

**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

**“EL SEGURO DE DESEMPLEO:  
DISCUSIÓN LEGISLATIVA SOBRE LOS  
REGIMENES DE ADMINISTRACIÓN DEL  
SEGURO DE CESANTÍA”**

Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

AUTORES:

**BASSALETTI RIESS, MIGUEL.**

**FUENTES RETAMAL, CARLOS.**

Profesor Guía: Víctor Ricardo Juri Sabaj

**Santiago, Chile 2005**



<b>TABLA DE CONTENIDO...</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCCIÓN...</b>	<b>6</b>
<b>CAPITULO PRIMERO. “PROTECCIÓN AL TRABAJADOR CESANTE ( PROTRAC)”...</b>	<b>7</b>
1.1. Antecedentes. . .	7
1.2. Génesis del Protrac. . .	7
1.3. Proyecto de Ley enviado al Congreso para su discusión. . .	8
1.4.1. Costos del Protrac. . .	31
1.4.2 Desventajas del Protrac. . .	34
1.4.3. Beneficios del Protrac. . .	34
1.4.4. Razones del fracaso del proyecto que buscaba dar protección al trabajador cesante. . .	35
<b>CAPITULO SEGUNDO. “GÉNESIS DEL PROYECTO DEFINITIVO DEL SEGURO DESEMPLEO”...</b>	<b>37</b>
2.1. Génesis. . .	37
2.2. Proyecto de Ley “Del Régimen de Seguro de Cesantía” enviado al Congreso. . .	37
2.2 PROYECTO DE LEY: TITULO I . . .	37
DEL RÉGIMEN DE SEGURO DE CESANTIA . . .	38
2.3. Discusión legislativa del Seguro de Desempleo. . .	50
2.3.1. Discusión del Proyecto en la Cámara de Diputados. . .	50
2.3.2. Discusión del Proyecto en el Senado. . .	64
CAPITULO TERCERO. . .	83
“ANÁLISIS PARTICULAR DE LAS POSICIONES EN DISCUSIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN”. . .	83
3.1. Antecedentes. . .	83
3.2. Posición sustentada por el Gobierno. . .	83
3.3. Posición sustentada por los Parlamentarios . . .	91
3.4. Posición sustentada por las Administradoras de Fondos de Pensiones. . .	96
<b>CAPITULO CUARTO. “HIPÓTESIS SOBRE VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA MODALIDAD DE ADMINISTRACIÓN DEL SEGURO DE CESANTÍA ACOGIDA EN LA LEY N° 19.728.” . . .</b>	<b>98</b>
4.1. Antecedentes. . .	98
4.2. Administración del Seguro de Cesantía. . .	98
4.3. Ventajas versus desventajas respecto del operador único encargado de la administración del Seguro de Cesantía. . .	99
4.3.a. Desventajas desde el punto de vista de las AFP <sup>45</sup> respecto de la existencia de un operador único de administración del seguro de cesantía. . .	100
4.3.b. Ventajas respecto de un operador único en la administración del seguro de cesantía y fondo solidario. . .	101
<b>CAPITULO QUINTO. CONCLUSIONES. . .</b>	<b>103</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA. . .</b>	<b>105</b>

# TABLA DE CONTENIDO.

## INTRODUCCIÓN.

### CAPITULO PRIMERO

#### “PROTECCIÓN AL TRABAJADOR CESANTE (PROTAC)”.

1.1. Antecedentes.

1.2. Génesis del Protrac.

1.3. Proyecto de Ley enviado al Congreso para su discusión.

1.4. Análisis de la propuesta del ex Presidente de la Republica.

1.4.1. Costos del Protrac.

1.4.2. Desventajas del Protrac.

1.4.3. Beneficios del Protrac.

1.4.4. Razones del fracaso del proyecto que buscaba dar protección al trabajador cesante.

### CAPITULO SEGUNDO.

#### “GÉNESIS DEL PROYECTO DEFINITIVO DEL SEGURO DE DESEMPLEO”.

2.1. Génesis.

2.2. Proyecto de Ley “Del régimen de Seguro de Cesantía” enviado al Congreso.

2.3. Discusión Legislativa del Seguro de Desempleo.

2.3.1. Discusión del Proyecto en la Cámara de Diputados.

2.3.1.a. Informe de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, recaído en el proyecto de ley que establece un seguro de cesantía

2.3.1.b. Segundo Informe de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, recaído en el proyecto de ley que establece un seguro de cesantía.

2.3.2. Discusión del Proyecto en el Senado.

2.3.2.a. Primer Informe del Senado de las comisiones unidas de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social del Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados.

2.3.2.b. Durante la votación en general por el Senado del proyecto aprobado por la Cámara de Diputados.

2.3.2.c. Durante el segundo informe de las comisiones de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, unidas, recaído en el proyecto que establece un seguro de desempleo.

2.3.2.d. Durante la aprobación en particular del proyecto presentado al Senado por las comisiones de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, unidas.

2.3.2.e. A raíz del informe de la Comisión Mixta recaído en el proyecto de ley que establece un seguro de desempleo.

2.4. Entrevista personal realizada por el alumno Miguel Bassaletti Riess a la Senadora Evelyn Matthei Fornet el día 17 de Junio del año 2002 y que dice relación con la administración del seguro de cesantía.

CAPITULO TERCERO.

“ANÁLISIS PARTICULAR DE LAS POSICIONES EN DISCUSIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN”

3.1. Antecedentes.

3.2. Posición sustentada por el Gobierno.

3.3. Posición sustentada por los Parlamentarios.

3.4. Posición sustentada por las Administradoras de Fondos de Pensiones.

CAPITULO CUARTO.

“HIPÓTESIS SOBRE VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA MODALIDAD DE ADMINISTRACIÓN DEL SEGURO DE CESANTÍA ACOGIDO EN LA LEY N° 19728”.

4.1. Antecedentes.

4.2. Administración del Seguro de Cesantía.

4.3. Ventajas versus desventajas respecto del operador único encargado de la administración del seguro de cesantía.

4.3.a. Desventajas desde el punto de vista de las AFP respecto de la existencia de un operador único de administración del seguro de cesantía.

4.3.b. Ventajas respecto de un operador único en la administración del seguro de cesantía y fondo solidario.

CAPITULO QUINTO.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

# INTRODUCCIÓN.

Con la entrada en vigencia de la Ley N° 19.728 se estableció un seguro obligatorio de desempleo para todos los trabajadores dependientes del sector privado, sustituyendo con ello la normativa anterior contenida en el Decreto con Fuerza de Ley N° 150 del año 1981, el cual hace referencia a las prestaciones sociales por cesantía, y que dice relación con los trabajadores del sector público, los independientes y aquellos dependientes del sector privado contratados con anterioridad al primero de octubre del año 2002 para el caso que hayan perdido su ocupación por causas ajenas a su voluntad.

A tres años de su aplicación, esta normativa ha tenido una buena acogida, pues ha logrado perfeccionar el sistema de protección social de los trabajadores cesantes, ya que permite a quienes sean beneficiados contar con una prestación en dinero para afrontar los acontecimientos económicos y sociales que se le puedan presentar como consecuencia de quedarse sin empleo. De este modo se contribuye en gran medida a paliar los efectos negativos que significa para una familia que el jefe de hogar se quede sin su fuente de trabajo, como también se permite frenar escaladas ascendentes de despidos, ya que el trabajador podrá contar con recursos que le son imprescindibles para satisfacer necesidades materiales, cumplir obligaciones, y conservar un consumo interno que resulta indispensable para la mantención de la actividad productiva del sector privado, de la que depende en gran medida la generación de puestos de trabajo en el país.

La actual preceptiva que nos rige, si bien constituye un importante avance, en lo que a protección laboral se refiere, no es menos cierto que éste es solo el comienzo de un largo camino que debemos recorrer, para llegar a garantizar plenamente a todos los chilenos un sistema de seguridad social solidario y justo, que concretice plenamente los derechos garantizados por nuestra Constitución Política del Estado en su artículo 19 N° 18, ya que este régimen de seguro de desempleo mantiene, como lo veremos en el transcurso de este trabajo, un esquema de protección social basado en el ahorro individual y con prestaciones que son limitadas en el tiempo, y para ciertos trabajadores del sector privado que hayan quedado sin su fuente laboral por algunas de las causales indicadas en el Código del Trabajo, así muchos jóvenes que buscan ingresar al mundo laboral no se verán beneficiados por éste.

Nuestra memoria tiene como objetivo dar a conocer los aspectos más relevantes de este nuevo seguro de desempleo implementado en nuestro país, colocando énfasis en el origen de la normativa, su plan original, beneficios, costos, desventajas y el porqué de su fracaso en el parlamento, luego se analizará el proyecto definitivo, su iniciativa y discusión, la posición sustentada por el Gobierno, Parlamentarios y Asociaciones de Fondos de Pensiones. Finalmente plantaremos las ventajas y desventajas de la existencia de un operador único en la administración del seguro de cesantía, respecto de lo planteado por las AFP y el Gobierno, y que en lo medular se refirió a qué modalidad de administración se adoptaría, y que quedó plasmado finalmente en la Ley N° 19.728.

