

DINERO

Cesantía y libertad de elección



ANDRÉS DAUHAJRE HIJO
Fundación Economía y Desarrollo, Inc.

Pocas reformas han sido más reclamadas en los últimos años por el sector empresarial y los economistas dominicanos que una reforma del mercado laboral que eleve la flexibilidad del proceso de contratación y despido. Algunos sostienen que mientras esta no tenga lugar, la República Dominicana no podrá reducir de manera significativa el 15.6% de la fuerza de trabajo activa (PEA) y la fuerza de trabajo potencial (PEP), que hoy está desocupada, sub-ocupada o forma parte de la fuerza laboral potencial (aquellos que buscaron trabajo y no están disponibles y aquellos que no buscaron y están disponibles), mucho menos la elevada participación que tiene el sector informal en la creación de empleos (56.5%). No hay que abundar mucho sobre las consecuencias indeseables de una elevada informalidad: erosión de base tributaria, competencia desleal, y marginación de una parte considerable de la población del acceso al crédito y de los sistemas de protección social como el de pensiones.

La necesaria reforma laboral, sin embargo, parece estar estancada. Como se preveía, la cesantía ha sido la manzana de la discordia. El sector sindical considera que el sistema actual de cesantía se debe mantener. El sector empresarial considera que debe ser modificado estableciendo un tope al pago de la cesantía de alrededor de 6 salarios mensuales ordinarios. El sector Gobierno desea una reforma consensuada por ambas partes.

El Gobierno podría tomar la iniciativa de ejecutar una reforma que deje a todos conformes, si permite al empleado y al empleador elegir libremente el esquema de cesantía preferido. En lugar de que la decisión sea pactada arriba por los representantes de los sectores sindical y empresarial, lo deseable es que sea acordada abajo por el trabajador y la empresa. La solución al impasse de la cesantía la ofrece la libertad de elección.

El empleado y la empresa deben tener libertad de elegir entre las opciones de sistemas de cesantía que se listan a continuación. La primera opción es mantenerse bajo el sistema de cesantía vigente, lo que podría deberse a que el empleado, la empresa o ambos lo desean. El empleado porque lo considera el más conveniente; y la empresa porque considera que es la mejor opción para proteger el flujo de efectivo teniendo en cuenta que el valor esperado de la ce-

Cesantía estimada bajo los dos sistemas

(En números de salarios mensuales)

Caso 1: Empleado de nuevo ingreso que labore 10 años con salario inicial mensual de RD\$21,898.67(1) y salario final mensual de RD\$36,984.29 (ajuste bienal de 14% en salario nominal).

CONCEPTO	SISTEMA VIGENTE	SISTEMA OPCIONAL
Pago total de cesantía	9.65	9.65
10 años de trabajo (21 días para cada año trabajado de 1-5 años; y 23 días por cada año trabajado de 5 años en adelante)	9.65	-
Aumento de 5.69% en salario inicial en adición al decidido por el CNS (en meses del salario promedio) ⁽²⁾	-	6.83
Contribución 1.80% del empleador sobre el salario + rentabilidad 9.62% del Fondo General de Cesantía (FGC) ⁽³⁾	-	2.83

(1) Salario promedio mensual junio 2019, de empresas privadas, empresas públicas y empresas públicas centralizadas, según fuente SISALRIL, a partir de la base de datos de empresas activas en la TSS.
(2) Equivalente a cesantía liquidada mensualmente de manera anticipada por el trabajador y depositada en su cuenta individual de cesantía.
(3) 9.62% es la tasa promedio de rendimiento nominal anualizado (2016-junio 2019) de las Cuentas de Capitalización Individual (AFFPs).

Cesantía estimada bajo los dos sistemas

(En números de salarios mensuales)

Caso 2: Empleado que pertenece al sistema vigente, con 10 años de trabajo, con salario inicial mensual de RD\$21,897.67 y salario final mensual de RD\$36,984.29 (ajuste bienal de 14% en salario nominal); Simulación manteniéndose en el sistema vigente por 10 años más o transfiriéndose al sistema opcional durante los últimos 10 años, respetándose el 100% de sus derechos adquiridos previo a la reforma.

