprox.) podrán retirar 35 UF (aprox. \$1.000.000), personas con saldo entre 350 UF y 1.500 UF (entre \$10.000.000 y \$43.000.000) podrán retirar el 10% del saldo y quienes tengan acumulado más de 1.500 UF (aprox. \$43.000.000) pueden retirar un máximo de 150 UF (aprox \$4.300.000).

La Superintendencia de Pensiones consigna que 26,9% de los afiliados a los fondos de pensiones se encuentra en el tramo para retirar el total de los fondos, 41% está en el tramo que puede retirar hasta 35 UF, 25,4% en el tramo que puede retirar el 10% y 6,6% puede retirar 150 UF. De esta forma, si cada afiliado saca el máximo permitido se podrían retirar hasta 19.640 millones de USD, equivalente a un 9,9% del total de los fondos de pensiones. Si bien esto disminuiría las futuras pensiones, se ha generado una discusión en torno a formas de cubrir el monto retirado para no perjudicar las pensiones. Se ha propuesto aumentar el monto de las

cotizaciones futuras, ya sea a cargo del empleador y/o del Estado. De todas maneras, parte de dicho diferencial sería cubierto por el Pilar Solidario, como resultado de un mayor número de jubilados que calificarían para el beneficio (Superintendencia de Pensiones, 2020b).

El retiro de los fondos de pensiones contribuirá a complementar los ingresos de muchas familias. Este ingreso a la vez, tendría efectos en la reactivación económica, generando un shock en el flujo de la economía, activando el consumo y mitigando parte de la deuda financiera. En esta línea, estimaciones de Scotiabank (2020) muestran que el retiro podría equivaler entre el 1,2% y 6,2% del PIB. Alrededor del 60% del retiro sería destinado a consumo en bienes no durables, y el resto a consumo de bienes durable, inversiones o ahorro. Esto a su vez tendría efectos directos sobre las finanzas públicas, las que se verían incrementadas por el Impuesto al Valor Agregado (IVA). En una primera aproximación, si la mitad del potencial de retiro de 19.640 millones de USD se destinarán a consumo, los ingresos del estado por concepto de IVA podrían alcanzar cerca de los 1.850 millones de USD.

Recuadro 3

El retiro del 10% y el debate previsional

En primera instancia, el retiro de los fondos de pensión tendría efectos negativos sobre las futuras pensiones. La Superintendencia de Pensiones muestra que la pensión anual podría disminuir entre un 5% y un 19,2% anual, dependiendo de la edad en que se comienza a cotizar y el sexo del afiliado. Si bien el debate en torno a esta Ley ha puesto el foco en dicha disminución, la posibilidad de retirar el 10% del saldo acumulado en los fondos de pensión debe entenderse tanto como respuesta a la necesidad de proveer seguridad de ingresos a los hogares, como dentro de un debate más amplio del sistema de pensiones en Chile.

El pilar contributivo del sistema de pensiones en Chile fue diseñado con un componente principal de ahorro individual basado en la premisa de asegurar que el trabajador es el “propietario” de sus ahorros. Dicha premisa se contrapone con el principio de seguridad social que supone asegurar ingresos en la vejez distribuyendo el riesgo socialmente. Permitir el retiro definiría, al menos en tiempos de emergencia, que prima el principio de propiedad, invitando a una reforma previsional que cree un componente más robusto de seguridad social (Bertranou y Montt 2020).

Otras medidas

El primero de agosto, el gobierno promulga un paquete de medidas complementarias que busca apoyar a los hogares que no califican para los beneficios anteriores o a quienes esas medidas no son suficientes para mitigar los efectos de la disminución de ingresos. El gobierno propone, para los trabajadores con ingresos formales de entre \$400.000 y \$1.500.000 y que hayan sufrido una baja en sus ingresos de más del 30%, un bono de \$500.000 (para trabajadores con ingresos formales de hasta \$2.000.000 se propone un bono menor). Para estos trabajadores y trabajadoras se ofrece también un préstamo para compensar hasta el 70% de las caídas de ingresos, otorgado en tres cuotas de hasta \$650.000 por cuota. El préstamo tiene un año de gracia, tres años para pagarlo y los pagos no pueden representar más del 5% del ingreso. El saldo adeudado se condona si el préstamo no es pagado al término de cuatro años. Este beneficio se suma a la postergación de pagos de impuesto a la vivienda, postergación de pago de créditos educacionales, postergación del pago de créditos hipotecarios y un subsidio para el arriendo para familias que hayan sufrido caídas en sus ingresos (Ley No. 21.252, BCN, 2020f).

La propuesta de apoyar a los hogares a través de la oferta de préstamos blandos debe entenderse en el marco de un relativo alto endeudamiento de los hogares chilenos: en 2020 el stock de deuda equivale al 75% de los ingresos disponibles, alrededor de un quinto del ingreso mensual de los hogares está destinado a pagar deuda y el número de personas en mora equivale a un 49% de la fuerza de trabajo (para más detalles, ver recuadro 4).

Recuadro 4

Deuda financiera de los hogares

La deuda financiera de los hogares ha sido un tema de preocupación nacional durante los últimos años debido a su crecimiento sostenido. Esta situación se torna especialmente relevante en períodos de crisis económica debido a que, por un lado, se dificulta el pago de la deuda existente producto de la falta de ingresos y, por otra parte, se puede incurrir en más endeudamiento para cubrir los menores ingresos. Según cifras del Banco Central, entre 2005-2020 el stock de deuda financiera de los hogares sobre el ingreso disponible pasó de 43% a 75%, creciendo trimestralmente un 3% en promedio.

El último informe de endeudamiento de la Comisión para el Mercado Financiero muestra que la carga financiera -a junio de 2019- era un 20% del ingreso, es decir, a esa fecha se estaba destinando un quinto del ingreso mensual a pagar deuda. Un 61% de los deudores tenía un ingreso mensual inferior a \$750.000, donde los sectores de menores ingresos tienen mayor deuda impaga. Por ejemplo, las personas con ingresos bajo \$250.000 tenían un 10% de deuda impaga sobre la deuda total, las personas con ingreso entre \$250.000-\$400.000 tenían un 8% de deuda impaga, y los tramos de mayores ingresos (sobre 1,7 millones) tenían deuda impaga cercana a 1%.

El XXVIII Informe de Deuda Morosa muestra que el número de personas en mora incrementó en alrededor de 864 mil personas en los últimos cuatro años, llegando a 4.815.695 en marzo del 2020, equivalente a un 49% de la fuerza de trabajo del primer trimestre del mismo año. Estas personas tuvieron una deuda morosa promedio de \$1.887.930. El incremento de la deuda en número de personas, en stock de deuda y número de morosos sugiere que no es recomendable financiar la crisis laboral y de ingresos mediante más deuda, sino con otros mecanismos paliativos ante la pérdida de salarios (tabla 2).

► Tabla 2

Deuda, carga financiera y morosidad, 2015-2020
(en porcentaje y miles de personas)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Deuda/ Ingreso disponible (a)	65,9%	66,7%	70,2%	73,0%	74,9%	75,4%
Carga financiera(b)	21,8%	22,1%	23,0%	23,8%	19,9% (24,4%) ^b	
Morosos (c)	3.583.573	3.951.083	4.335.811	4.449.163	4.604.770	4.815.695
Morosos/ Fuerza de trabajo (d)	40,8%	44,2%	47,5%	47,0%	48,1%	49,4%

(a) Deuda incluye stock de préstamos y otras cuentas. El ingreso disponible corresponde al año móvil. Entre 2015-2019 corresponde al cuarto trimestre, en 2020 se utiliza el primer trimestre.

(b) Cifras a junio de cada año. A finales del 2018 se incluyeron dos emisoras de tarjetas no bancarias, por lo que su consolidación cambió la composición de la deuda. Entre paréntesis se encuentra la carga financiera con las mismas instituciones de los años previos. El dato para 2020 no estaba disponible a la fecha de publicación de este informe

(c) y (d) Cifras para el primer trimestre de cada año.

Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central, Comisión para el Mercado Financiero y Equifax.

Otro grupo que estaba en particular vulnerabilidad y que no estaba siendo cubierto por las medidas del gobierno lo constituían los padres - principalmente madres - que terminaban su permiso postnatal parental. Para acoger a este grupo que se veía en dificultades de volver a trabajar porque su puesto de trabajo o los espacios de cuidado para dejar a los niños o niñas estaban cerrados, se acordó extender una licencia médica, aduciendo la necesidad de que los niños y niñas se queden en casa bajo el cuidado de uno de sus padres para evitar el contagio. El beneficio, con cargo al seguro de salud (ISAPRE o FONASA), tiene una duración de tres meses y beneficia a padres cuyo vencimiento del permiso postnatal ocurre durante el período de emergencia (Ley 21.247, BCN, 2020g).