# CAPITULO PRIMERO. “PROTECCIÓN AL TRABAJADOR CESANTE ( PROTRAC)”.

## 1.1. Antecedentes.

A comienzos de los noventa, los gobiernos de la Concertación revelan su preocupación por instituir en nuestro país un sistema de protección al trabajador cesante. La inquietud nace a partir de la constatación de que en los mercados globalizados y competitivos se produce una mayor rotación laboral, haciéndose entonces necesario salvaguardar a los trabajadores durante su período de búsqueda de un nuevo empleo.

No obstante, en Chile estamos en presencia de una economía globalizada donde los mercados laborales son relativamente flexibles, por lo que la tasa de desempleo natural va a ser relativamente superior a las de aquellos países con economías más protegidas, ya que en estas últimas el porcentaje de desocupación según las estadísticas, es representativamente menor.

Se busca con la creación de un régimen de protección al trabajador cesante, favorecer la estabilidad de ingresos de los trabajadores. Pero, en la medida que se legisla al respecto, se está pensando que por alguna circunstancia, el empleado valora menos esa estabilidad que el resto de la sociedad, lo cual hace necesario obligarlo a ahorrar para el posible evento de cesantía.

Este proyecto de ley de protección al trabajador cesante, y que de ahora en adelante llamaremos Protrac, se diseñó para los trabajadores del sector privado que no tenían un contrato laboral por faena, pero que se encontraban cubiertos a través del sistema de indemnizaciones por años de servicio, con un tope de 11 meses. De este modo se esperaba que el nuevo sistema fuera un sustituto perfeccionado de la indemnización por años de servicio, sistema que adolece de varias imperfecciones.

## 1.2. Génesis del Protrac.

Durante el gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azócar se elaboró una iniciativa, sin que se concretara su presentación a trámite legislativo. A su vez, el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle promovió un proyecto de ley, que inició su tramitación legislativa y se archivó después de casi tres años de tramitación.

Es importante destacar que la iniciativa durante el mandato de Aylwin surgió desde el gobierno y no de los trabajadores o los empresarios, el tema entró en la agenda política o institucional, sin haber emanado de la agenda sistémica, en ésta se planteaba un régimen de capitalización o ahorro individual que se complementaba con un subsidio fiscal para las prestaciones de trabajadores con rentas bajas. Sus beneficiarios serían los trabajadores

dependientes regidos por el Código del Trabajo, con excepción de los de casa particular, que tienen un sistema indemnizatorio a todo evento. En este proyecto se sustituía la indemnización por años de servicio vigente por una indemnización de un mes por año de servicio con tope de 3 meses.

Luego en el mes de agosto de 1996 en el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, el Ministro del Trabajo y Previsión Social, don Jorge Arrate Mac Niven, le hace entrega del proyecto sobre protección al trabajador cesante, conocido como se dijo antes por la sigla “Protrac”, el que se sometió a la opinión de empresarios y trabajadores, y se inició su discusión en septiembre de 1996 en una instancia tripartita en el marco del Foro de Desarrollo Productivo<sup>1</sup>.

En ella se procuró aproximar las posiciones para facilitar su posterior tramitación legislativa<sup>2</sup>.

En julio de 1997, cuando aún persistían diferencias entre las proposiciones de los empresarios y los trabajadores<sup>3</sup>, y en los momentos que se discutía sobre la mantención o mejoramiento del sistema de indemnizaciones<sup>4</sup>, y en un ambiente de preocupación por parte de los empresarios especialmente respecto del tema de los costos<sup>5</sup>; el gobierno tomó la decisión de enviar al Congreso el proyecto de ley, buscando que las divergencias se resolvieran en dicha instancia.

### **1.3. Proyecto de Ley enviado al Congreso para su discusión.**

Pasaremos a conocer primeramente el proyecto Ley enviado al Congreso en el Gobierno del Presidente Frei, para luego hacer un análisis de la propuesta, sus costos, desventajas, beneficios, y el porqué finalmente esta propuesta no llegó a buen término.

#### **PROYECTO DE LEY:**

#### **TITULO I**

#### **DEL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN POR CESANTÍA**

**Artículo 1º.** Establécese un régimen obligatorio de protección por cesantía, en adelante "el Régimen", en favor de los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo.

#### **Párrafo 1º. Personas Protegidas:**

<sup>1</sup> Para Arturo Martínez, Presidente de la CUT, no hubo discusión tripartita. “El Foro de Desarrollo Productivo fue para los anuncios” y las negociaciones siempre fueron bilaterales. Según el dirigente, el proyecto fue muy discutido pues no estaba en la línea de lo que querían, “era peor que el anterior”. Recuerda que los empresarios “ya no estaban tan disponibles, no les interesaba el tema, estaban alejados del debate y la directiva empresarial no participaba mucho”. Entrevista de fecha 18 de Octubre del año 2000.

<sup>2</sup> Diario La Segunda, de fecha 06 de Enero del año 1997.

<sup>3</sup> Las discrepancias eran similares a las suscitadas con el anteproyecto del gobierno de Aylwin. A los trabajadores les preocupaba su participación en la administración. Diario La Época, de fecha 21 de Enero del año 1997 y Diario La Segunda de fecha 26 de Febrero del año 1997.

<sup>4</sup> Diario La Tercera, de fecha 22 de Febrero del año 1997; Diario La Segunda, de fecha 26 de Febrero del año 1997.

<sup>5</sup> Diario La Época, de fecha 18 de Marzo del año 1997.



**Artículo 2º.** Estarán sujetos al Régimen los trabajadores dependientes que inicien o reinicien actividades laborales con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

El inicio de la relación laboral de un trabajador no sujeto al Régimen, generará la incorporación automática a éste y la obligación de cotizar en los términos establecidos en el artículo 4º.

Lo dispuesto en esta ley no regirá respecto de los trabajadores de casa particular y de los contratados por obra o faena.

**Artículo 3º.** Los trabajadores no incorporados al Régimen tendrán derecho a indemnización por años de servicios por término de contrato en la forma y condiciones establecidas en el Código del Trabajo.

**Párrafo 2º. Del Financiamiento del Régimen**

**Artículo 4º.** El Régimen se financiará con las siguientes cotizaciones:

a) Un 0,8% de las remuneraciones imponibles de cargo del trabajador, durante los primeros 132 meses de vigencia de la respectiva relación laboral, y b) Un 3,6% de las remuneraciones imponibles de cargo del empleador, durante los primeros 132 meses de vigencia de la respectiva relación laboral.

Dichas cotizaciones deberán ser declaradas y pagadas por el empleador en el organismo administrador en la forma y plazos establecidos en el artículo 19 del D.L. N°3.500, de 1980.

**Artículo 5º.** Para los efectos de lo dispuesto en la presente ley, se considera remuneración la señalada en el artículo 172 del Código del Trabajo. Las cotizaciones a que se refiere el artículo anterior se calcularán sobre aquellas, hasta el tope máximo equivalente a 90 Unidades de Fomento consideradas al último día del mes anterior al pago.

**Artículo 6º.** Si un trabajador desempeña dos o más empleos, se deberán efectuar cotizaciones por cada una de las remuneraciones y, cada cual, hasta el tope a que se refiere el artículo precedente. La entidad administradora deberá llevar saldos y registros separados en la Cuenta Individual por Cesantía a que se refiere el artículo 8º, en relación con cada uno de sus empleadores.

Para poder impetrar en forma independiente el derecho al beneficio de cesantía, los requisitos a que se refiere el artículo 10º, deberán cumplirse respecto de cada empleo.

**Artículo 7º.** En caso de incapacidad laboral del trabajador, la cotización indicada en la letra a) del artículo 4º, deberá ser retenida y enterada en el organismo administrador, por la respectiva entidad pagadora de subsidios. La cotización indicada en la letra b) del artículo 4º será de cargo del empleador, quien la deberá declarar y pagar.

Las cotizaciones a que se refiere el inciso precedente deberán efectuarse sobre la base de la última remuneración imponible efectuada para el Régimen, correspondiente al mes anterior a aquél en que se haya iniciado la licencia médica o, en su defecto, la estipulada en el respectivo contrato de trabajo. Para este efecto, la referida remuneración imponible se reajustará en la misma oportunidad y porcentaje en que se reajuste el subsidio respectivo.

**Artículo 8º.** Las cotizaciones se abonarán en una cuenta personal de propiedad de cada afiliado, que se abrirá en el organismo administrador, la que se denominará “Cuenta Individual por Cesantía”.

**Artículo 9º.** Las normas contenidas en el artículo 19 del D.L. N° 3.500, de 1980, se aplicarán a las cotizaciones a que se refiere este párrafo, en todo lo que no se contraponga con las disposiciones de esta ley.

Para efectos tributarios y de cobro, las referidas cotizaciones tendrán el carácter de previsionales.

**Párrafo 3º. De las Prestaciones.**

**Artículo 10.** Los trabajadores afiliados al Régimen tendrán derecho a una prestación por cesantía, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

a) Que el contrato de trabajo que dio origen a la cesantía haya terminado por alguna de las causales señaladas en los números 1, 2, 4 y 6 del artículo 159; en los artículos 160 y 161, o por aplicación del artículo 171, todos del Código del Trabajo, y

b) Registrar en la Cuenta Individual por Cesantía un mínimo de 12 cotizaciones mensuales continuas o discontinuas.