CONCEPTO	SISTEMA VIGENTE	SISTEMA OPCIONAL
Pago total de cesantía	19.30	19.30
20 años de trabajo (21 días para cada año trabajado de 1-5 años; y 23 días por cada año trabajado de 5 años en adelante)	19.30	-
Pago 100% de cesantía de primeros 10 años, depositado en su Cuenta Individual de Cesantía (CIC) (con relación al salario final año 20)	-	5.01
Rentabilidad anual de 9.62% sobre aporte de cesantía a CIC durante los años 11-20	-	7.96
Aporte Lump-Sum de ARLD reparto similar a c/trabajador (RD\$10,000)(1) + rentabilidad 9.62% de FGC	-	0.75
Aumento de 2.37% en salario inicial en adición al decidido por el CNS (en meses del salario promedio), depositado en cuenta individual de cesantía	-	2.84
Contribución de 1.80% sobre el salario + rentabilidad 9.62% del Fondo General de Cesantía (FGC)	-	2.75

(1) 60% de los activos acumulados de ARL Dominicana al 31/06/2019 (RD\$22,483,79 MM) dividido entre 2,248,379 empleados a junio 2019 (privados y empresas públicas).

santía a pagar es muy inferior al valor teórico, una vez se descuenta por la eventualidad de renuncia, disputas que terminen favoreciendo a las empresas y el tope de 15 días de salarios para la cesantía en caso de cierre de las empresas. En consecuencia, si uno de los actores desea mantenerse en el sistema actual, tendrá libertad de hacerlo. La empresa, en caso de que no lo desee, tiene el derecho de preavisar al empleado de que ejercerá el desahucio, pagando el monto de la cesantía que corresponda y abriendo una vacante para interesados en trabajar en esa empresa bajo el sistema de cesantía alternativo.

En el caso de los nuevos empleados que ingresen a trabajar en la empresa luego de aprobada la reforma, tendrán libertad de escoger entre el sistema anterior de pago de cesantía y el sistema alternativo. El mismo derecho se confiere a la empresa. La empresa tendrá derecho a ofrecer el tipo de contrato de trabajo que considere más apropiado su rama de actividad, sea con el sistema vigente de pago de cesantía o con el sistema alternativo que establezca la reforma.

La segunda opción es que tanto el empleado y la empresa pacten el traspaso del empleado al sistema de cesantía alternativo sobre la base de acordar el pago del 100% o menos de las prestaciones laborales acumuladas por cesantía a la fecha previa al traspaso, el cual deberá realizarse en un plazo no mayor a 36 meses, pudiendo ser transferido por la empresa a la Cuenta Individual de Cesantía (CIC) del trabajador en la Administradora de Riesgo Laboral Reservas (ARL Reservas), filial del Grupo BanReservas que se crearía. Sobre el balance no traspasado del monto acordado, la empresa acreditaría al empleado la ta-

Cesantía estimada bajo los dos sistemas

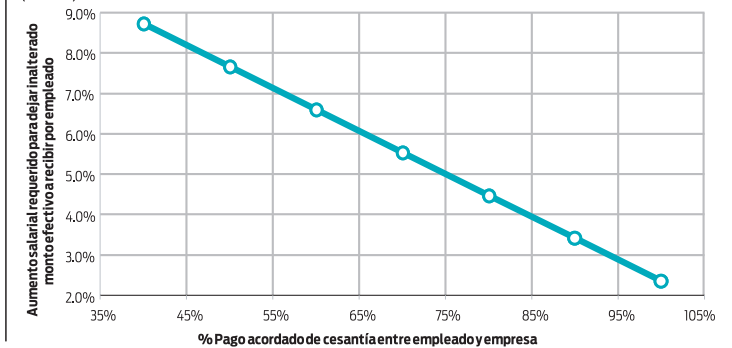
(En números de salarios mensuales)

Caso 3: Empleado que pertenece al sistema vigente durante 10 años de trabajo, con salario inicial mensual de RD\$21,897.67 y salario final mensual de RD\$36,984.29 (ajuste bienal de 14% en salario nominal); Simulación manteniéndose en el sistema vigente por 10 años más o transfiriéndose al sistema opcional durante los últimos 10 años, y que acuerda con empleador cobrar el 65% del monto de la cesantía acumulada al año 10 y depositarla en su Cuenta Individual de Cesantía (CIC).