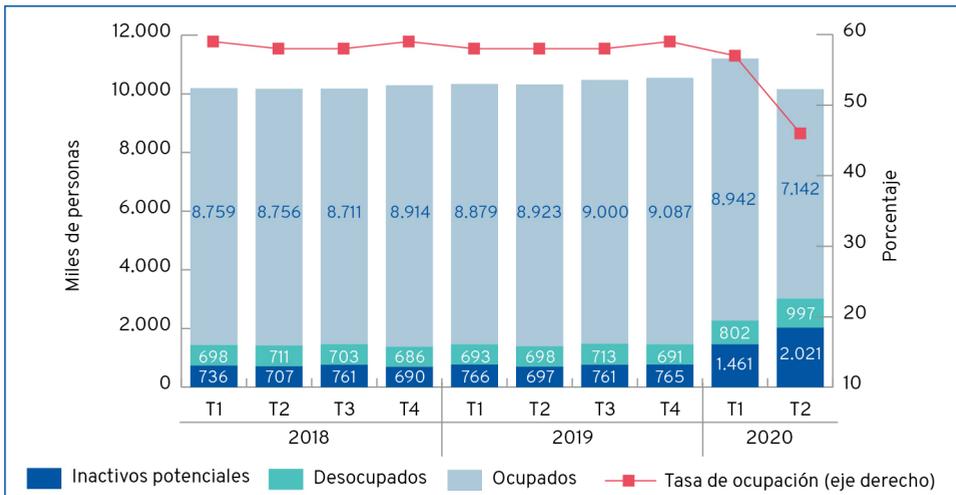
En mayo y julio el gobierno anuncia la entrega de 2,5 y 3 millones de cajas de alimentos, respectivamente.

► 4. Límites y oportunidades de las medidas y reformas

La figura 3 muestra el efecto que ha tenido la crisis en el número de ocupados y en la transformación de la estructura de la fuerza de trabajo en el primer y segundo trimestre del 2020, donde los inactivos potenciales¹¹ han alcanzado las dos millones de personas. De igual forma, la tasa de ocupación pasó de 59% en el cuarto trimestre del 2019 a 46% en el segundo trimestre del 2020, lo que significa una caída en los ocupados de 1.9 millones de personas.

► Figura 3

Evolución de la estructura de la fuerza de trabajo y tasa de ocupación, 2018-2020 (en miles y porcentaje)



Nota: Inactivos potenciales: Personas fuera de la fuerza de trabajo que no realizaron actividades de búsqueda de una ocupación, pero que estaban disponibles para trabajar, o que si buscaron, no estaban disponibles para trabajar

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

11. Personas fuera de la fuerza de trabajo que no realizaron actividades de búsqueda de una ocupación, pero que estaban disponibles para trabajar; o que si buscaron, pero que no estaban disponibles para trabajar.

Frente a esta situación del mercado laboral el gobierno responde con las medidas descritas en la sección anterior. Las normas internacionales del trabajo, en particular aquellas que refieren a la protección social, son un punto de partida para analizar un esquema o sistema de protección ante la desocupación. En su conjunto, la *Recomendación sobre pisos de protección social*, 2012 (núm. 202); el *Convenio sobre el fomento del empleo y protección contra el desempleo*, 1988 (núm. 168); la *Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia*, 2017 (núm. 205); y el *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*, 1952 (núm. 102) abogan por un paquete de medidas diverso que asegure protección de ingresos ante la desocupación que sea universal en su cobertura, con prestaciones suficientes y predecibles¹². Las lecciones de crisis pasadas y la recuperación abogan, también por la protección del empleo pues acelerarían la reactivación al tiempo que protege a los trabajadores.

Esta sección evalúa la acción del gobierno para proteger a los trabajadores y trabajadoras de la pérdida de ingresos. No consideran, por lo tanto, los efectos del retiro del 10%, ya que, como se menciona anteriormente, el retiro del 10% se plantea en parte como respuesta a la focalización y ausencia de medidas para ciertos grupos de la población afectados por la crisis.

Si bien las medidas del gobierno avanzan la cobertura y expanden el abanico de programas para hacer frente a la pérdida de ingresos, muchas medidas se demoraron en ser diseñadas o en dar respuesta a las necesidades de los hogares en términos de suficiencia. La mayoría de las medidas adoptadas como resultado de la crisis son transitorias. Puede aprovecharse la experiencia para generalizar estas medidas en el tiempo y mantener la extensión de la cobertura y su activación en períodos críticos.

Universalidad

Antes de la Covid-19, la protección ante la desocupación no era universal. Trabajadores por cuenta propia e independientes o asalariados informales, entre otros, no tenían seguridad de ingresos ante la desocupación. Con la Ley de Protección del Empleo, el Beneficio para los Trabajadores Independientes, el Bono de

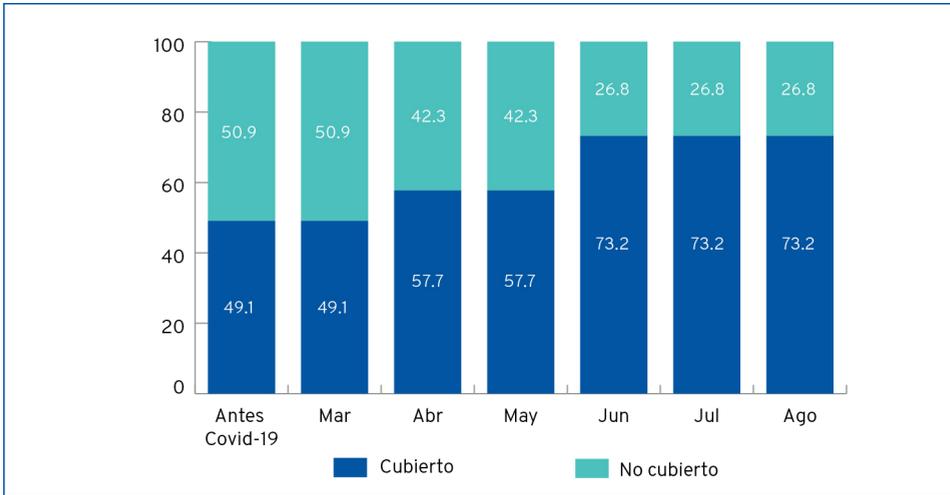
12. La Recomendación 202, el Convenio 102 y el Convenio 168 apuntan además a esquemas de protección social solidarios en su financiamiento y beneficios, financiera y socialmente sostenibles y con una administración tripartita, que involucre a todos los participantes del sistema (empleadores en tanto cotizantes, trabajadores en tanto beneficiarios y Estado en tanto aportante).

Emergencia Covid-19 y el Ingreso Familiar de Emergencia se avanza a cubrir, al menos en parte, estos vacíos.

La tabla 3 muestra, para distintas categorías de ocupados, la cobertura ofrecida antes y después de las medidas tomadas para enfrentar la crisis de la Covid-19. Destaca la extensión de la cobertura a grupos de asalariados antes excluidos e independientes. La figura 4, por su parte, cuantifica esta cobertura antes y después de las medidas adoptadas en 2020. Con las medidas, la cobertura aumentó en 24 puntos porcentuales. No obstante, pese al avance significativo que esto significa se mantuvieron grupos importantes sin cobertura. La falta de cobertura es particularmente relevante entre trabajadores por cuenta propia, informales e independientes en los quintiles 4 y 5 de los hogares según su vulnerabilidad. Con todos los esfuerzos de extensión de cobertura, un 26,8 por ciento de los trabajadores siguió sin protección antes y después de la crisis. Estos trabajadores corresponden a un 41,8% de asalariados, 30,2% independientes, 19,3% pertenece al sector público, 5,5% trabaja en empleo doméstico y 3,1% es familiar no remunerado.

► **Figura 4**

Cobertura de la protección ante la desocupación antes y después de la crisis, primer trimestre 2020 (en porcentaje)



Nota 1: La elegibilidad al Ingreso Familiar de Emergencia depende de pertenecer a los cuatro primeros quintiles del Indicador Socioeconómico de Emergencia o al 90% más vulnerable del Registro Social de Hogares. Se asume, para efectos de este gráfico, cobertura si el hogar cumple con los criterios de elegibilidad a partir de una estimación realizada usando la encuesta CASEN 2017.

Nota 2: Para el sector cubierto del primer trimestre 2020 se utilizan las cotizaciones del Seguro de Cesantía de marzo 2020. La distribución de cotizantes cubiertos y no cubiertos proviene de la base administrativa del seguro de cesantía en base a información hasta diciembre del 2018. Para la distribución de independientes cubiertos en situación de catástrofe se utiliza la CASEN 2017.

Nota 3: Se incluyen como cubiertos al empleo doméstico con contrato y empleo del sector público de planta, sin embargo, corresponden a indemnizaciones parciales.

Nota 4: No se incluye como cubiertos después de la COVID-19 a las personas beneficiadas por la Ley de protección a los ingresos de la clase media, debido a que considera grupos que se cruzan con otros beneficios.

Nota 5: La cobertura por el Bono Covid-19 se incluye como parte de la cobertura del IFE a partir de junio.