**Artículo 11.** Si el contrato hubiere terminado por las causales previstas en el artículo 161 del Código del Trabajo, el afiliado tendrá derecho a una prestación equivalente a treinta días de la última remuneración mensual devengada por cada año de servicio y fracción superior a seis meses, prestados continuamente al empleador, con un límite máximo de trescientos treinta días de remuneración.

Dicha prestación se financiará de la siguiente manera:

a) Con el retiro de los fondos existentes en la Cuenta Individual por Cesantía, en la forma que señala el artículo 13, y

b) Con el pago directo que el empleador deberá efectuar al trabajador, de la cantidad equivalente a la diferencia entre el monto total de la prestación, calculada en la forma señalada en el inciso primero, y lo acumulado en la Cuenta Individual por Cesantía como resultado de las cotizaciones de cargo del empleador.

Se entenderá por resultado de la cotización de cargo del empleador, la aportada por éste más su rentabilidad.

**Artículo 12.** Si el contrato de trabajo termina por aplicación de alguna de las causales señaladas en los números 1, 2, 4 y 6 del artículo 159, en el artículo 160, o en el artículo 171, todos del Código del Trabajo, el beneficio consistirá en el retiro de los fondos acumulados en la Cuenta Individual por Cesantía, conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en el artículo 33 de esta ley.

**Artículo 13.** El trabajador tendrá derecho a realizar tantos giros mensuales de su cuenta individual por cesantía, como años de cotizaciones y fracción superior a seis meses registre desde su afiliación al Régimen o desde el último giro por cesantía, en ambos casos, con un límite máximo de cinco giros.

El monto del primer giro se determinará dividiendo lo acumulado en la Cuenta Individual por Cesantía por el número de giros que el beneficiario pueda efectuar conforme al inciso anterior.

El monto de los siguientes giros, se determinará dividiendo el saldo de la Cuenta Individual por Cesantía por el número de giros que resten.

La prestación se pagará por mensualidades vencidas y se devengará a partir del último día del mes siguiente al del término del contrato.

Las cotizaciones por una fracción de tiempo inferior a seis meses incrementarán el monto correspondiente a los giros anteriores.

**Artículo 14.** El goce del beneficio se interrumpirá cada vez que se pierda la condición de cesante, sin perjuicio de recuperarlo cuando nuevamente se adquiriera tal calidad; en cuyo caso el saldo registrado en la respectiva cuenta individual, incrementado por las posteriores cotizaciones, será la nueva base de cálculo de la prestación. En este caso se conservará el derecho al número de giros que no se efectuaron.

Las siguientes doce o más nuevas cotizaciones, desde que se haya reiniciado la actividad laboral, darán origen a giros adicionales.

**Artículo 15.** Sin perjuicio de lo señalado en el artículo 19 del D.L. N° 3.500, de 1980, en el evento de no existir pago de cotizaciones, el trabajador tendrá derecho a exigir al empleador el pago de las prestaciones que tal incumplimiento le impidió percibir.

El derecho anterior se entiende irrenunciable para todos los efectos y no se opondrá al ejercicio de las demás acciones que correspondan.

**Artículo 16.** En caso de muerte del trabajador, los fondos de la Cuenta Individual por Cesantía, se pagarán a las personas y hasta por el monto indicado en los incisos segundo y tercero del artículo 60 del Código del Trabajo. El saldo, si lo hubiere, incrementará la masa de bienes de la herencia.

**Artículo 17.** Si un trabajador se pensionare, por cualquier causa, podrá disponer libremente de los fondos acumulados en su Cuenta Individual por Cesantía.

**Artículo 18.** Los afiliados que tengan derecho a percibir prestaciones por cesantía mantendrán la calidad de beneficiarios del Sistema Unico de Prestaciones Familiares establecido en el Decreto con Fuerza de Ley N°150, de 1981, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, hasta por un año contado desde el mes siguiente a la terminación de la relación de trabajo, siempre que ésta se hubiere producido por aplicación de los artículos 159 N°6 y 161 del Código del Trabajo.

El monto de la asignación familiar que les corresponda, será aquél que gozaban en el mes anterior a la terminación del contrato de trabajo.

Los afiliados al régimen mantendrán el derecho a asistencia médica hasta por el plazo a que se refiere el inciso primero de este artículo, en los términos de la ley N° 18.469. En relación con los afiliados a una Institución de Salud Previsional este derecho nacerá una vez que haya operado la desafiliación a que alude el inciso primero del artículo 38 de la ley N°18.933.

**Artículo 19.** El afiliado podrá efectuar retiros voluntarios de los excedentes de su Cuenta Individual por Cesantía una vez que registre 72 o más meses de cotizaciones en el Régimen, bajo las siguientes modalidades:

- a) Hasta cumplir 132 meses podrá efectuar un retiro cada 24 meses;
- b) Cumplidos los 132 meses de cotizaciones podrá retirar con un intervalo de 12 meses la totalidad de los excedentes mencionados.

Para efectos de este artículo se considerarán como excedentes, aquellas cantidades que superen la diferencia entre el total de recursos acumulados y el equivalente a 2,5 veces la última remuneración mensual imponible del afiliado.

**Artículo 20.** Si el trabajador efectúa retiros de excedentes, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior, y su monto sobrepase lo acumulado como resultado de su cotización

personal en la Cuenta Individual por Cesantía, estas sumas más la rentabilidad que ellas habrían tenido si no se hubieren efectuado los retiros, constituirá un anticipo del beneficio contemplado en el inciso primero del artículo 11.

En consecuencia, dichos retiros no alterarán la suma que deba pagar el empleador en conformidad a lo dispuesto en la letra b) del artículo 11.

**Artículo 21.** Si el total de los recursos acumulados por un trabajador en su Cuenta Individual por Cesantía, no le permite financiar un beneficio por los montos señalados en el inciso siguiente, la diferencia será de cargo fiscal y operará una vez que se encuentren agotados los recursos en la Cuenta Individual por Cesantía.

El monto mínimo del beneficio en cada uno de los giros que se tenga derecho a efectuar conforme al artículo 13, será el 70% del correspondiente Ingreso Mínimo para fines remuneracionales en el primer mes; el 65%, el 60%, el 55% y el 50%, en los meses segundo a quinto, respectivamente.

Para que tenga lugar esta subvención fiscal el trabajador debe cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Haber terminado el contrato de trabajo por aplicación de los artículos 159 N° 6 y 161 del Código del Trabajo;
- b) No tener otros ingresos, salvo que sean inferiores a un ingreso mínimo, y
- c) Registrar en la Cuenta Individual por Cesantía un mínimo de 12 cotizaciones.

#### **Párrafo 4º. De la Administración**

**Artículo 22.** Administrarán este Régimen las Administradoras de Fondos de Pensiones que se refiere el Decreto Ley N° 3.500, de 1980.

Los trabajadores no afectos al sistema de pensiones regulado por el Decreto Ley N° 3.500 de 1980, podrán afiliarse en cualquier Administradora de Fondos de Pensiones para los efectos de administración de la Cuenta Individual por Cesantía. La Administradora no podrá denegar la solicitud de afiliación.

La Cuenta Individual por Cesantía se regirá por lo dispuesto en el párrafo 2º del Título III del D.L. N° 3.500 de 1980, con las excepciones, modalidades y fines establecidos en esta ley.

El trabajador deberá comunicar a su empleador cual es la Administradora a que se encuentra afiliado o decida afiliarse, dentro de los 30 días siguientes a la iniciación de sus servicios. Si no lo hiciera, el empleador cumplirá la obligación a que se refieren los artículos 4º y 7º de esta ley, enterando las cotizaciones en la Administradora que determine en conformidad al Reglamento a que se refiere el inciso sexto del artículo 2º del Decreto Ley N°3.500. Todo ello, sin perjuicio de lo dispuesto en el Título XV del referido D.L. 3.500 de 1980.

**Artículo 23.** El trabajador quedará afiliado a la misma Administradora en que lo esté para el sistema de pensiones.

El traspaso de la cuenta de capitalización individual de un afiliado desde una Administradora de Fondos de Pensiones a otra, producirá también el traspaso de la Cuenta Individual por Cesantía.

**Artículo 24** Las Administradoras de Fondos de Pensiones podrán cobrar una comisión porcentual de carácter uniforme, sobre los depósitos que se efectúen en la Cuenta Individual por Cesantía.

**Artículo 25** Los recursos de las Cuentas Individuales por Cesantía formarán parte del Fondo de Pensiones Tipo 2 de la respectiva Administradora.

**Párrafo 5º. Normas Generales**

**Artículo 26.** La Administradora deberá enviar los antecedentes necesarios del beneficiario de cesantía a la Oficina Municipal de Colocación que corresponda a su domicilio, a efectos de su incorporación al Sistema Nacional de Información y Orientación Ocupacional.

**Artículo 27.** Todo beneficiario cuya cesantía se haya ocasionado por la aplicación de los artículos 159 N° 6, 161 o 171 del Código del Trabajo, tendrá derecho preferente para acceder a los programas o acciones de capacitación desarrollados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, con cargo a los recursos de su Programa de Becas o con el que le sustituya en sus funciones.