CONCEPTO	SISTEMA VIGENTE	SISTEMA OPCIONAL
Pago total de cesantía	19.30	19.30
20 años de trabajo (21 días para cada año trabajado de 1-5 años; y 23 días por cada año trabajado de 5 años en adelante)	19.30	-
Pago 65% de cesantía de primeros 10 años, depositado en su cuenta individual de cesantía (con relación al salario final año 20)	-	3.26
Rentabilidad anual de 9.62% durante los años 11-20	-	5.17
Aporte Lump-Sum de ARLD a c/trabajador (RD\$10,000) + rentabilidad 9.62% de FGC	-	0.75
Aumento de 6.07% en salario inicial en adición al decidido por el CNS (en meses del salario promedio)	-	7.28
Contribución de 1.80% sobre el salario + rentabilidad 9.62% del Fondo General de Cesantía (FGC)	-	2.84

Relación aumento salarial requerido – pago acordado de cesantía acumulada bajo sistema vigente

(CASO 2)



Infografía: José M. Medrano

sa de interés pasiva promedio ponderada de los bancos múltiples. El empleado tendría el derecho de decidir si el monto de la cesantía que acuerde recibir de la empresa en la que trabaja, antes de la entrada en vigencia de la reforma -su derecho adquirido de cesantía-, se transfiere total o parcialmente a su CIC en la ARL Reservas.

El monto a acordar libremente por ambas partes puede ser inferior al 100% teniendo en cuenta que el valor esperado promedio del pago de la cesantía en República Dominicana oscila entre 53.7% y 57.8% del valor teórico que se desprende del Código de Trabajo vigente, excluyendo el efecto a la baja en la cesantía en caso de cierre de empresas. Si esta eventualidad se incorpora, el valor efectivamente pagado resulta ser menor. Este es un punto que necesita ser socializado entre todos los trabajadores pues podemos estar frente a un caso de información asimétrica donde uno de los actores, los empresarios, disponen de esa información, no así los trabajadores. La intervención del Gobierno resulta en ese caso necesaria pues la comunicación de esa información por parte de la empresa o el sector empresarial a los trabajadores no sería asimilada con la credibilidad que amerita el caso. El sector sindical si tendría credibilidad para comunicarla, pero no tenemos seguridad de que lo haría dada su preferencia por el sistema de cesantía vigente. Una campaña comunicacional efectiva por parte del Gobierno sería necesaria.

Si el trabajador acepta moverse al nuevo sistema de cesantía, recibiría un aumento en el salario que entraría en vigencia en el momento del traslado, aumento que deberá ser acordado por las partes y depositado mensualmente en la CIC del empleado. Este aumento ope-

ra como incentivo para estimular el traslado al nuevo esquema de pago de cesantía y es adicional al de 14% que decidió recientemente el Comité Nacional de Salarios.

El sistema de cesantía alternativo establecería un Fondo General de Cesantía (FGC) a ser administrado por la ARL Reservas. Las empresas aportarían mensualmente a la CIC de cada trabajador el monto resultante de multiplicar el salario mensual del trabajador por la Tasa de Contribución de Cesantía (TCC), definida como un % del salario mensual, que se estime adecuada para garantizar al trabajador, conjuntamente con el aumento salarial y otras transferencias que se adicionarían, un ingreso razonable durante varios meses en caso de despido. Las simulaciones realizadas sitúan la tasa de contribución a la CIC en 1.8% del salario mensual, incluyendo dentro de esa tasa el 0.5% que se aporta actualmente para cubrir el riesgo laboral.

Adicionalmente, cada empleado que esté laborando de acuerdo al registro que mantiene la TSS y que acepte moverse al nuevo sistema, recibirá un aporte inicial o semilla único (Lump-Sum) en su CIC de RD\$10,000.00, a ser aportado por la ARL Dominicana, entidad que a junio del 2019 tenía RD\$37,364 millones en instrumentos financieros, bonos del Estado y títulos del Banco Central. La distribución en igual monto para todo empleado actual, incorpora una transferencia implícita desde los que más han aportado al Fondo que administra la ARL Dominicana (los que más ganan) a los que menos han aportado (los que menos ganan), promoviendo una mejor equidad distributiva. Alternativamente, el "lump-sum" a recibir por cada trabajador en su CIC estaría

DINERO

en función a la totalidad de los aportes realizados por cada uno al Fondo administrado por la ARL Dominicana.