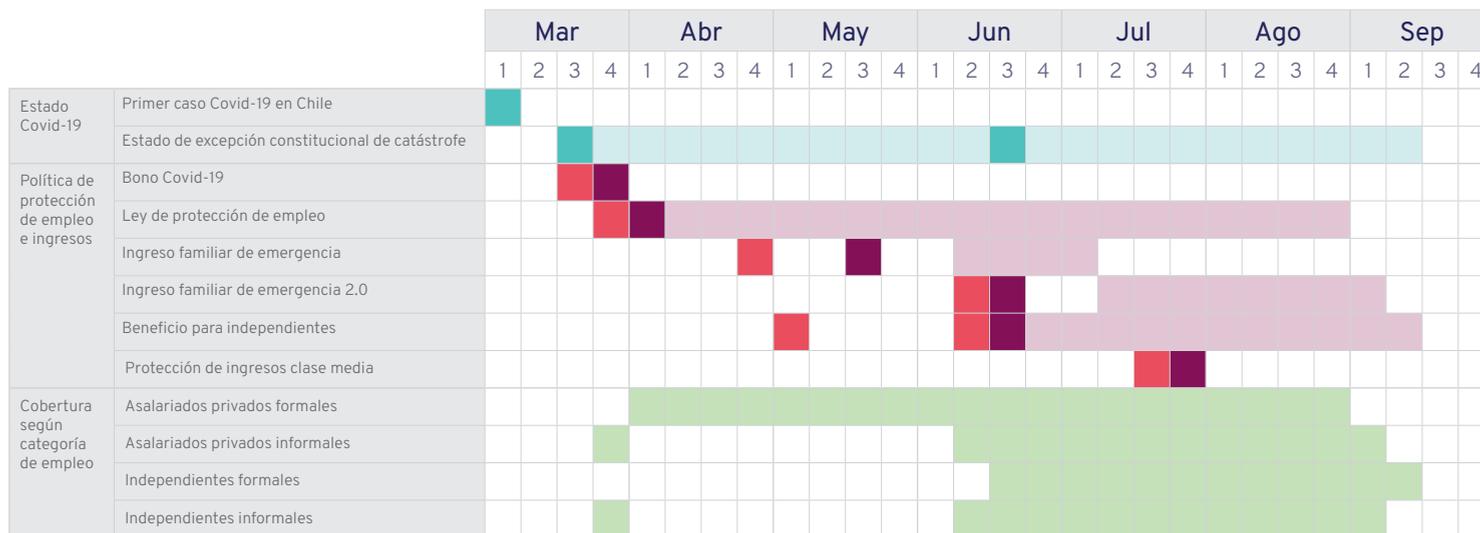
Fuente: Elaboración propia a partir de CASEN 2017, ENE 2020 y Base de Datos de Registros Administrativos del Seguro de Cesantía.

Las medidas implementadas han sido focalizadas, lo que puede tener sentido desde el punto de vista de la eficiencia del uso de recursos. Esta estrategia enfrenta obstáculos cuando la crisis afecta a casi toda la población de una u otra manera, por lo que existen grupos de trabajadores afectados que no están cubiertos por las medidas. Otro obstáculo es que, al ser focalizadas requieren tiempo para implementarse y diseñarse correctamente. Esto sumado a que al requerir políticas complementarias para cubrir los vacíos que deja la focalización, la ayuda ha tendido a llegar de manera tardía y poco oportuna.

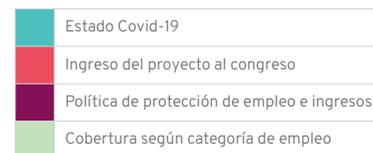
En efecto la implementación de este aumento en la cobertura no ha sido oportuna en algunos casos, limitando la capacidad de asegurar ingresos en los primeros meses de la crisis. A modo de ejemplo, si bien la crisis se desata en marzo 2020, recién a finales de junio de 2020 se consolida la respuesta integrada de beneficios para ofrecer seguridad de ingresos. Esta demora significó que muchos trabajadores reciban ingresos de baja suficiencia (p. ej. el Bono Covid-19 o la primera versión del Ingreso Familiar de Emergencia) o ninguna (p. ej. trabajadores por cuenta propia) durante los dos primeros meses de la crisis. La figura 5 muestra, temporalmente, el inicio de la crisis y el tiempo que demoró la discusión y entrega de beneficios para distintos grupos de trabajadores, trabajadoras y hogares.

Figura 5

Evolución de las medidas de protección de empleo e ingresos frente a Covid-19



Nota: A modo de ejemplo, la Ley de Protección del Empleo se presentó en el Congreso la cuarta semana de marzo, para ser aprobada en la primera de abril, y la cobertura de este programa se extiende hasta la última semana de agosto. Este programa cubre a los asalariados privados formales entre abril y agosto.



Una vez finalizado el Estado de Catástrofe se supone que muchas de las medidas adoptadas serán discontinuadas, tal y como ocurrió luego de los terremotos de 2010 y 2014 (ver recuadro 2). En muchos aspectos, se espera que la cobertura volverá a la situación anterior a marzo de 2020. La flexibilización del uso del Seguro de Cesantía en términos de requisitos de meses de cotización, suspensión de contrato y reducción de jornada sería eliminada, así como el Bono Covid-19 (fue pago único) y el Ingreso Familiar de Emergencia (serían cuatro pagos únicos). El aumento notable en la cobertura que se logró con las medidas adoptadas y la integración de beneficios e ingresos para garantizar un piso es un avance que, de perdurar en el tiempo, contribuirá a sentar las bases de un piso de protección social para hogares con personas en edad activa y posibilidad de trabajar. Por la naturaleza del beneficio y la población que la recibe, es difícil anclar las medidas de apoyo a los trabajadores informales a las contingencias específicas de cada trabajador o trabajadora; sí pueden anclarse a un ingreso mínimo consistente con un piso de protección social o a medidas que se activan cuando, por crisis económica, ambiental o terremoto, la situación de desocupación regional o nacional alcanza niveles determinados.

En caso de modificarse estos esquemas para que perduren en el tiempo queda por mejorar los déficits de cobertura contributiva que tienen los empleados del sector público (en particular los que no son trabajadores de planta) y las trabajadoras domésticas. Si bien una gran parte de las trabajadoras domésticas están en informalidad, en línea con el *Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos*, 2011 (núm. 189) no existe razón para que estos trabajadores tengan un régimen laboral que ofrece un nivel de protección social inferior, aunque deben preverse mecanismos para evitar que el aumento de cotizaciones que conllevaría esta igualación de derechos afecte negativamente el empleo del sector o aumente la informalidad.

► Tabla 3

Grupos de trabajadores y cobertura en el seguro de cesantía antes y después de las medidas adoptadas para enfrentar la crisis de la Covid-19, primer trimestre 2020

Estado	Cobertura	Categoría empleo	Restricción	Tipo cobertura	Número ocupados (miles)	Porcentaje sobre ocupados	
Antes del estado de catástrofe por Covid-19	Cubierto	Asalariados	Registrar 12 cotizaciones mensuales en los últimos 24 meses anteriores contados al mes del término del contrato. Las tres últimas cotizaciones deben ser continuas y con el mismo empleador	SC	3,601	40.3	
	Indemnización Empleo doméstico	Empleo doméstico	Tener contrato	ITE	155	1.7	
	Indemnización Sector Público	Sector público	Tener contrato de planta		637	7.1	
	No cubierto	Asalariados		Sin contrato		1,774	19.8
		Empleo doméstico		Sin contrato		132	1.5
		Sector público		Sin contrato de planta (a contrata, a honorarios)		463	5.2
		Independientes				2,180	24.4

Después del estado de catástrofe por Covid-19	Cubierto	Asalariados	Contar con al menos las 3 últimas cotizaciones continuas con el mismo empleador o con 6 cotizaciones en los últimos 12 meses (dos últimos con el mismo empleador) y cubierto en situación normal.	SC	3,595	40.2
				BCM		
			Contar con al menos las 3 últimas cotizaciones continuas con el mismo empleador o con 6 cotizaciones en los últimos 12 meses (dos últimos con el mismo empleador) y no cubierto en situación normal.	SC	776	8.7
				BCM		
		Independientes formales	Entrega boleta a honorarios y recibe renta por debajo de \$500.000	BC IFE* BTI**	183	2.0
		Independientes informal	Pertencientes a los quintiles I, II, III y IV	BC IFE* BTI**	1,198	13.4
	Empleo doméstico	Sin contrato	IFE*	132	1.5	
	Empleo doméstico formal	Tener contrato	ITE SC	155	1.7	
Indemnización Sector Público	Sector público	Tener contrato		637	7.1	

Después del estado de catástrofe por Covid-19	No cubierto	Asalariados	Menos de 3 cotizaciones		400	4.5
			Sin cotizaciones		572	6.4
			Trabajadores con contrato firmado antes de 2002 que no cotizan al Seguro de Cesantía		32	0.4
		Sector público	Sin contrato		463	5.2
		Independientes formales	Sin boleta de honorarios y quintiles IV y V		314	3.5
		Independientes informales	Pertenecientes al quintil V		486	5.4

* La cobertura del Ingreso Familiar de Emergencia depende de pertenecer a alguno de los siguientes tres grupos: i) tener Registro Social de Hogares y estar dentro del 90% más vulnerable, encontrarse dentro del 80% de mayor vulnerabilidad de acuerdo al Indicador Socioeconómico de Emergencia y que los mayores de edad del hogar no tengan ingresos formales; ii) Estar en el 90% más vulnerable del Registro Social de Hogares, pertenecer al 80% de mayor vulnerabilidad según el Indicador Socioeconómico de Emergencia y que los mayores de edad del hogar perciban ingresos principalmente informales y, que los ingresos formales no superen el ingreso recibido; y iii) Pertenecer al 80% más vulnerable del Registro Social de Hogares, al menos uno de los integrantes del hogar tenga 70 años o más y ser beneficiario de Pensión Básica Solidaria de Vejez, y que al menos uno de sus integrantes sea beneficiario de una Pensión Básica Solidaria de Invalidez. . Mediante los datos de encuestas no es posible identificar el Registro Social de Hogares ni el indicador socioeconómico de emergencia, por lo que se realiza una estimación a partir de los quintiles de ingresos por hogar.