**Artículo 28.** Respecto de los trabajadores que ingresen a una empresa en que exista convenio colectivo, contrato colectivo o fallo arbitral en que se haya establecido un sistema de indemnización por término de la relación laboral, el trabajador, de acuerdo con su empleador, podrá incorporarse al sistema indemnizatorio del instrumento colectivo, en vez de la afiliación o cotización al Régimen, según corresponda.

No obstante, estos trabajadores conservarán siempre el derecho a incorporarse al Régimen bajo las modalidades previstas en la presente Ley, en cuyo caso les dejarán de ser aplicables las normas indemnizatorias contenidas en el instrumento colectivo.

**Artículo 29.** Las normas sobre Subsidio de Cesantía a que se refiere el Párrafo Primero del Título II del Decreto con Fuerza de Ley N°150, de 1981, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, no se aplicarán a los trabajadores afiliados a este Régimen.

**Artículo 30.** Los fondos de la Cuenta Individual por Cesantía sólo serán embargables una vez terminado el respectivo contrato de trabajo, en los casos y porcentajes previstos en el inciso segundo del artículo 57 del Código del Trabajo.

Los referidos fondos y los giros que con cargo a ellos se efectúen, no constituirán renta para los efectos tributarios.

**Artículo 31.** La Administradora pagará al trabajador el beneficio contra la presentación del finiquito, la comunicación del despido o la certificación del inspector del trabajo respectivo que verifique el término del contrato.

**Artículo 32.** El empleador que pague al trabajador el aporte a que se refiere la letra b) del artículo 11 quedará eximido de pagar la indemnización por años de servicio o por desahucio a que se refieren los artículos 169 y 170 del Código del Trabajo; pero no de aquella sustitutiva de aviso previo, si éste no se dio.

**Artículo 33.** Cuando el trabajador accionare por despido injustificado, indebido o improcedente, en conformidad al artículo 168 del Código del Trabajo, o por despido indirecto, conforme al artículo 171 del mismo Código, podrá disponer del saldo acumulado en su Cuenta Individual por Cesantía, en la forma señalada en el artículo 12, a partir del mes siguiente al de la terminación de los servicios.

Si el Tribunal acogiere la pretensión del trabajador deberá ordenar que el empleador pague las indemnizaciones respectivas, en conformidad a las normas del Código del Trabajo, a las que deberá imputar la suma equivalente a lo cotizado por el empleador en conformidad a la letra b) del artículo 4º de esta ley más su rentabilidad.

A petición del Tribunal, la Administradora de Fondos de Pensiones respectiva deberá informar, dentro del plazo de cinco días contado desde la fecha de recepción del oficio del Tribunal, el monto de la suma a que se refiere al inciso anterior.

Los recargos legales habrán de calcularse sobre la indemnización íntegra. Para este efecto no se considerará la imputación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo.

**Artículo 34.** La cotización establecida en la letra a) del artículo 4º se comprenderá en las excepciones que prevé el N° 1 del artículo 42 de la Ley sobre Impuesto a la Renta; la de la letra b) del artículo 4º y el aporte previsto en la letra b) del artículo 11, quedarán comprendidos en el N° 6 del artículo 31 de la citada ley.

Los incrementos que experimenten las cotizaciones aportadas no constituirán renta para los efectos de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

## **TITULO II**

### **MODIFICACIONES AL D.L. 3.500, DE 1980.**

**Artículo 35.** Introdúcense las siguientes modificaciones al Decreto Ley N° 3.500, de 1980:

1. Modifícase el artículo 19, de la siguiente forma:

a) Reemplázase, en la primera oración de su inciso décimo, la frase “a que se refiere el inciso segundo del artículo 36” por “del tipo al que el afiliado esté adscrito”;

b) Intercálase entre la primera y la segunda oración de su inciso décimo, la siguiente oración: “La rentabilidad nominal de los últimos 12 meses promedio de todos los Fondos del mismo tipo, se determinará calculando el promedio ponderado de la rentabilidad de todos ellos, de acuerdo a la proporción que represente el valor total de las cuotas de cada uno, en relación con el valor de las cuotas de todos los Fondos del mismo tipo, al último día del mes anterior.”, y

c) Reemplázase en la última oración de su inciso décimo la expresión “anterior” por “antecedente”.

2. Modifícase el artículo 23, de la siguiente forma:

a) En su inciso primero, reemplázase la frase “un fondo que se denominará Fondo de Pensiones”, por el siguiente texto: “dos Fondos, que se denominarán Fondo de Pensiones Tipo 1 y Fondo de Pensiones Tipo 2, respectivamente. Cada Administradora deberá administrar ambos tipos de Fondos,”;

b) Reemplázase su inciso segundo, por el siguiente:

“Para efectos de lo dispuesto en esta ley, se entenderá por “Fondo de Pensiones Tipo 1” o “Fondo Tipo 1”, aquel que puede estar constituido por las cuentas individuales de todos los afiliados de una Administradora y, por “Fondo de Pensiones Tipo 2” o “Fondo Tipo 2”, aquel que sólo puede estar constituido por las cuentas individuales de los afiliados que se mencionan en el inciso tercero del artículo 32.”;

c) Agrégase al final de su inciso cuarto, a continuación del punto aparte (.) que pasa a ser punto seguido (.), la siguiente oración: “Con todo, dicho servicio no podrá comprender la inversión de los recursos previsionales de otras Administradoras.”

d) Intercálanse entre sus incisos quinto y sexto, los actuales incisos octavo, décimo y undécimo, que pasan a ser incisos sexto, séptimo y octavo, respectivamente, y agrégase a

continuación de este último, el siguiente inciso noveno, nuevo, pasando los actuales incisos sexto, séptimo, noveno y duodécimo a decimocuarto, a ser incisos décimo a decimoquinto, respectivamente:

"A su vez, las Administradoras podrán constituir en el país sociedades anónimas filiales, previa autorización de existencia otorgada mediante resolución dictada por el Superintendente, cuyo objeto exclusivo sea la administración de carteras de recursos previsionales de éstas Administradoras de Fondos de Pensiones. Estas sociedades filiales se registrarán por lo dispuesto en el artículo 23 bis.", y

e) Reemplázase en la primera oración de su inciso sexto, que pasa a ser décimo, la expresión "la solicitud" por la frase "las autorizaciones de existencia a que se refieren los incisos quinto y noveno".

3. Intercálase entre los artículos 23 y 24, el siguiente artículo 23 bis, nuevo:

**"Artículo 23 bis.** Las Administradoras de Fondos de Pensiones podrán encargar la función de administración de cartera de los recursos que componen el Fondo de Pensiones a sociedades anónimas constituidas en el país, de duración indefinida y cuyo objeto exclusivo sea la administración de cartera de recursos previsionales, las que deberán cumplir con los requisitos que se señalan en el presente artículo. El encargo podrá comprender el todo o parte de la cartera del Fondo de Pensiones respectivo y su costo será siempre de cargo de la Administradora. Estas sociedades podrán administrar carteras de uno o más Fondos de Pensiones.

El encargo de la administración de cartera de los Fondos de Pensiones se efectuará mediante un contrato de prestación de servicios. La Administradora que confíe el servicio será responsable de que las inversiones que se efectúen con recursos de su Fondo de Pensiones, en virtud del mencionado contrato, cumplan con las normas de la presente ley. Asimismo, deberá proporcionar periódicamente a la Superintendencia, y en forma extraordinaria cuando ésta lo requiera, información sobre la suscripción y contenido de estos contratos.

La existencia de las sociedades a que se refiere el inciso primero, deberá ser autorizada mediante resolución dictada por el Superintendente. Al otorgar la autorización solicitada, la Superintendencia velará porque el objeto de la sociedad cumpla con lo establecido en el inciso primero de este artículo, y todos los antecedentes de la misma deberán mantenerse en reserva. Con tal objeto, estas sociedades deberán acreditar un capital mínimo de veinte mil unidades de fomento, el que deberá encontrarse suscrito y pagado al tiempo de otorgarse la escritura social. Además, deberán mantener permanentemente un patrimonio al menos igual al capital mínimo exigido.

Si el patrimonio de esta sociedad se redujere de hecho a una cantidad inferior al mínimo exigido, ella estará obligada, cada vez que esto ocurra, a completarlo dentro del plazo de seis meses. Si así no lo hiciere, se le revocará la autorización de existencia y se procederá a la liquidación de la sociedad por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. Asimismo, la Superintendencia podrá revocar dicha autorización por infracción grave de ley, de reglamento o de las normas que les sean aplicables a estas sociedades.

En estas sociedades deberá existir separación patrimonial entre los recursos propios y los administrados, y llevarán contabilidad separada de el o los patrimonios correspondientes a cada uno de los Fondos de Pensiones a su cargo. Los bienes y derechos que componen el patrimonio de los Fondos administrados por estas sociedades serán inembargables, salvo en la parte originada por los depósitos a que se refiere el artículo 21 y por lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 34.

La Administradora de Fondos de Pensiones, al efectuar el encargo de administración de cartera, podrá transferir a la sociedad administradora de recursos previsionales respectiva, títulos de los Fondos de Pensiones que administra. Igual disposición será aplicable a la sociedad administradora de recursos previsionales respecto a la Administradora que corresponda, en relación con los títulos de los Fondos de Pensiones cuya administración se le hubiere encargado en virtud de lo dispuesto en este artículo.

