

Un seguro de desempleo para Colombia

Por:

María José Vargas Mancera

Directora de Estudios Económicos
FASECOLDA

Cursa en el Congreso de la República una iniciativa del Gobierno Nacional que busca crear el Mecanismo de Protección al Cesante, una herramienta integrada de beneficios a desempleados, apoyo a la capacitación y reinserción laboral, y un incentivo al ahorro de las cesantías.

Al examinar la evolución de la economía colombiana durante las últimas décadas, sobresalen una tasa de crecimiento modesta y estable, un mercado laboral exótico con una tasa de desempleo estructural alta, que no ha cedido incluso en épocas de crecimiento económico, un sector informal que representa más de la mitad de la población ocupada del país y finalmente,

una alta y persistente desigualdad del ingreso que se evidencia en el segundo mayor índice de Gini de la región¹.

Múltiples reformas estructurales han sido llevadas a cabo para hacer frente a estas circunstancias². En materia de empleo, durante la recientemente aprobada

reforma tributaria – Ley 1607 de 2012 – el gobierno nacional eliminó algunas de las distorsiones que generan sobrecostos a la mano de obra, tales como las contribuciones a la salud, SENA e ICBF atadas a la nómina, con el fin de estimular el empleo formal. Actualmente el debate se centra en el mercado laboral y la decisión política de contar con un seguro al desempleo para el país.

El pasado noviembre, el Senado de la República aprobó en segundo debate el Proyecto de Ley 241 de 2012³, por medio del cual se crea el Mecanismo de Protección al Cesante, un sistema articulado de herramientas de protección para todos los trabajadores de los sectores público y privado afiliados a las Cajas de Compensación Familiar – CCF –, quienes hacen parte del sistema de forma obligatoria, y para los trabajadores independientes y aquellos que reciben salario integral, quienes pueden incorporarse voluntariamente al mismo.⁴

Mecanismo de Protección al Cesante

Mediante el rediseño de los programas y el redireccionamiento de los recursos del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección del Desempleo – FONEDE – administrado por las CCF, se crea el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante – FOSFEC –, el cual será el encargado de prestar los beneficios a los desempleados. Adicionalmente, el FOSFEC contará, a partir de 2015, con el 6.25% del recaudo parafiscal de las CCF que la reforma a la

salud había destinado a la promoción y prevención en salud. Según cifras de la Superintendencia de Economía Solidaria, a diciembre de 2011, el FONEDE ejecutó recursos por \$217 mil millones y el 6.25% de los recursos recaudados corresponde a otros \$217 mil millones. En esta medida, cerca de \$434 mil millones estarían disponibles para la financiación del Mecanismo de Protección al Cesante. Asimismo, las personas que voluntariamente ahorren parte de sus cesantías anuales



» Cerca de \$434 mil millones estarían disponibles para la financiación del Mecanismo de Protección al Cesante.

Referencias Bibliográficas

- 1- Moller, L. (2012). "Política Fiscal en Colombia. Aprovechamiento de su Potencial para Lograr una Sociedad más Equitativa". Banco Mundial.
- 2- Por ejemplo, la Reforma a las Regalías y el Acto Legislativo de Sostenibilidad Fiscal.
- 3- Acumulado con el Proyecto de Ley 80 de 2011, presentado por el Honorable Senador Mauricio Lizcano.
- 4- Se exceptúan los trabajadores sujetos al mecanismo de cesantía tradicional previsto por el Código Sustantivo del Trabajo, empleados domésticos, aprendices y trabajadores del régimen exceptuado de la Ley 50 de 1990.

para ser utilizadas en épocas de desempleo, contarán con cuentas individuales a cargo de las Administradoras de Fondos de Cesantías – AFCs. Finalmente, se contempla que el Gobierno podrá apropiar recursos del presupuesto nacional para financiar el sistema en momentos donde la economía sufra un período de recesión.

Con estos recursos, las CCF deberán pagar las prestaciones por desempleo y cubrir los costos del diseño, desarrollo, implementación y operación del sistema, así como las comisiones de administración. Estos pueden utilizarse para la financiación de los diversos mecanismos de aseguramiento a través de terceros, con el fin de transferir el riesgo.

Si el trabajador experimenta una situación de desempleo por la terminación del contrato laboral, con o sin justa causa, y ha efectuado aportes por 12 meses a la CCF durante los últimos 3 años, podrá acceder a los beneficios del Mecanismo de Protección al Cesante. Una vez se verifica que el afiliado cumple las condiciones de acceso, se reconoce la prestación, la cual corresponde a la cotización obligatoria del trabajador al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones por un plazo máximo de 6 meses.⁵ Adicionalmente, en caso de que el afiliado haya ahorrado voluntariamente parte de sus cesantías para cubrir el riesgo de desempleo⁶, éste recibirá un incentivo proporcional a su ahorro con cargo al FOSFEC, el cual no superará los 2 SMLMV⁷. Paralelamente, los beneficiarios son remitidos al Servicio Público de Empleo, donde reciben orientación

profesional, apoyo en la búsqueda de empleo y becas de capacitación durante su proceso de reincorporación al mercado laboral.