** A partir de los datos de encuestas no es posible determinar el número de independientes beneficiarios del BTI.

Nota 1: SC: Seguro de Cesantía; SdC: Subsidio de Cesantía; BTI: Beneficio para Independientes; BC: Bono Covid-19; IFE: Ingreso Familiar de Emergencia; ITE: Indemnización a todo evento; BCM: Beneficio de Clase Media (cubre sólo a trabajadores y trabajadoras con ingresos entre \$500.000 y \$2.000.000 que hayan sufrido una baja en sus ingresos respecto del año anterior, incluyendo por cesantía).

Nota 2: El empleo del sector público de planta se aproxima mediante trabajadores con contrato a plazo indefinido.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ENE, CASEN y datos administrativos del Seguro de Cesantía.

Suficiencia

Una protección social efectiva debe proveer prestaciones adecuadas, considerando tasas de reemplazo que permitan mantener un nivel de vida digno, a los trabajadores y trabajadoras mientras dure la desocupación. Como referencia, el Convenio 102 exige que las prestaciones por desocupación lleguen a lo menos al 45% para un trabajador o trabajadora con un cónyuge y dos hijos.

Es conveniente que las prestaciones se ajusten a las condiciones en las que se da la desocupación y las oportunidades reales que tienen los trabajadores de encontrar trabajo. El FSC tiene un mecanismo de adaptabilidad, ya que ofrece prestaciones por dos meses adicionales cuando la tasa de desocupación nacional es 1 punto porcentual mayor a la media.

Muchas de las prestaciones ofrecidas durante la crisis Covid-19 decaen en el tiempo. Por ejemplo, hasta finales de agosto, el Seguro de Cesantía, ofrecía una tasa de reemplazo del 70% el primer mes que decaía progresivamente al 30%, tanto para los trabajadores y trabajadoras suspendidas como para los trabajadores y trabajadoras cesantes. Los primeros días de septiembre se promulga la Ley No. 21.263 aumenta el piso de tasa de reemplazo al 50%. La ley también reduce los requisitos para hacer uso del seguro en casos de cesantía - la flexibilización de requisitos contemplada en la Ley de Protección del Empleo (Ley No. 21.227) estaba acotada a los casos de suspensión de contrato o reducción de jornada (BCN, 2020h).

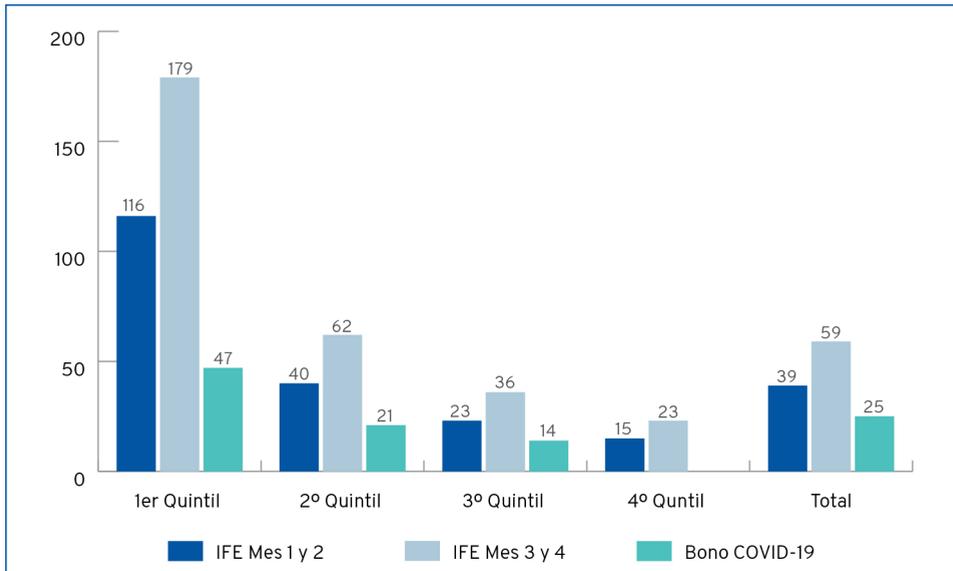
Lo mismo ocurrió con la primera versión del Ingreso Familiar de Emergencia, que consistía en un bono de \$65.000 por persona en el hogar el primer mes, \$55.250 el segundo mes y \$45.400 el tercer mes. En los seguros contributivos, estas caídas responden a crear incentivos para que los trabajadores busquen trabajo y se reinserten más rápidamente a la ocupación. Sin embargo, dada la naturaleza de la crisis de la Covid-19 que requiere el distanciamiento social como medida sanitaria (vigente en gran parte del país), las medidas que buscan proteger la ocupación incentivando la búsqueda dejan de tener sentido. Ante este escenario se hace más propicio en una primera instancia asegurar los ingresos de los hogares, para luego incentivar la búsqueda de trabajo. Lo mismo ocurre en el caso de la suspensión de contratos ya que los trabajadores no deben salir a buscar trabajo. Es por esto que la modificación del Ingreso Familiar de Emergencia realizada en junio aumentó el monto de las prestaciones y las mantiene constantes, de esta ma-

nera, luego del ingreso recibido el primer mes, los beneficiarios reciben aportes de \$65.000 para el primer mes extraordinario y de \$100,000 para los dos siguientes, por integrante del hogar.

La figura 6 resume las tasas de reemplazo de los trabajadores según la prestación que reciben. Como en algunos casos la prestación es otorgada por hogar, la tasa es calculada como porcentaje de los ingresos laborales promedio por persona ocupada en el hogar, con esto se busca homologarla a una prestación por desocupación. A partir de las tasas de retorno estimadas, se esperaría que éstas tengan la capacidad de asegurar un ingreso vital, que como es definido en la Constitución de la OIT, corresponde a uno que asegure mantener un razonable estándar de vida y al menos satisfacer las necesidades básicas.

► Figura 6

Tasas de reemplazo de los instrumentos no contributivos (Bono COVID-19 e IFE) de protección ante la desocupación (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de CASEN 2017.

Nota 1: Para obtener el beneficio promedio por quintil se realizó asignación de personas elegibles observables en la encuesta CASEN 2017. De esta forma, se utiliza el quintil de ingresos como proxy al Indicador Socioeconómico de Emergencia definido por el Gobierno para la asignación del beneficio.

El avance de la crisis de la Covid-19 requirió redefinir las transferencias propuestas en el IFE, es por esto que a los esquemas de pagos definidos inicialmente requirieron ajustes para los siguientes pagos del segundo y tercer mes del beneficio. Como se observa en la figura 6, las tasas de reemplazo son crecientes luego del primer mes, pero decrecientes según el nivel de ingreso. En el caso del IFE, el beneficio promedio por ocupado u ocupada en el hogar estimado en el primer y segundo mes alcanza los \$107.673, monto que aumenta en promedio a \$165.616 por trabajador o trabajadora para los siguientes dos meses. Es así como la tasa de reemplazo del IFE pasa de un 39% en el primer mes a un 59% para los siguientes períodos, valor que decrece a medida que se evalúan en quintiles de ingresos más altos. Para las personas beneficiarias del cuarto quintil de ingresos el beneficio representa, en promedio, un 15% de sus ingresos laborales en el primer mes, el que alcanza un 116% para los trabajadores del primer quintil. Bajo estos mismos parámetros, el bono Covid-19 resulta ser más reducido en cuanto a monto recibido y tasa de reemplazo. El promedio estimado del beneficio recibido por hogar es de \$109.794, el que alcanzaría a reemplazar 47% del ingreso de cada persona ocupada en el primer quintil proporción que disminuye al 14% cuando evaluamos el tercer quintil de ingresos. Cabe destacar además que el Bono Covid-19 es un beneficio que se entrega una vez por beneficiario.

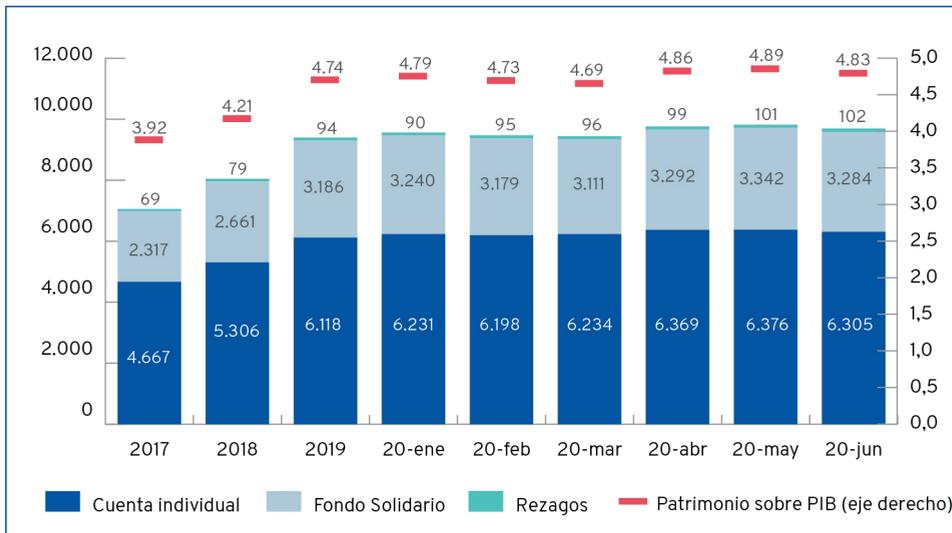
De esta manera, si bien la implementación de asignaciones de emergencia (tanto el Bono Covid-19 como el Ingreso Familiar de Emergencia) representan un avance importante en términos de cobertura y de transferencia de recursos hacia trabajadores y trabajadoras de mayor vulnerabilidad que usualmente no están protegidos por el Seguro de Cesantía, su capacidad de compensar la pérdida de ingresos es limitada en cuanto a montos y periodos, especialmente al inicio de la crisis y, a lo largo de ella, para los hogares de los quintiles 3 y 4. Al presentar bajos niveles promedios en las tasas de reemplazo y finalizar el beneficio entre uno y tres meses, su capacidad para asegurar los ingresos de los hogares no resulta ser suficiente como instrumento de protección ante pérdida de ingresos laborales. Para revisar la situación en el agregado de la masa salarial y el reemplazo de los aportes del Estado a esta, revisar el recuadro 5, donde se realiza una estimación de la disminución de la masa salarial en comparación de los aportes del estado.