La suma de los recursos administrados por una sociedad administradora de cartera de recursos previsionales y sus personas relacionadas, no podrá ser superior al mayor valor entre un tercio del total de los Fondos de Pensiones y el Fondo de Pensiones de mayor tamaño.

Para los efectos de la constitución de una sociedad administradora de cartera de recursos previsionales, se aplicarán las mismas normas que rigen la formación de sociedades anónimas filiales de Administradoras de Fondos de Pensiones, contempladas en los incisos décimo y undécimo del artículo anterior. En cuanto a su funcionamiento, estas sociedades quedarán sujetas a la fiscalización de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, la que tendrá respecto de ellas las mismas atribuciones que tiene en relación a las Administradoras de Fondos de Pensiones, sin perjuicio de las facultades fiscalizadoras de otras instituciones.

Con todo, las sociedades administradoras de cartera de recursos previsionales quedarán sujetas a las mismas restricciones, prohibiciones y, en general, a las mismas normas que rigen a las Administradoras de Fondos de Pensiones, especialmente en lo que respecta a la adquisición, mantención, custodia y enajenación de instrumentos financieros pertenecientes a los Fondos de Pensiones.

Asimismo, estas sociedades deberán proporcionar a la Superintendencia la información que ésta les requiera, en los términos que establecerá mediante una norma de carácter general.”.

4. Reemplázase, en el inciso final del artículo 24, la expresión “y duodécimo” por “, noveno y decimotercero”.

5. Reemplázanse los números 3., 4. y 6., del inciso cuarto del artículo 26, por los siguientes:

“3. Monto del capital, de los Fondos de Pensiones, de las Reservas de Fluctuación de Rentabilidad y de los Encajes.”;

“4. Valor de las cuotas de cada uno de los Fondos de Pensiones.”, y

“6. Composición de la cartera de inversión de cada uno de los Fondos de Pensiones.”.

6. Sustitúyese el artículo 27, por el siguiente:

**“Artículo 27.**La Administradora deberá llevar contabilidad separada del patrimonio de cada uno de los Fondos de Pensiones.”.

7. Sustitúyese, en el inciso segundo del artículo 28, la expresión “del Fondo de Pensiones” por “de cada uno de los Fondos de Pensiones”.

8. Agrégase en el inciso tercero del artículo 31, a continuación de la expresión “Fondo de Pensiones”, la siguiente frase: “al que esté adscrito”.

9. Modifícase el artículo 32, de la siguiente forma:

a) Reemplázase su inciso primero por el siguiente:



**"Artículo 32.** Todo afiliado podrá transferir el valor de sus cuotas a otra Administradora de Fondos de Pensiones, previo aviso dado a la que se encuentre incorporado y a su empleador, cuando correspondiere. El aviso deberá darse a lo menos treinta días antes de la fecha en que deban enterarse las cotizaciones del mes en que se dé el aviso, o pagarse las pensiones del mes siguiente al que se dé el aviso, según corresponda.", y

b) Agrégase a continuación de su inciso final, los siguientes incisos, nuevos:

"Los afiliados próximos a pensionarse por vejez, los declarados inválidos mediante un primer dictamen y los pensionados por las modalidades de retiro programado o renta temporal, podrán manifestar su voluntad de adscribirse o, en su caso, transferir el valor de sus cuotas al Fondo Tipo 2 de la Administradora a la cual se encuentren incorporados o al de otra Administradora. A su vez, los afiliados próximos a pensionarse y los afiliados declarados inválidos mediante un primer dictamen que hayan optado por transferir el valor de sus cuotas al Fondo Tipo 2, podrán retornarlas a un Fondo Tipo 1 al momento de pensionarse.

No obstante lo señalado en el inciso anterior, aquellos afiliados declarados inválidos transitorios mediante un primer dictamen, que sea posteriormente revocado deberán retornar el valor de sus cuotas a un Fondo Tipo 1, a no ser que se encuentren próximos a pensionarse por vejez.

Cada vez que el afiliado transfiera el valor de sus cuotas desde un Fondo a otro, esta transferencia se efectuará previo aviso dado a su actual Administradora y a su empleador, cuando correspondiere, con a lo menos treinta días de anticipación a la fecha en que deban enterarse las cotizaciones del mes en que se dé el aviso o pagarse las pensiones del mes siguiente al que se dé el aviso, según corresponda.

Se entenderá por afiliados próximos a pensionarse por vejez, a los hombres que tengan 60 o más años de edad y a las mujeres que tengan 55 o más años de edad.

Al transferir el valor de las cuotas de un afiliado desde un Fondo a otro, deberán traspasarse los recursos acumulados tanto en la cuenta de capitalización individual, como en la cuenta de ahorro voluntario, si correspondiere."

**10.** Modifícase el artículo 33, de la siguiente forma:

a) Reemplázase su inciso primero, por el siguiente:

**"Artículo 33.** Cada Fondo de Pensiones es un patrimonio independiente y diverso del patrimonio de la Administradora, sin que ésta tenga dominio sobre aquéllos.", y

b) Reemplázase en su inciso segundo, la expresión "El Fondo" por "Cada Fondo".

**11.** Modifícase el artículo 34, de la siguiente forma:

a) Reemplázase en su inciso segundo, la expresión "el Fondo" por "los Fondos", y

b) Reemplázase su inciso final por el siguiente:

"En caso de quiebra de la Administradora, los Fondos serán administrados y liquidados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43."

**12.** Reemplázase el inciso primero del artículo 35, por el siguiente:

**"Artículo 35.** El valor de cada uno de los Fondos de Pensiones se expresará en cuotas. Todas las cuotas de un Fondo de Pensiones serán de igual monto y características, y serán además, inembargables."

**13.** Modifícase el artículo 36, de la siguiente forma:

a) Reemplázase su inciso primero por el siguiente:

**"Artículo 36.** Se entiende por rentabilidad nominal mensual de un Fondo, el porcentaje de variación del valor promedio de la cuota de un mes del Fondo de que se trate, respecto al valor promedio mensual de la cuota en el mes anterior a éste.";

b) Reemplázase la primera oración de su inciso segundo por las siguientes:

"La rentabilidad nominal mensual promedio se calculará separadamente para cada uno de los tipos de Fondos. Para cada uno de ellos, la rentabilidad nominal mensual promedio de todos los Fondos del mismo tipo se determinará calculando el promedio ponderado de la rentabilidad nominal mensual de todos ellos, de acuerdo a la proporción que represente el valor total de las cuotas de cada uno, en relación con el valor de las cuotas de todos los Fondos del mismo tipo.";

c) Intercálase en la segunda oración de su inciso segundo entre las expresiones "Fondos" y "existentes", la expresión "del mismo tipo", y

d) Reemplázase su inciso tercero, por los siguientes incisos tercero y cuarto, nuevos:

"Se entenderá por rentabilidad real mensual de un Fondo y promedio de todos los Fondos de un mismo tipo, la rentabilidad nominal establecida en los incisos primero y segundo, respectivamente, descontada la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor, del Instituto Nacional de Estadísticas en el mismo período.

La rentabilidad real anualizada de los últimos treinta y seis meses se calculará separadamente para cada uno de los tipos de Fondos. Para cada uno de ellos, la rentabilidad real anualizada de los últimos treinta y seis meses, se determinará en base a las rentabilidades reales de cada uno de los meses considerados, obtenidas de acuerdo a lo señalado en los incisos primero, segundo y tercero, debidamente anualizada. A su vez, la rentabilidad real anualizada de los últimos treinta y seis meses promedio de todos los Fondos de un mismo tipo, se determinará en base a las rentabilidades reales promedio de todos los Fondos de un mismo tipo en cada uno de los meses considerados, debidamente anualizada."

**14.** Reemplázanse los dos primeros incisos del artículo 37, por los siguientes incisos, nuevos:

**"Artículo 37.** En cada mes, las Administradoras serán responsables de que la rentabilidad real anualizada de los últimos treinta y seis meses de cada uno de sus Fondos, no sea menor a la que resulte inferior entre:

a) Tratándose de Fondos Tipo 1, la rentabilidad real anualizada de los últimos treinta y seis meses promedio de todos los Fondos de este tipo, menos dos puntos porcentuales. En el caso de los Fondos Tipo 2, la rentabilidad real anualizada de los últimos treinta y seis meses promedio de todos los Fondos de este tipo, menos dos puntos porcentuales, y

b) Tratándose de los Fondos Tipo 1, la rentabilidad real anualizada de los últimos treinta y seis meses promedio de todos los Fondos de este tipo, menos el valor absoluto del cincuenta por ciento de dicha rentabilidad. En el caso de los Fondos Tipo 2, la rentabilidad real anualizada de los últimos treinta y seis meses promedio de todos los Fondos de este tipo, menos el valor absoluto del cuarenta y cinco por ciento de dicha rentabilidad.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior, en el caso de que un Fondo cuente con menos de treinta y seis meses de funcionamiento, la Administradora será responsable de que la rentabilidad real anualizada de ese Fondo durante el período en que se encuentre funcionando, no sea menor a la que resulte inferior entre:

a) Tratándose de Fondos Tipo 1, la rentabilidad real anualizada en ese período promedio de todos los Fondos de este tipo, menos dos puntos porcentuales. En el caso de los Fondos Tipo 2, la rentabilidad real anualizada de ese período promedio de todos los Fondos de este tipo, menos dos puntos porcentuales, y

b) Tratándose de los Fondos Tipo 1, la rentabilidad real anualizada promedio de todos los Fondos de este tipo, en ese período, menos el valor absoluto del cincuenta por ciento de dicha rentabilidad. En el caso de los Fondos Tipo 2, la rentabilidad real anualizada promedio de todos los Fondos de este tipo, en ese período, menos el valor absoluto del cuarenta y cinco por ciento de dicha rentabilidad.