El empleado, bajo el nuevo sistema de cesantía, tendrá libertad de cambiar de empresa, manteniendo el balance acumulado en su CIC. Incluso, si el cambio se produce durante el período de los tres primeros meses de trabajo, el empleado mantiene su balance en la CIC; con el sistema vigente, el empleado no tiene derecho a pago de cesantía cuando ha laborado menos de 3 meses. La empresa, por su parte, tendría real libertad de despedir a un trabajador con desempeño ineficiente, al no tener que castigar sus disponibilidades de efectivo al ejercer el derecho de desahucio. El nuevo sistema fomentaría la productividad del trabajador; el cruzarse de brazos o trabajar con ineficiencia para que lo liquiden, dejaría de ser una opción.

La ARL Reservas administrará el FGG con criterios de eficiencia, seguridad y rentabilidad, invirtiendo los recursos en instrumentos de valor que generen una rentabilidad razonable, tal y como sucede con el sistema de AFPs. La rentabilidad obtenida por la inversión de los recursos del FGG se acreditará mensualmente a la CIC de cada trabajador. La ARL Reservas, por el servicio de administración prestado, percibirá una Comisión Única de Administración de 0.1% del salario mensual, teniendo en cuenta que esta entidad replicará las decisiones de inversión de AFP Reservas, lo que le permitirá reducir sustancialmente los costos de administración del FGG. Esa comisión sería pagada por la empresa privada o pública a la ARL Reservas, en adición a la TCC de 1.8%.

¿Qué nos dicen las simulaciones sobre la propuesta presentada? Tomemos primero el caso de un trabajador que empieza a trabajar en el momento en que arranque la reforma y tenga la opción, junto con la empresa, de seleccionar el sistema de cesantía que deseen. Los resultados se presentan en la primera tabla. Si ambos deciden elegir el viejo sistema de cesantía, al final de los 10 años de trabajo, el empleado tendría derecho a 9.65 meses de su salario mensual promedio de los últimos 12 meses. Si ambos decidiesen optar por el sistema alternativo ofertado por la reforma, y entienden que esta opción debería garantizar una cesantía en la vecindad de 9.65 meses de su salario mensual, en adición al aporte representado por la Tasa de Contribución de Cesantía de 1.8% del salario mensual que la empresa tendría que hacer a la CIC del empleado, sería necesario un aumento de 5.7% en el salario establecido para esa posición, aumento que se depositaría mensualmente en la CIC. Con una rentabilidad anual promedio de 9.62% durante los próximos 10 años, el empleado tendría al final del año 10 un balance en su CIC equivalente de 9.65 salarios mensuales. Si ambas partes entienden que un nivel de 8 meses de salario sería razonable, cercano al promedio de 8.1 salarios mensuales en la región para los primeros 10 años de trabajo, el aumento inicial del salario requerido sería de 4.3%.

Veamos ahora el caso de un trabajador que antes de la reforma tiene 10 años trabajando y que podría continuar trabajando 10 años más. Movámonos a la segunda tabla. Al final del año 20, este em-

Pago por cesantía en América Latina y el Caribe

(En salarios mensuales)

País	A los 5 años de trabajo	A los 10 años de trabajo	A los 20 años de trabajo	Promedio simple
Perú	3.30	3.95	3.95	3.73
Nicaragua	4.34	5.01	5.01	4.78
Costa Rica	3.51	5.79	5.79	5.03
Jamaica	2.31	4.62	11.54	6.15
Uruguay	6.00	7.20	7.20	6.80
Panamá	4.38	7.85	10.15	7.46
México	4.94	6.92	10.87	7.58
Colombia	3.62	6.92	13.52	8.02
Chile	5.01	9.99	11.01	8.67
Paraguay	2.47	9.90	19.78	10.72
RD	4.82	9.65	19.29	11.25
El Salvador	4.94	9.90	19.78	11.54
Honduras	5.01	9.99	20.01	11.67
Guatemala	5.84	11.68	23.33	13.62
Ecuador	6.25	12.51	24.99	15.58
PROMEDIO	4.45	8.12	13.75	8.77

Fuente: Holzmann, Robert, et al., Severance Pay Programs around the World: History, Rationale, Status, and Reform, IZA DP. 5731, Discussion Paper Series, May 2011