Es en reacción a este déficit, en particular el que viven los hogares de los quintiles 3 y 4, que en los meses de junio y julio aparecen con más fuerza las propuestas de retiro del 10% de la AFP o el plan de apoyo a la clase media basado en una mezcla de postergación de deuda hipotecaria y educacional, bonos y en la oferta de créditos blandos. Como se describió anteriormente (ver recuadro 5), abordar

una parte de la ayuda desde la perspectiva de préstamos blandos no ofrece garantías de seguridad de ingresos, sobre todo en una población que tiene niveles altos de endeudamiento.

La mitigación de la crisis se ha apoyado en los fondos del Seguro de Cesantía que hasta antes de la crisis contaba con reservas equivalentes a 4,7% del PIB. Por el incremento de la desocupación en el sector asalariado formal es natural que el Seguro de Cesantía cubra parte de los efectos de la crisis. Estos fondos fueron también usados para cubrir otras medidas como los casos de suspensión y reducción de jornada estipulados en la Ley de Protección del Empleo. Este uso detuvo la tendencia al alza que mantenían las reservas del seguro entre los años 2017-2019 y en el inicio de 2020. Aunque el patrimonio de junio (\$9,690 miles de millones) fue menor que el stock acumulado en mayo (\$9,819 miles de millones) y abril (\$9,760 miles de millones) sigue siendo más de 4,8% del PIB. En junio el 65% de los fondos se encontraba en cuentas individuales, 34% en el fondo solidario y el 1% restante en cuentas de rezago (figura 7).

Figura 7
Evolución del patrimonio en cuentas del seguro de cesantía (en miles de millones de pesos y porcentaje del PIB)



Nota: El ratio patrimonio sobre PIB en los meses del 2020 se calcula sobre el PIB del 2019 actualizado a precios de cada mes.

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Superintendencia de Pensiones y Banco Central.

Recuadro 5

Estimación del efecto contracíclico de las medidas de protección ante la desocupación

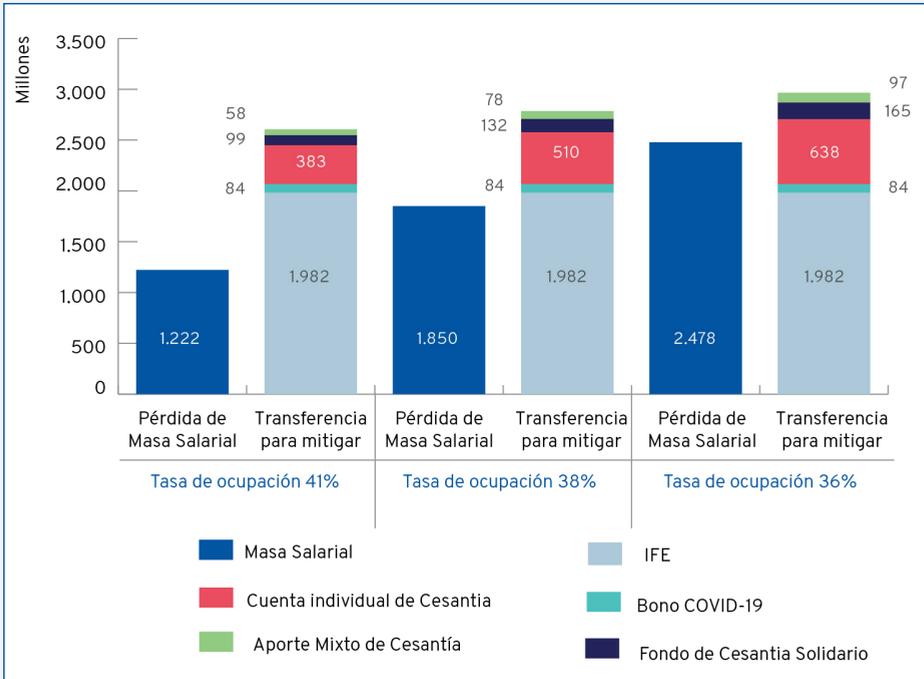
La masa salarial representa la suma de todos los ingresos laborales de los trabajadores y trabajadoras del país, componiendo alrededor de un tercio de los ingresos totales de la economía del país. Es por esta razón que las variaciones en la masa salarial determinan en gran medida el crecimiento o disminución de la demanda agregada, pudiendo explicar en parte considerable los periodos de crecimiento o recesión.

De esta manera, resulta importante observar la evolución de la masa salarial ante el actual escenario por dos razones. Primero, porque muestra qué porción de la presente recesión es explicada (y costada) por los ingresos laborales de los trabajadores. Segundo, porque es posible hacer una evaluación a la suficiencia de la protección social a nivel agregado y de esta forma observar en qué porción la disminución de la masa salarial en el país es compensada por las transferencias efectuadas.

A la fecha del presente documento, no es posible contar con la información exacta para conocer el total de la masa salarial, ni tampoco el total de las transferencias en prestaciones de seguridad social. Sin embargo, se hizo el ejercicio de estimar la masa salarial a partir de una ecuación de Mincer con los datos de la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) del año 2018, con lo cual se simularon los salarios de los trabajadores y trabajadoras en la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) correspondiente al trimestre móvil abril-junio de 2020 y obtener un valor para la masa salarial de ese trimestre (para el detalle de la metodología utilizada, revisar anexo 1). Este ejercicio permite contrastar la pérdida estimada de masa salarial con las transferencias que buscan mitigar dicho efecto (figura 8).

► **Figura 8**

Simulación trimestral ante cuatro escenarios de desocupación
(en millones, US\$)



Fuente: Elaboración propia a partir de la ENE, ESI, CASEN y datos administrativos del Seguro de Cesantía.

Nota 1: Las proyecciones de ocupación utilizadas asumen una disminución en los ocupados por rama de actividad económica igual a la variación experimentada entre los trimestres diciembre 2019 - febrero 2020 (pre-Covid-19) y abril-junio 2020.

Nota 2: Para cada escenario, se asume dicha tasa de ocupación constante para el trimestre.

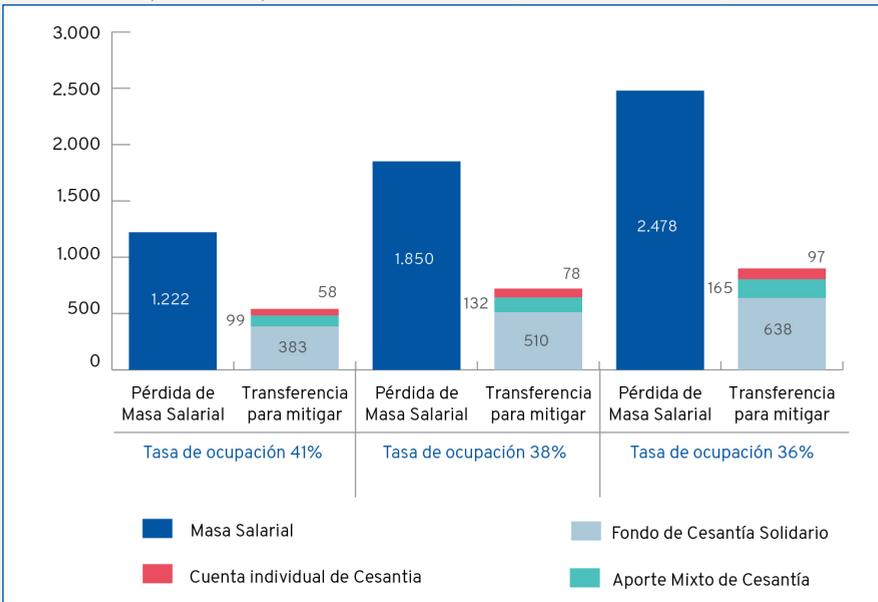
La presente crisis se caracteriza por un aumento importante en la desocupación y en la inactividad (además de un aumento de los ocupados ausentes y una reducción de las horas trabajadas por los ocupados presentes). Es por esta razón que la tasa de desocupación subestima el real efecto en el total de destrucción de empleo y sus efectos en la masa salarial. La figura 8 muestra situaciones trimestrales para tres distintos escenarios de ocupación, correspondientes a tasas de ocupación de 41%, 38% y 36%. Las proyecciones de la ocupación y disminución en la masa salarial se construyen proyectando la disminución de los ocupados por rama de actividad económica, según la variación experimentada antes de la crisis (trimestre diciembre-febrero) a la información publicada luego de la crisis (trimestre abril-junio). De esta forma, en cada

escenario se compara la pérdida estimada de masa salarial trimestral con las transferencias entregadas de hecho por el Estado, que incluye el fondo solidario del Seguro de Cesantía, Ingreso Familiar de Emergencia y Bono Covid-19, y también se agrega el aporte privado proveniente de las cuentas individuales del Seguro de Cesantía.