Para los efectos de los incisos precedentes, la rentabilidad real anualizada de un Fondo y promedio de todos los Fondos de un mismo tipo, se calculará en forma análoga a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 36.

No será aplicable lo dispuesto en este artículo a los Fondos que cuenten con menos de doce meses de funcionamiento."

**15.** Reemplázase el artículo 38, por el siguiente:

**"Artículo 38.** Con el objeto de garantizar la rentabilidad a que se refiere el artículo anterior, en cada Fondo existirá una "Reserva de Fluctuación de Rentabilidad", que será parte de cada uno de ellos, y un "Encaje", señalado en el artículo 40, de propiedad de la Administradora, que deberá mantenerse invertido en cuotas del Fondo respectivo."

**16.** Modifícase el artículo 39, de la siguiente forma:

a) Reemplázase su inciso primero por los siguientes:

**"Artículo 39.** La Reserva de Fluctuación de Rentabilidad se formará con los excesos de rentabilidad real anualizada de los últimos treinta y seis meses de un Fondo, que en un mes supere la cantidad que resulte mayor, entre:

a) Tratándose de Fondos Tipo 1, la rentabilidad real anualizada de los últimos treinta y seis meses promedio de todos los Fondos de este tipo, más dos puntos porcentuales. En el caso de los Fondos Tipo 2, la rentabilidad real anualizada de los últimos treinta y seis meses promedio de todos los Fondos de este tipo, más dos puntos porcentuales, y

b) Tratándose de los Fondos Tipo 1, la rentabilidad real anualizada de los últimos treinta y seis meses promedio de todos los Fondos de este tipo, más el valor absoluto del cincuenta por ciento de dicha rentabilidad. En el caso de los Fondos Tipo 2, la rentabilidad real anualizada de los últimos treinta y seis meses promedio de todos los Fondos de este tipo, más el valor absoluto del cuarenta y cinco por ciento de dicha rentabilidad.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior, cuando los Fondos tengan menos de treinta y seis meses de funcionamiento, la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad se formará con los excesos de rentabilidad real anualizada del respectivo Fondo en los meses en que se encuentre funcionando, que en un mes supere la cantidad que resulte mayor, entre:

a) Tratándose de Fondos Tipo 1, la rentabilidad real anualizada en ese período promedio de todos los Fondos de este tipo, más dos puntos porcentuales. En el caso de los Fondos Tipo 2, la rentabilidad real anualizada de ese período promedio de todos los Fondos de este tipo, más dos puntos porcentuales, y

b) Tratándose de los Fondos Tipo 1, la rentabilidad real anualizada promedio de todos los Fondos de este tipo en ese período más el valor absoluto del cincuenta por ciento de dicha rentabilidad. En el caso de los Fondos Tipo 2, la rentabilidad real anualizada promedio

de todos los Fondos de este tipo en ese período, más el valor absoluto del cuarenta y cinco por ciento de dicha rentabilidad.

Con todo, con la aplicación de lo dispuesto en los incisos anteriores, la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad no podrá superar el uno por ciento del valor del Fondo respectivo y deberá ser expresada en cuotas de ese Fondo de Pensiones, debiendo distribuirse en forma inmediata en caso de superar el porcentaje antes mencionado.

No será aplicable lo dispuesto en este artículo a los Fondos que tengan menos de doce meses de funcionamiento.

En todo caso, las Administradoras no deberán constituir la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad, si como resultado de los cálculos efectuados para determinar su procedencia, la rentabilidad real anualizada para el período que corresponda, del Fondo respectivo, sea negativa.", y

b) Modifícase su inciso segundo, que pasa a ser inciso sexto, de la siguiente manera:

i. Reemplázase en el número 1., la frase "de los últimos doce meses del Fondo," por la frase "anualizada del Fondo para el período que le corresponda,"

ii. Elimínanse los números 2. y 3., pasando el actual número 4. a ser número 2., y

iii. Intercálase en el número 4., que pasa a ser número 2., la palabra "respectivo" a continuación del vocablo "Fondo".

**17.** Modifícase el artículo 40, de la siguiente forma:

a) Sustitúyese en su inciso primero, la expresión "del Fondo" por "de cada Fondo", y

b) Intercálase en su inciso segundo, entre los vocablos "del" y "Fondo" la palabra "respectivo".

**18.-** Modifícase el artículo 42, de la siguiente forma:

a) Reemplázase, en su inciso primero, la frase "de los últimos doce meses de un Fondo" por la siguiente: "anualizada de un Fondo para el período que le corresponda";

b) Agrégase el siguiente inciso tercero, nuevo, pasando los actuales incisos terceros al sexto a ser incisos cuarto al séptimo, respectivamente:

"En ningún caso la Administradora podrá utilizar recursos de la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad o del Encaje de un Fondo, para cubrir el déficit de rentabilidad del otro Fondo que administre.", y

c) Agrégase, en su inciso cuarto que pasa a ser inciso quinto, a continuación de la palabra "Encaje" la frase "de cualquiera de los Fondos que administre".

**19.** Modifícase el artículo 43, de la siguiente forma:

a) Reemplázanse en su inciso primero, las expresiones "del Fondo de Pensiones" por "de los Fondos de Pensiones" y "del Fondo" por "de cada uno de los Fondos";

b) Reemplázase en su inciso segundo, la expresión "del Fondo" por "de los Fondos", y

c) Reemplázase en su inciso cuarto, el vocablo "tercero" por "cuarto".

**20.** Modifícase el artículo 44, de la siguiente forma:

a) En su inciso primero, reemplázase la expresión "del Fondo de Pensiones y del Encaje" por "de cada uno de los Fondos de Pensiones y de los Encajes respectivos";

b) En su inciso tercero, reemplázase la frase "que cada Administradora debe" por la siguiente: "de cada Fondo que las Administradoras deben", y

c) En su inciso quinto, incorpórase a continuación de la coma (,) que sigue a la expresión "para el Fondo de Pensiones" lo siguiente: "agregando a continuación la expresión "Tipo 1" o "Tipo 2", según corresponda,".

**21.** Modifícase el artículo 45, de la siguiente forma:

a) Intercálase, entre sus incisos segundo y tercero, el siguiente inciso segundo, nuevo, pasando los actuales incisos tercero al noveno, a ser cuarto al décimo, respectivamente:

"No obstante lo señalado en el inciso anterior, los recursos de los Fondos Tipo 2 no podrán invertirse en los instrumentos de las letras f), g), h), i), j), m), ñ), p) y en aquellos señalados en las letras l) y n) cuando se trate de instrumentos representativos de capital.";

b) Reemplázase en la primera oración de su inciso séptimo que pasa a ser octavo, la frase "del Fondo" por "de los Fondos";

c) Reemplázase en el inciso noveno, que pasa a ser décimo, la frase "Los límites máximos para las inversiones señaladas" por "Para los Fondos de Pensiones Tipo 1, los límites máximos para las inversiones en los instrumentos señalados,";

d) Intercálase a continuación del actual inciso noveno que pasa a ser décimo, el siguiente inciso undécimo, nuevo, pasando los actuales incisos décimos al vigésimo segundo a ser decimosegundo al vigésimo cuarto, respectivamente:

"Para los Fondos de Pensiones Tipo 2, los límites máximos para las inversiones en los instrumentos señalados en el inciso segundo, que correspondan, deberán ceñirse a los rangos que a continuación se indican, correspondiendo al Banco Central de Chile la fijación del límite respectivo:

1. El límite para la suma de las inversiones en los instrumentos señalados en la letra a), no podrá ser inferior al cincuenta por ciento ni superior al ochenta por ciento del valor del Fondo.

2. El límite para la suma de las inversiones en los instrumentos señalados en las letras b) y c), no podrá ser inferior al cincuenta por ciento ni superior al ochenta por ciento del valor del Fondo.

3. El límite para la suma de las inversiones en los instrumentos señalados en la letra d), no podrá ser inferior al cuarenta y cinco por ciento ni superior al setenta por ciento del valor del Fondo.

4. El límite para la suma de las inversiones en los instrumentos señalados en la letra e), no podrá ser inferior al cuarenta y cinco por ciento ni superior al setenta por ciento del valor del Fondo.

5. El límite para la suma de las inversiones en los instrumentos señalados en la letra k), no podrá ser inferior al treinta por ciento ni superior al cincuenta por ciento del valor del Fondo.