Infografía: José M. Medrano

pleado, bajo el sistema de cesantía que encontró en el 2009, recibiría un pago por cesantía en el 2029 ascendente a 19.3 salarios mensuales. Para replicar ese mismo resultado bajo el sistema alternativo de cesantía, en adición a depositar en la CIC el 100% de la cesantía acumulada al final del año 10 y su consecuente rentabilidad anual de 9.62% durante los próximos 10 años, habría que adicionar un aporte semilla de R\$10,000.00 a ser realizado por la ARL Dominicana a la CIC del trabajador, la Tasa de Contribución de Cesantía de 1.8% del salario mensual pagadero por el empleador y un aumento de 2.4% en el salario inicial.

Si las partes acordasen reconocer y depositar en la CIC el 65% y no el 100% del valor de la cesantía acumulada al año 10, en adición Tasa de Contribución de Cesantía de 1.8% del salario mensual, el aporte semilla de la ARL Dominicana, se requeriría un aumento de 6.1% en el salario inicial, tal y como se observa en la tercera tabla. Mientras mayor sea el porcentaje de la cesantía a acordar y ser depositada inicialmente por la empresa en la CIC del empleado, menor sería el aumento inicial del salario que se ofrecería como estímulo para lograr la migración del último al nuevo sistema de cesantía. El aumento requerido en el salario sería menor si ambas partes acordasen un tope de cesantía de 14 salarios mensuales independientemente del número de años trabajados. En América Latina, por ejemplo, el promedio de la cesantía a pagar, luego de 20 años de trabajo, es de 13.8 salarios mensuales, muy por debajo de los 19.3 que se pagan, teóricamente, en República Dominicana.

El nuevo sistema de cesantía que se ofrecería como opción alternativa al sistema vigente, operaría como un esquema de capitalización individual, para evitar que los pasivos contingentes que pudiesen derivarse de un sistema de cesantía de beneficio definido (un número específico de salarios), terminen recayendo sobre las finanzas públicas, lo que podría afectar la calificación de riesgo de la deuda soberana.

Al sector sindical, que ha revelado públicamente su preferencia por el sistema vigente, se le reconocería el derecho de defender ese sistema y recomendar a los empleados mantenerse bajo el sistema actual que reporta un valor esperado promedio de cesantía equivalente al 55% (o menos) del valor teórico que se deriva del Código de Trabajo. Es el empleado, a fi-

nal de cuentas, quien decidiría libremente si se traspasa o no, asumiendo que la empresa también favorece el traspaso. El sector empresarial, posiblemente, defendería el nuevo sistema y estimularía a los empleados y a las empresas a llegar a acuerdos que estimulen el traspaso, pero será cada empresa, en acuerdo con su empleado, quien tendrá la decisión final de emigrar o no al nuevo sistema. No puede descartarse que haya empresas que prefieran mantener al empleado bajo el sistema actual. Recordemos que cuando estas cierran o quiebran, el sistema actual las autoriza a pagar una cesantía de solo 15 días de salario.

El Gobierno, interesado en promover la creación de empleos formales, defenderá el nuevo sistema. El éxito de la reforma, si se asocia al traspaso masivo de empleados al nuevo sistema, va a requerir una campaña comunicacional muy efectiva por parte del Gobierno, específicamente, de los funcionarios responsables de la reforma (Ministerios de la Presidencia, Economía y Trabajo). Dado que la reforma propuesta no obliga a los empleados y a las empresas a acogerse a un nuevo sistema, sino que ofrece una opción alternativa de cesantía, el Gobierno quedaría liberado de los costos políticos asociados con la imposición de un nuevo y único sistema de cesantía que algunos podrían considerar perjudicial o causal de erosión de derechos adquiridos pasados y/o futuros, para una de las partes.

La reforma laboral planteada en el ámbito de la cesantía, al dejar en el trabajador y la empresa la decisión final, es esencialmente una reforma liberal y democrática. Ni el Gobierno, ni los gremios sindicales ni las asociaciones empresariales tendrían capacidad de decidir o imponer nada. Solo el trabajador y la empresa, gracias a la libertad de elección que se les confiere, decidirían lo que desean. ●

Los artículos de Andrés Dauhajre hijo en [elCaribe](http://elCaribe.lafundacion.do) pueden leerse en www.lafundacion.do.