Se observa que, si bien los montos de las transferencias pueden contrarrestar la pérdida de ingresos salariales, esto deja de ser así en los escenarios de desocupación más alto. A su vez, considerando que el Bono Covid-19 es un beneficio que se entrega una vez, que el Ingreso Familiar de Emergencia abarca 4 meses¹³ y el Seguro de Cesantía es decreciente en el tiempo, la posibilidad de contrarrestar la masa salarial posterior al quinto mes bajo cualquier escenario es más limitada. La figura 9 presenta esta situación, considerando los mismos escenarios de desempleo para un quinto mes.

► Figura 9

Simulación para un quinto mes de crisis (en millones, US\$)



Fuente: Elaboración propia a partir de la ENE, ESI, CASEN y datos administrativos del Seguro de Cesantía.

Nota 1: Se asume un quinto mes de desocupación en donde ya no existen transferencias asociadas al Bono Covid-19 e IFE.

13. Se encuentra en discusión una posible extensión para los meses 5 y 6.

De esta forma, la masa salarial resulta ser escasamente compensada por las transferencias del Estado, que no alcanzan a suplir la disminución de ingresos y que para escenarios de ocupación menores a 41%, no alcanzan a cubrir el 50% de las pérdidas en la masa salarial en un quinto mes de crisis.

Solidaridad

Un sistema de protección social debe ser solidario en el financiamiento y en la distribución de beneficios. Esto implica, por un lado, que tanto el Estado como empleadores y trabajadores contribuyan a la protección y que aquellos que estén frente a situaciones de mayor vulnerabilidad reciban, proporcionalmente, una mayor prestación para asegurar que puedan sustentar una vida digna.

Con la crisis se ha fortalecido el rol del Estado en la protección social. Si antes de la crisis el Estado contribuía al financiamiento del Fondo Solidario de Cesantía con un monto de 225.792 UTM (aprox. 13 millones USD en BCN, 2009), ahora financia también el Ingreso Familiar de Emergencia (aprox. 1.700-2.500 millones USD¹⁴ en BCN, 2020d, 2020e) y el Bono Covid-19 (aprox. 165 millones USD en BCN, 2020c), además de la inyección extraordinaria de 2.000 millones USD al Fondo Solidario contemplado en la Ley de Protección al Empleo (BCN, 2020a), el aporte contemplado dentro del Beneficio para Trabajadores Independientes (monto 300 millones USD en BCN, 2020b) y el aporte considerado en el Beneficio para la Clase Media (monto 1.000 millones USD en BCN, 2020g)¹⁵. Empleadores y trabajadores también aportan al sistema de protección social a través de sus contribuciones al Seguro de Cesantía (ver tabla 4).

14. Monto obtenido sumando el gasto total por el primer pago del IFE informado en el informe de la Comisión de Hacienda de la Ley No. 21.320, y los siguientes pagos dos y tres del IFE informados en el informe financiero de la Comisión de Hacienda de la Ley No. 21.243. El monto final depende de la extensión a los meses cinco y seis, monto planteado en el informe de la comisión de hacienda de la ley No. 21.243.

15. Esta inyección de recursos es un préstamo que deberá ser devuelto por el Seguro según las condiciones establecidas en la Ley 21.227.

► **Tabla 4**

Contribución del Estado, empleadores y trabajadores a los distintos esquemas de protección ante la desocupación

	Contribución al financiamiento		
	Estado	Empleadores	Trabajadores
Seguro de cesantía - Cuentas individuales		X	X
Seguro de cesantía - Fondo Solidario	X	X	
Indemnización a todo evento		X	
Beneficio para trabajadores independientes	X		X
Bono Covid-19	X		
Ingreso Familiar de Emergencia	X		
Beneficio para la clase media	X		X

Nota: En negrita las medidas adoptadas para la crisis Covid-19.

Fuente: Elaboración propia.

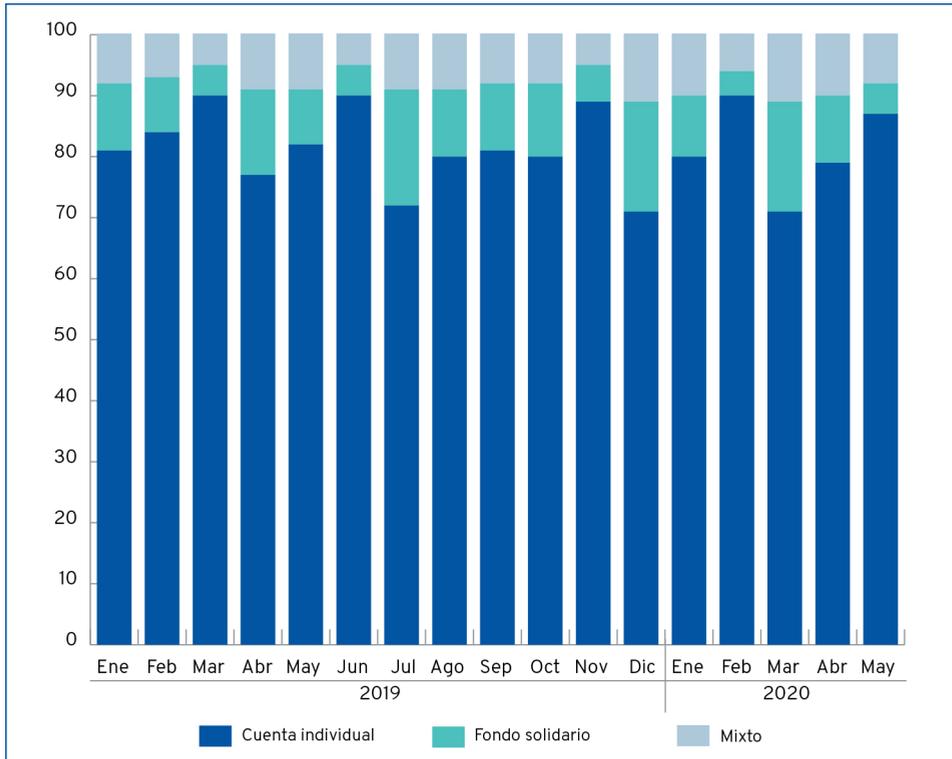
El financiamiento del Seguro de Cesantía tiene una fuente tripartita que, frente a la desocupación, se pagan prestaciones desde las cuentas individuales, del fondo solidario o de ambas. Del monto total de las prestaciones pagadas por cesantía predomina el retiro de la cuenta individual, donde aportan empleadores y trabajadores (en mayo 2020 el 87% de las prestaciones pagadas por cesantía vinieron de las cuentas individuales, ver figura 10). En menor medida se distribuyen retiros del fondo solidario (5%) -aportes del Estado y empleadores- y retiros mixtos (8%), es decir, de ambas cuentas. En el monto acumulado de los retiros entre enero y mayo del 2020 un 81% provino de las cuentas individuales, un 10% del fondo solidario y 9% de ambos aportes.

Las prestaciones ofrecidas en el marco de la Ley de Protección del Empleo que permiten retiros del Seguro de Cesantía por suspensión de contratos o reducción de jornada también son pagadas desde las cuentas individuales o, cuando el saldo de éstas se haya acabado, desde el Fondo Solidario de Cesantía. Entre abril y julio, el 10% de estas prestaciones ha sido pagada desde las cuentas individuales,

el 28% desde el Fondo Solidario de Cesantía y el 62% de ambos fondos (Superintendencia de Pensiones, 2020c).

► Figura 10

Distribución de prestaciones contributivas de cesantía según fuente de financiamiento del beneficio, 2019 - 2020 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones.

Protección y promoción del empleo

El seguro de desempleo puede pensarse también como una herramienta para proteger el vínculo laboral ante situaciones de crisis, extendiendo su diseño para cubrir la baja de ingresos ante la suspensión de contratos o la reducción pactada de jornada en sectores económicos o regiones específicas afectadas por un shock negativo externo (Feldstein, 1978). Un seguro de desempleo con estos atributos - protección ante desempleo parcial - permitiría suavizar los efectos de

estos shocks en la demanda agregada y acelerar la recuperación de las empresas, reduciendo así los efectos de shocks externos en la economía en general.

Esto es exactamente lo que pretende la Ley de Protección del Empleo frente a la crisis económica de la Covid-19 a través de la suspensión de contratos o reducción de la jornada de trabajo. El seguro de desempleo paga una parte de las remuneraciones que los trabajadores dejan de recibir. A empresas que cierran temporalmente por decreto presidencial (p. ej. gimnasios, restaurantes sin comida para llevar, discotecas, etc.), la Ley les ofrece la posibilidad de suspender los contratos laborales. Las empresas que se vean afectadas por baja en la actividad pueden pactar con sus trabajadores la suspensión del contrato o reducir la jornada (BCN, 2020a).