6. El límite para la suma de las inversiones en los instrumentos señalados en la letra l) que no sean representativos de capital, así como el límite para la suma de las operaciones de cobertura de riesgo señaladas en la letra o), deberán ser establecidos dentro de los mismos rangos señalados para el Fondo Tipo 1.";

e) En el actual inciso décimo, que pasa a ser duodécimo, intercálase entre las expresiones "particular," y "que fijará", la frase "que se aplicará al Fondo que corresponda y";

f) En el actual inciso undécimo, que pasa a ser decimotercero, reemplázase la segunda oración por la siguiente:

"Tratándose del Fondo de Pensiones Tipo 1, dicho límite no podrá ser inferior al diez por ciento ni superior al veinte por ciento del valor del Fondo y, tratándose del Fondo de Pensiones Tipo 2, el rango corresponderá a un diez por ciento y un treinta por ciento del valor del Fondo.";

g) Reemplázase el actual inciso decimosexto, que pasa a ser decimoctavo, por el siguiente:

"Para cada tipo de instrumento señalado en la letra n), los límites máximos de inversión, para el Fondo Tipo 1 y para el Fondo Tipo 2, no podrán ser inferiores al uno por ciento ni exceder del cinco por ciento del valor del Fondo respectivo.";

h) En los actuales incisos decimoséptimo y decimoctavo, que pasan a ser decimonoveno y vigésimo, respectivamente, intercálase en ambos incisos entre las expresiones "inversión que" y "no podrá", lo siguiente: ",tratándose de un Fondo de Pensiones Tipo 1". Asimismo, agrégase al final de cada uno de estos incisos, después del punto aparte (.), que pasa a ser punto seguido (.), la siguiente oración: "Tratándose de un Fondo de Pensiones Tipo 2, el rango corresponderá a un dos por ciento y un cinco por ciento del valor del Fondo.";

i) En el actual inciso decimonoveno, que pasa a ser vigésimo primero, intercálase entre las expresiones "Con todo," y "la suma", la expresión "para el Fondo Tipo 1";

j) En el actual inciso vigésimo, que pasa a ser vigésimo segundo, en su primera oración, reemplázase la expresión "A su vez," por "Tratándose de un Fondo Tipo 1,", y agrégase a continuación del punto aparte (.) que pasa a ser punto seguido (.), la siguiente oración: "A su vez, tratándose de un Fondo Tipo 2, se aplicarán los límites establecidos en las dos últimas oraciones considerando un rango de cinco por ciento y diez por ciento en cada caso.", y

k) Agrégase el siguiente inciso nuevo, como inciso final:

"Corresponderá al Banco Central de Chile establecer el plazo promedio ponderado máximo para las inversiones efectuadas con recursos de un Fondo de Pensiones Tipo 2 en instrumentos de renta fija, el que no podrá ser inferior a dos años y medio ni superior a cuatro años. Para lo anterior, deberán aplicarse las definiciones establecidas en las letras ñ) y o) del artículo 98.".

**22.** Intercálase en la primera oración del inciso primero del artículo 45 bis, entre las expresiones "financieras," y "ni de sociedades deportivas,", la siguiente expresión: "de sociedades administradoras de cartera de recursos previsionales,".

**23.** Modifícase el artículo 46, de la siguiente forma:

a) Reemplázase en su inciso primero, la expresión "del Fondo" por "de cada uno de los Fondos", y agrégase, a continuación del punto aparte (.), que pasa a ser punto seguido (.), la siguiente oración: "Asimismo, la sociedad administradora de cartera de recursos previsionales mantendrá cuentas corrientes bancarias destinadas exclusivamente a los recursos de cada uno de los Fondos de Pensiones que administre.", y

b) Intercálase en su inciso tercero, a continuación de la primera oración, la siguiente oración, nueva: "Asimismo, las sociedades administradoras de cartera de recursos previsionales podrán efectuar giros, destinados a transferir a las Administradoras los recursos que componen los Fondos de Pensiones que se les hubieren encargado en virtud de lo dispuesto en el artículo 23 bis.".

**24.** Modifícase el artículo 47 de la siguiente forma:

a) Modifícase su inciso primero, de la siguiente manera:

i. Reemplázase la primera oración por la siguiente:

"Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 45, las inversiones con recursos de un Fondo Tipo 1, de un Fondo Tipo 2, así como la suma de las inversiones con recursos de ambos tipos de Fondos, en depósitos en cuentas corrientes y a plazo y en títulos de deuda emitidos por un banco o institución financiera y sus filiales o garantizados por ellos, no podrán exceder de la cantidad menor entre el producto de un múltiplo único para todas las instituciones financieras fijado por el Banco Central de Chile y el patrimonio del banco o entidad financiera de que se trate, y el producto del diez por ciento del valor total del Fondo de Pensiones respectivo y el factor de riesgo promedio ponderado.", y

ii. Intercálase en la segunda oración entre la expresión "Fondo de Pensiones" y la conjunción "y", la palabra "respectivo";

b) Intercálase en su inciso segundo, entre las expresiones "indirectas," y "en acciones", la frase "tanto con recursos del Fondo Tipo 1 como con recursos del Fondo Tipo 2,";

c) Reemplázanse sus incisos tercero, cuarto y quinto por los siguientes:

"Las inversiones con recursos de un Fondo Tipo 1, de un Fondo Tipo 2, así como la suma de las inversiones con recursos de ambos tipos de Fondos en títulos de deuda emitidos o garantizados por empresas cuyo giro sea realizar operaciones de leasing, no podrán exceder de la cantidad menor entre el producto de un múltiplo único para estas sociedades fijado por el Banco Central de Chile y el patrimonio de la empresa; y el producto del siete por ciento del valor total del Fondo de Pensiones respectivo y el factor de riesgo promedio ponderado. El valor del múltiplo único aludido variará entre 0,4 y 1. La suma de las inversiones con recursos de un Fondo Tipo 1 y un Fondo Tipo 2 de una misma Administradora en efectos de comercio, no podrá exceder del treinta por ciento de la serie. A su vez, la inversión con recursos de un Fondo Tipo 1, no podrá exceder del veinte por ciento de la serie.

De igual forma, la suma de las inversiones con recursos de un Fondo Tipo 1 y un Fondo Tipo 2 de una misma Administradora, en bonos de una misma serie, no podrá exceder del treinta por ciento de ésta. A su vez, la inversión con recursos del Fondo Tipo 1, no podrá exceder del veinte por ciento de la serie.";

d) Reemplázase en la primera oración del inciso noveno, el vocablo "cuarto" por "quinto";

e) En la primera y segunda oración de su inciso vigésimo cuarto, agrégase a continuación de la expresión "valor del Fondo", la palabra "respectivo", en ambos casos;

f) Modifícanse sus incisos vigésimo quinto y vigésimo sexto, de la siguiente manera:

i. Reemplázase la expresión "La suma de las inversiones" por "Las inversiones con recursos de un Fondo Tipo 1, de un Fondo Tipo 2, así como la suma de las inversiones con recursos de ambos tipos de Fondos,", en los dos incisos, y

ii. Reemplázanse en las correspondientes letras a), la expresión "del Fondo," por la expresión "del Fondo respectivo,";

g) Modifícase su inciso vigésimo octavo, de la siguiente manera:

i. Reemplázase la expresión "la suma de las inversiones" por "las inversiones con recursos de un Fondo Tipo 1, de un Fondo Tipo 2, así como la suma de las inversiones con recursos de ambos tipos de Fondos",

ii. Reemplázase en su letra a), la expresión "del Fondo" por "del Fondo respectivo", y

iii. Reemplázase la letra b) por la siguiente:

"b) El treinta por ciento de la respectiva serie. No obstante, tratándose de un Fondo Tipo 1 el porcentaje anterior corresponderá al veinte por ciento.";

h) Reemplázase el inciso vigésimo noveno por el siguiente:

"La suma de las inversiones con recursos de un Fondo Tipo 1 en bonos y efectos de comercio, emitidos o garantizados por una sociedad que tenga menos de tres años de operación, no podrá exceder del producto del factor de riesgo promedio ponderado y el tres por ciento del valor del Fondo, ni del veinte por ciento de la serie respectiva. Asimismo, la suma de las inversiones con recursos de un Fondo Tipo 2 en los instrumentos antes señalados, no podrá exceder del producto del factor de riesgo promedio ponderado y el uno por ciento del valor del Fondo. A su vez, la suma de las inversiones con recursos de un Fondo Tipo 1 y de un Fondo Tipo 2, no podrá superar el veinte por ciento de la serie respectiva. Una vez que la sociedad cumpla tres años de operaciones, se le aplicarán los límites correspondientes a las otras sociedades emisoras de bonos y efectos de comercio.";

i) En su inciso trigésimo, intercálase entre la palabra "inversiones" y la expresión "en bonos" la frase "con recursos del Fondo Tipo 1";

j) En su inciso trigésimo primero, intercálase entre las expresiones "del artículo 98," y "no podrá" la frase "tanto para el Fondo Tipo 1 como para el Fondo Tipo 2, en los instrumentos que corresponda,". A su vez, agrégase a continuación de la expresión "del Fondo" la palabra "respectivo";

k) Agrégase, en su inciso trigésimo tercero, a continuación de la palabra "Chile", las dos veces que aparece en el texto, la expresión "para cada tipo de Fondo";

l) En su inciso trigésimo cuarto, agrégase al final de la primera oración a continuación de la palabra "formales" la siguiente frase: ", considerando la suma de las operaciones con recursos de ambos tipos de Fondos";

m) Reemplázase en su inciso trigésimo sexto, la palabra "del" que se encuentra entre los vocablos "recursos" y "Fondo" por la expresión "de un", e intercálase entre la palabra "inversiones" y la expresión "en los mismos", la expresión "para este Fondo";

n) Reemplázanse en su inciso trigésimo séptimo la palabra "del" que se encuentra entre los vocablos "valor" y "Fondo" por la expresión "de un", y en la segunda oración, la expresión "del Fondo," por "del Fondo respectivo,";

ñ) Intercálanse entre sus incisos trigésimo octavo y trigésimo noveno, los siguientes incisos nuevos, pasando los actuales incisos trigésimo noveno al cuadragésimo primero, a ser incisos cuadragésimos primero al cuadragésimo tercero, respectivamente:

"Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, tratándose de las inversiones con recursos de un Fondo Tipo 2 y de la suma de las inversiones con recursos de los Fondos de Pensiones Tipo 1 y Tipo 2, para efectos de los límites establecidos en los incisos primero, tercero, vigésimo quinto y vigésimo sexto, el rango del múltiplo único establecido en este artículo y el valor determinado por el Banco Central de Chile, se incrementarán en un diez por ciento.