Para mantener los beneficios, el afiliado debe acudir al servicio de intermediación laboral y cumplir los trámites y requisitos para participar en procesos de selección remitidos por el Servicio Público de Empleo. Asimismo, se pierden los beneficios en caso de rechazar sin justa causa una ocupación con una remuneración mayor o igual al 80% de la recibida en el trabajo previo o una beca de capacitación. Adicionalmente, los afiliados sólo podrán recibir estas prestaciones por 6 meses en los últimos 3 años.

Según estimaciones del Ministerio de Trabajo, asumiendo un flujo de desempleados similar al experimentado en 2011, comisiones de administración correspondientes al 10% del valor de los aportes y un costo de monitoreo y entrenamiento de \$150 mil por desempleado, el costo mensual del sistema se acerca a los \$19 mil millones mensuales, con lo que se sustenta la viabilidad financiera del proyecto de ley.

Finalmente, vale la pena resaltar que el proyecto de ley contempla la posibilidad de que las entidades aseguradoras puedan ofrecer seguros de desempleo voluntarios. Esto es especialmente relevante ya que en la actualidad existe un mercado creciente que ha desarrollado productos como los seguros que, en caso de desempleo, cubren las cuotas de créditos hipotecarios o de tarjetas de crédito, así como la cotización a los

Referencias Bibliográficas

5- La cotización se realiza sobre 1 SMLMV, pero se da la opción de que el trabajador pueda cotizar por encima de este valor.

6- En caso de que el trabajador devengue más de 2 SMLMV, el ahorro voluntario debe ser como mínimo el equivalente al 25% del promedio del salario mensual del último año para poder recibir el incentivo del FOSFEC.

7-La forma en que se entregará esta cuota monetaria será reglamentada por el Gobierno Nacional.



sistemas de salud y pensiones en épocas cesantes, tal como los planteados en el proyecto de ley. El ramo de seguro de desempleo ha sido uno de los más dinámicos de la industria, pasando de una producción de \$36 mil millones en 2010, a una de \$116 mil millones en 2011.

Reflexiones finales

La industria aseguradora, a través de Fasescolda, ha hecho seguimiento a este proyecto de ley durante su trámite legislativo, compartiendo su experiencia en transferencia y tarificación de riesgo, entendiendo que el momento económico es propicio para el diseño de un esquema de seguro al desempleo que debe funcionar como estabilizador automático en épocas blandas del ciclo. Igualmente, considera que el esquema propuesto puede brindar beneficios importantes al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones y a los trabajadores, quienes podrán continuar afiliados a estos sistemas en períodos cesantes, acumulando capital de ahorro para la vejez y semanas de cotización para acceder a una pensión. La industria también ha llamado la atención al gobierno nacional sobre algunos puntos que considera relevantes para su correcto funcionamiento y minimización de incentivos perversos.

Como primera medida, se debe resaltar que el sector apoya toda iniciativa de aseguramiento frente a los riesgos, y considera que cualquier actividad de aseguramiento debe ser realizada por entidades especializadas en la administración de riesgo, que cuenten con una regulación y supervisión que las constituya como entidades sólidas financiera y patrimonialmente. Niveles de solvencia mínimos y la constitución de reservas técnicas, entre otros requerimientos, son fundamentales para la protección del consumidor, en este caso, los trabajadores que harían parte del sistema. Sólo de esta forma se les brinda la seguridad de que, en caso de requerirlo, los recursos serán suficientes para brindarles los beneficios definidos por la ley.

Sobre la sostenibilidad financiera del esquema planteado, se han dado importantes avances en la cuantificación del costo del mecanismo. Se debe recordar que el riesgo de desempleo es de carácter catastrófico: En épocas de crisis, donde hay aumentos drásticos en los indicadores de desempleo, es cuando el costo de los beneficios puede exceder los recursos de un fondo. De ahí la importancia de la tarificación y la constitución de reservas.

Con todo, esta parece ser la oportunidad para que el país cuente con un mecanismo eficiente de protección a los desempleados, basado no sólo en ayudas económicas a los mismos, sino en el apoyo a la búsqueda de empleo y ayuda en la formación y educación para el trabajo que el sector productivo requiere.

- » Cualquier actividad de aseguramiento debe ser realizada por entidades especializadas en la administración de riesgo.