Una vez levantadas las medidas sanitarias e iniciada la reapertura económica, los trabajadores volverían a sus funciones anteriores a la crisis, reduciendo los costos de contratación y capacitación a las empresas. Al basarse en el Seguro de Cesantía, utiliza recursos acumulados en períodos de crecimiento económico para apoyar a las empresas y trabajadores durante la baja.

Este mecanismo ya existe en países como Uruguay (Amarante y Bucheli, 2008) y Europa (Eurofound, 2009) y se beneficia del - y puede potenciar el - diálogo social para definir bipartitamente la suspensión y la protección del empleo ante situaciones de crisis. Esto asegura que las medidas puedan ser adoptadas en beneficio de empleadores y trabajadores y prevenir abusos.

Sin embargo, el Banco Central estima que un 47% de las empresas que se acogieron a la Ley de Protección del Empleo estarán obligados a despedir a sus trabajadores y trabajadoras una vez que termine el beneficio de suspensión. Entre estas, muchas lo harían con la perspectiva de reintegrar a sus trabajadores en el futuro ya que la crisis se ha alargado más de lo presupuestado. Para ellas conviene extender la cobertura de la suspensión y, para estos trabajadores y trabajadoras, aumentar la prestación que decae en el tiempo para asegurar la suficiencia. Aún así hay empresas que se verán obligadas a despedir sin expectativa alguna de reintegro, por lo que es necesario vincular de manera más fuerte las medidas de protección de los ingresos con los planes de reactivación del mercado laboral.

De hecho, los instrumentos de protección del empleo, contributivos y no contributivos, pueden asociarse a políticas de activación, protegiendo no solo los empleos de personas que han quedado desocupados sino también apoyando su reintegración al trabajo. Suelen llevarse a cabo estas medidas a través de condicionar

la recepción de prestaciones a la búsqueda activa de empleo, a la participación en programas de formación, a programas públicos de empleo o de emprendimiento, entre otros (Asenjo y Pignatti, 2019; Card et al., 2018).

Predictibilidad de las prestaciones

Las prestaciones de protección social deben ser predecibles, tanto en su monto como en su periodicidad y pagos. Las reglas del Seguro de Cesantía garantizan esta predictibilidad ante la desocupación, sobre todo para desocupación cíclica de relativo corto plazo. No obstante, las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis de la Covid-19 son, por lo general, transitorias. La Ley de Protección del Empleo ofrece flexibilidad en el acceso a las prestaciones e incorpora la posibilidad de financiar la suspensión y reducción de jornadas pero son medidas explícitamente excepcionales (BCN, 2020a) y no se vislumbra su continuación más allá del Estado de Catástrofe. El Bono Covid-19 y el Ingreso Familiar de Emergencia también apelan a esta excepcionalidad de la situación (BCN, 2020d, 2020e).

Conviene contemplar la mantención de estos instrumentos en el tiempo, activándose, por ejemplo, en períodos de crisis económica general, sectorial o tras procesos de diálogo social para no recurrir a debates legislativos para flexibilizar el acceso al Seguro de Cesantía o transferencias no contributivas en períodos críticos desatados por shocks macroeconómicos, sectoriales, emergencias climatológicas o telúricas y donde se espera rapidez en la entrega de los beneficios. El Programa de Contingencia para el Desempleo, con parámetros claros de activación, ofrece un precedente para la formalización de instrumentos de protección social (Velásquez, 2009).

Integración de las prestaciones

Con la promulgación de las modificaciones al Ingreso Familiar de Emergencia se da un paso importante para integrar los distintos beneficios (subsidios y prestaciones contributivas) con los ingresos laborales. Se avanza, al menos de manera transitoria durante la crisis, en ofrecer y garantizar un piso de ingresos para los hogares con personas en edad activa. Conviene evaluar esta experiencia y generalizarla en el tiempo y cobertura, para asegurar los ingresos de los hogares e integrar las distintas fuentes de ingresos y adaptando los montos al ciclo de vida, incluyendo, por ejemplo, ingresos laborales, pensiones contributivas y no contributivas, subsidios de asistencia social y otros beneficios.

► 5. Conclusión

Los sistemas de protección ante la desocupación están diseñados para proteger los ingresos ante el desempleo cíclico o crisis más pequeñas que la de la Covid-19. Hasta la crisis desatada por la Covid-19, la protección ante la desocupación en Chile se reducía, en la práctica, al Seguro de Cesantía. Si bien los instrumentos de protección a la desocupación en general no están diseñados para hacer frente a una crisis de la magnitud de la crisis por la Covid-19, ésta dejó en evidencia los vacíos en la cobertura y el potencial que tenía el seguro de abrirse a ser un instrumento de protección al empleo en períodos de emergencia. Se adoptaron transferencias no contributivas (Bono Covid-19, Ingreso Familiar de Emergencia, Bono Clase Media) y se flexibilizó el acceso al Seguro de Cesantía, ofreciendo cobertura ante la suspensión de contratos o reducción de jornada laboral. Las transferencias no contributivas, al menos en el inicio, se vieron enfrentadas a los desafíos de utilizar herramientas focalizadas, dejando fuera a muchos trabajadores, trabajadoras y hogares que necesitaban esa protección.

En su conjunto, las medidas permitieron extender la protección ante la desocupación e integrar los distintos beneficios acercándose, al menos en diseño, a un piso de ingresos. Sin embargo, estas medidas tienen vigencia por un período acotado y algunas de ellas, en particular las primeras, han tenido como objetivo principal ofrecer seguridad de ingresos para permitir a los y las trabajadoras mantenerse en sus hogares (y no seguridad de ingresos como objetivo en sí mismo). Persisten desafíos respecto de la suficiencia de las prestaciones para ciertos grupos, en repensar la lógica de montos decrecientes en el tiempo para ciertas prestaciones, la lógica de focalizar los beneficios en circunstancias en las que una gran mayoría de los hogares presentan dificultades, y los tiempos que han demorado los beneficios en llegar a los hogares. Algunos proyectos de ley en trámite al momento de la redacción de este informe, recién a mediados del mes de agosto, apuntaban a corregir algunos de estos déficits.

Estas medidas son una oportunidad para extender el sistema de protección ante la desocupación y avanzar hacia la creación de un piso de protección social que asegure ingresos. Falta camino, eso sí, ya que estas medidas son excepcionales

y caducarán con el fin de la emergencia. Ya que existen precedentes similares en el terremoto de 2010 y, como los demás países de la región, Chile seguirá sufriendo shocks macroeconómicos y emergencias climáticas o telúricas, conviene sistematizar la implementación de estas medidas cuando se anticipa o concreta una crisis sectorial, geográfica o nacional, tal y como se ha hecho con el Programa de Contingencia ante el Desempleo y los Giros Adicionales del Fondo Solidario de Cesantía. Son también una oportunidad de homologar la protección eliminando, por ejemplo, la diferencia en la protección que tienen trabajadores y trabajadoras asalariadas formales del sector privado y las trabajadoras de casa particular. Esto último se logró en septiembre 2020 con una ley, de carácter permanente, que incorpora a las trabajadoras de casa particular al Seguro de Cesantía, traspasando sus ahorros y reconociendo sus contribuciones pasadas.

Es un momento oportuno para, también, aprender de las lecciones de esta expansión de la protección social, de tal modo de no dejar vacíos en la protección. Muchas de las medidas no contributivas estuvieron dirigidas, originalmente, a los hogares dentro del 60% de vulnerabilidad, pero incluso reconociendo que los seguros cubren a una gran parte de los trabajadores de los hogares fuera de ese 60%, siguen habiendo trabajadores y hogares no cubiertos que merecen cobertura. Por ello, tras la modificación del Ingreso Familiar de Emergencia se aumentó esta cobertura al 80%. Sin embargo, muchos hogares siguen fuera, ya sea por estar fuera de los criterios de elegibilidad o por no estar inscritos en el Registro Social de Hogares.

Del mismo modo, se puede avanzar en la suficiencia de las prestaciones, asegurando que las prestaciones ofrecidas sean acordes a las necesidades del momento, garantizando que las prestaciones llegan en el momento oportuno y que los montos no caigan en el tiempo en crisis sistémicas como esta, o que sean cercanos al salario mínimo para asegurar su suficiencia.

▶ Referencias

Amarante, Verónica y Marisa Bucheli. 2008. “Análisis del seguro de desempleo en Uruguay y discusión de propuestas para su modificación”. *Cuadernos del CLAEH* 31 (2): 175–207.

Arenas de Mesa, Alberto y Paula Benavides. 2003. *Protección Social en Chile: Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2000*. Organización Internacional del Trabajo.

Asenjo, Antonia, y Clemente Pignatti. 2019. “Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options”. *Research Department Working Papers* 49. https://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_723778.pdf.

BCN. 1990. *Historia de la Ley No. 19.010: Establece normas sobre terminación del contrato de trabajo y estabilidad en el empleo*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/historiadela-ley/nc/historia-de-la-ley/7215/>.

—. 2001. *Historia de la Ley No. 19.728: Establece un seguro de desempleo*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/historiadela-ley/nc/historia-de-la-ley/6053/>.

—. 2006. *Historia de la Ley No. 20.128: Sobre responsabilidad fiscal*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://www.bcn.cl/historiadela-ley/fileadmin/file_ley/4748/HLD_4748_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf.

—. 2010a. *Historia de la Ley No. 20.440: Flexibiliza los requisitos de acceso para obtener beneficios del seguro de cesantía de la Ley no. 19.728, producto de la catástrofe del 27 de febrero de 2010*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/historiadela-ley/nc/historia-de-la-ley/7744/>.

—. 2010b. *Historia de la Ley No. 20.451: Modifica la Ley general de pesca y establece normas transitorias para enfrentar la catástrofe del 27 de febrero de 2010*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/historia-delaley/nc/historia-de-la-ley/4657/>.

—. 2014. *Historia de la Ley No. 20.451: Establece normas transitorias para enfrentar las consecuencias en el sector pesquero artesanal del terremoto y posterior maremoto de 1 de Abril de 2014 en las Regiones de Arica y Parinacota, y de Tarapacá*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/historia-delaley/nc/historia-de-la-ley/4412/>.

—. 2018. *Historia de la Ley No. 20.328: Perfecciona el seguro obligatorio de cesantía e introduce cambios a otras normas legales*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/4748/HLD_4748_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf.

—. 2020a. *Historia de la Ley No. 21.227: Faculta el acceso a prestaciones del seguro de desempleo de la Ley No. 19.728, en circunstancias excepcionales*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7744/>.

—. 2020b. *Historia de la Ley No. 21.242: Establece un beneficio para los trabajadores independientes que indica*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7761/>.

—. 2020c. *Historia de la Ley No. 21.225: Establece medidas para apoyar a las familias y a las micro, pequeñas y medianas empresas por el impacto de la enfermedad covid-19 en Chile*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7741/>.

—. 2020d. *Historia de la Ley No. 21.230: Concede un ingreso familiar de emergencia*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7748/>.

—. 2020e. *Historia de la Ley No. 21.243: Modifica la ley No 21.230, para extender y aumentar el Ingreso Familiar de Emergencia*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7759/>.

—. 2020f. *Historia de la Ley No. 21.252: Establece un financiamiento con aporte fiscal para la protección de los ingresos de la clase media en los casos que indica*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

—. 2020g. *Historia de la Ley No. 21.247: Establece beneficios para padres, madres y cuidadores de niños o niñas, en las condiciones que indica*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7770/>

—. 2020h. *Historia de la Ley No. 21.263: Flexibiliza transitoriamente los requisitos de acceso e incrementa el monto de las prestaciones al seguro de desempleo de la ley N° 19.728, con motivo de la pandemia originada por el COVID-19, y perfecciona los beneficios de la ley N° 21.227*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7784/>

Berstein, Solange, Pablo Castañeda, Eduardo Fajnzylber y Gonzalo Reyes, eds. 2009. *Chile 2008: Una reforma previsional de segunda generación*. Santiago: Superintendencia de Pensiones. https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-6102_libroReformaCompleto.pdf

Bertranou, Fabio y Guillermo Montt. 2020. *Consideraciones sobre seguridad social, seguridad de ingresos, pensiones y el 10% de ahorros de los trabajadores en las AFP en el contexto de la COVID-19 en Chile*. Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_751253/lang--es/index.htm

Card, David, Jochen Kluve y Andrea Weber. 2018. “What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations”. *Journal of the European Economic Association* 16(3):894–931. <https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028>.

CEPAL. 2020. *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: Nuevas proyecciones*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471_es.pdf.

CEPAL y OIT. 2009. “Crisis en los mercados laborales y respuestas contracíclicas”. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe* 2. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_177675.pdf.

Coordinadora Nacional de Trabajadoras de Casa Particular. 2020. *Las trabajadoras de casa particular son discriminadas en la política pública de protección de empleo del Estado chileno*. Santiago: Coordinadora Nacional de Trabajadoras de Casa Particular.

Covarrubias, Álvaro. 2002. “El manejo de la economía chilena frente a la crisis asiática 1997 - 2001”. *Panorama Socioeconómico* 24.

Escobar, Luis. 2020. “El Seguro de Cesantía en Chile: Diagnóstico y propuestas para fortalecerlo”. En *Un Seguro de Desempleo Universal para Chile: El inicio de un debate*. Santiago: Chile 21.

Eurofound. 2009. *Tackling the recession: Employment-related public initiatives in the EU Member States and Norway*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Eyzaguirre Valderas, Carlos. 2009. “El seguro de cesantía en Chile y la reforma al sistema introducida por la ley 20.328”. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/106970>.

OIT. 2017. *World Social Protection Report 2017-19*. Geneva: International Labour Organization. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf.

—. 2020. *Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Quinta edición: Estimaciones actualizadas y análisis*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_749399.pdf.

Peyron Bista, Celine y John Carter. 2017. *Unemployment protection: A good practices guide and training package*. Geneva: International Labour Organization. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_571465.pdf.

Ramos, Joseph. 2007. “Flexibilidad laboral y empleo”. *Serie Documentos de Trabajo Departamento de Economía Universidad de Chile* 367. <http://new.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/ccd41328-1eff-4f62-b86b-57c149551a20.pdf>.

Scotiabank. 2020. “Retiro Fondos Previsionales. Cuantificación Preliminar”. https://www.df.cl/noticias/site/artic/20200708/asocfile/20200708180056/scotiabank_proyecto_retiros_9_07__1_.pdf

Sehnbruch, Kirsten, Rafael Carranza, y Joaquín Prieto. 2019. "The Political Economy of Unemployment Insurance Based on Individual Savings Accounts: Lessons from Chile". *Development and Change* 50 (4): 948–75. <https://doi.org/10.1111/dech.12457>.

Superintendencia de Pensiones. 2020a. *Seguro de Cesantía: Informe mensual Junio 2020*. https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-14032_recurso_1.pdf

—. 2020b. *Proyecto de reforma constitucional de retiro de fondos de pensiones*. Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Senado de la República. Santiago.

—. 2020c. *Ficha estadística semanal Ley de Protección al Empleo y Ley del Seguro de Cesantía*. N°13 – Al 26 de julio de 2020. Santiago.

UDP. 2014. "Trabajadoras de casa particular: Invisibilizadas y discriminadas". En *Informe Anual de Derechos Humanos: 2014*. Santiago: Universidad Diego Portales. <http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/images/InformeAnual/2014/Cap%2003%20Trabajadoras%20de%20casa%20particular%20invisibilizadas%20y%20discriminadas.pdf>.

Velásquez, Mario. 2009. *Chile, Política Fiscal y Empleo: El Programa de Contingencia contra el Desempleo*. OIT Notas sobre la Crisis. Santiago: Organización Internacional del Trabajo. http://www.oit.org/wcm/5/groups/public/---americas/--ro-lima/documents/article/wcms_limd2_15_es.pdf

—. 2010. *Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5465>.

► Anexo

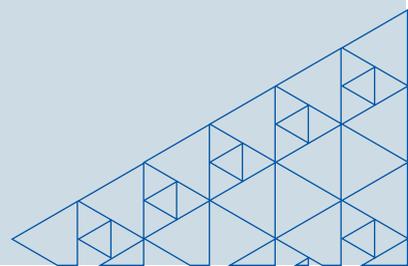
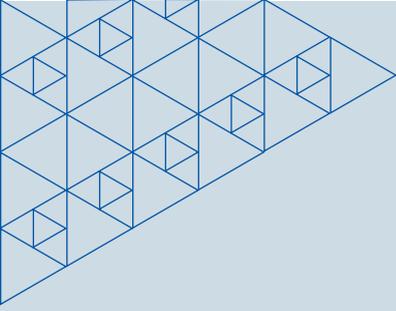
Nota Metodológica al Recuadro 5: Estimación del efecto contra cíclico de las medidas de protección ante la desocupación

A partir de la Encuesta Suplementaria de Ingresos 2018 se realizó una estimación de salario con el fin de obtener el retorno por cada variable relevante observable en la encuesta. La ecuación a estimar incorporó como variable dependiente el total de ingresos provenientes del trabajo por persona ocupada, y como variables independientes el nivel educacional, experiencia, experiencia al cuadrado, condición de formalidad, sexo, tamaño de la empresa y una variable dummy por región del país.

A partir de los coeficientes obtenidos, se realizó una simulación del salario que cada persona en la Encuesta Nacional de Empleo habría obtenido a partir de los retornos por las variables obtenidas en la estimación previa. De esta manera, se construyeron los salarios promedios por rama de actividad económica para el trimestre Diciembre 2019 - Febrero 2020 y Abril - Junio 2020, los que multiplicados por el número de ocupados por sector, nos entrega la masa salarial por sector económico.

A partir de cómo se distribuye la variación de ocupados entre las distintas ramas de actividad económica, es posible observar el impacto en el empleo en cada sector económico en los primeros meses de la crisis. De esta manera, se asumió constante dicha distribución ante aumentos del desempleo.

Para construir los nuevos escenarios de ocupación de 41%, 38% y 36% se asume una disminución en la cantidad de ocupados por sector según el comportamiento explicado en el punto anterior. Con esto fue posible obtener una nueva cantidad de ocupados, sobre la cual se obtiene la masa salarial utilizando los salarios promedios por sector económico del trimestre Abril - Junio 2020.



Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT
para el Cono Sur de América Latina

Tel: +56-2 2580-5500
E-mail: santiago@ilo.org
www.ilo.org/santiago

Santiago de Chile