Asimismo, los límites establecidos en este artículo se aplicarán con respecto al valor de el o los Fondos de Pensiones inversionistas, según corresponda.", y o) Reemplázase en las oraciones finales de los incisos cuadragésimo y cuadragésimo primero, que pasan a ser cuadragésimo primero y cuadragésimo segundo, respectivamente, los vocablos "cuarto" por "quinto", en ambos casos.

**25.-** Modifícase el artículo 47 bis, de la siguiente forma:

a) Modifícase su inciso tercero, de la siguiente manera:

i. Reemplázase en la segunda oración, la expresión "La inversión del Fondo" por "La suma de las inversiones con recursos de los Fondos Tipo 1 y Tipo 2", y ii. Reemplázase la quinta oración, por la siguiente: "En todo caso, la suma de las adquisiciones de los Fondos de una misma Administradora no podrá superar el veinte por ciento de la colocación diaria del instrumento de que se trate.";

b) Agrégase al final de su inciso sexto, a continuación de la expresión "del Fondo de Pensiones", la palabra "respectivo";

c) Reemplázase en su inciso séptimo la expresión "del Fondo" por "de cada Fondo";

d) En su inciso octavo, intercálase entre la expresión "los Fondos" y la palabra "administrados" la expresión "del mismo tipo", y

e) Agrégase al final del artículo 47 bis, los siguientes incisos noveno y décimo, nuevos:

"Asimismo, cuando una Administradora encargue a otra sociedad la administración de todo o parte de la cartera del Fondo de Pensiones, se entenderá que los límites señalados en el artículo 47 rigen para la suma de las inversiones efectuadas por la Administradora y por las sociedades administradoras de cartera, por cuenta del Fondo de Pensiones correspondiente.

Para efectos de las inversiones que efectúen las sociedades administradoras de cartera de recursos previsionales en títulos emitidos o garantizados por ella o por una persona relacionada con dicha sociedad, regirán las mismas restricciones y rebaja de límites que se aplica a los Fondos de Pensiones en el caso de inversiones en títulos emitidos o garantizados por la respectiva Administradora o por personas relacionadas con ésta. A la sociedad administradora de cartera de recursos previsionales le estará prohibido invertir los recursos de un Fondo de Pensiones que administre, en acciones emitidas por una sociedad que, a su vez, sea accionista de esa sociedad administradora de cartera de recursos previsionales y que posea más de un cinco por ciento del total de las acciones suscritas, ya sea en forma directa o indirecta."

**26.** Modifícase el artículo 48 de la siguiente forma:

a) En la primera y segunda oración de su inciso tercero, intercálase entre las expresiones "Fondo de Pensiones" y ", contratos", la expresión "Tipo 1", en ambos casos;

b) En la primera oración de su inciso cuarto, intercálase entre las palabras "Pensiones" y "que", la expresión "Tipo 1";

c) En el inciso sexto, intercálase entre la expresión "Fondo de Pensiones" y la palabra "respectivo" la expresión "Tipo 1", y

d) Reemplázanse en su inciso final la expresión "del Fondo" por "de los Fondos", y el vocablo "éste" que se encuentra entre la palabra "para" y una coma (,), por "éstos". A su vez, en la segunda oración, intercálase entre las palabras "al" y "Fondo" el vocablo "respectivo".

**27.** Agrégase en el inciso segundo del artículo 89, a continuación del vocablo "Sistema", el siguiente texto: "y su adscripción al Fondo por el que éste opte. En todo caso, el afiliado podrá optar por el Fondo Tipo 2 siempre que cumpla con los requisitos señalados en el inciso tercero del artículo 32".

**28.** Modifícase el artículo 94, de la siguiente forma:

a) Intercálase en el número 1., entre el vocablo "Pensiones" y la conjunción "y", la frase ", de las sociedades filiales a que se refiere el inciso quinto del artículo 23 y de las sociedades administradoras de cartera de recursos previsionales,";

b) Agrégase al final del número 2., antes del punto aparte, la siguiente frase: ", y el funcionamiento de las sociedades administradoras de cartera de recursos previsionales";

c) Intercálase en el número 3., entre el vocablo "Administradoras" y la conjunción "y" que le sigue, la frase ", las sociedades filiales a que se refiere el inciso quinto del artículo 23 y las sociedades administradoras de cartera de recursos previsionales,";

d) Intercálase en el número 7., entre el vocablo "Administradoras" y la conjunción "y", la frase ", la de las sociedades administradoras de cartera de recursos previsionales,";

e) Reemplázase el inciso primero del número 8., por el siguiente:

"8. Aplicar sanciones y disponer la revocación de la autorización de existencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones, de sus sociedades filiales y de las sociedades administradoras de cartera de recursos previsionales, de conformidad a la ley. Asimismo, podrá disponer la enajenación de las inversiones efectuadas en o a través de las sociedades filiales establecidas en el artículo 23, cuando no cumplan con lo establecido en el inciso quinto de dicho artículo. El ejercicio de estas atribuciones y funciones deberá efectuarse mediante resoluciones fundadas, las que se notificarán por un ministro de fe.";

f) Intercálase, en el inciso segundo del número 8., entre los vocablos "filiales" y "podrán", la siguiente frase: "y las sociedades administradoras de carteras de recursos previsionales", y

g) Reemplázase en el inciso final del número 8., la frase " serán solidariamente responsables de las multas que se le impongan" por la frase ", de sus filiales o de una sociedad administradora de cartera de recursos previsionales, serán solidariamente responsables de las multas que se les impongan, respectivamente".

**29.** Agréganse al artículo 98, las siguientes letras ñ), o) y p), nuevas:

ñ) Plazo de un instrumento de renta fija: El que resulte de ponderar el número de días que medien entre la fecha de cálculo del plazo y las del vencimiento de cada uno de los cupones futuros que deben percibirse, ya sea por concepto de intereses, capital o ambos, por la proporción que represente el valor económico de cada uno de ellos en relación al valor económico del instrumento.

o) Plazo promedio ponderado de las inversiones de un Fondo en instrumentos de renta fija: La suma del plazo de cada uno de los instrumentos de renta fija de la cartera de inversiones, previamente ponderados por la proporción que representa el monto invertido en cada uno de ellos, respecto de la inversión total en instrumentos de renta fija correspondiente al respectivo Fondo.

p) Valor absoluto: El valor positivo de un número."

**31.** Reemplázase en el inciso cuarto del artículo 102, la expresión "del Fondo de Pensiones administrado" por "de los Fondos de Pensiones administrados".

**32.** Reemplázanse, en la primera oración del inciso segundo del artículo 104 y en el inciso primero del artículo 106, los vocablos "cuarto" por "quinto".

**33.** Agrégase en el artículo 136, el siguiente inciso segundo, nuevo:

"Para efectos de este Título, la expresión Administradora comprende también a las sociedades administradoras de carteras de recursos previsionales."

**34.** Reemplázase en el inciso primero del artículo 141, la expresión "el Fondo" por "los Fondos".

**35.** Modifícase el artículo 147 de la siguiente forma:

a) Reemplázase en su inciso primero, la expresión "del Fondo" las dos veces que aparece en el texto, por "de los Fondos", y la expresión "del mismo" por "de los mismos";

b) Reemplázase en su inciso segundo, la expresión "al Fondo" por "a los Fondos";

c) Reemplázase en la primera oración de su inciso tercero, la expresión "el Fondo" por "los Fondos" y el vocablo "éste" que se encuentra al final de la oración por "éstos";

d) Agrégase al final de este artículo, el siguiente inciso, nuevo:

"Las Administradoras serán responsables por los perjuicios causados a cualquiera de los Fondos de Pensiones con ocasión del encargo de administración de cartera."

**36.** Reemplázase en el artículo 148, la expresión "al Fondo de Pensiones" por "a cualquiera de los Fondos de Pensiones que administran".

**37.** Reemplázanse en la primera oración del artículo 149, las expresiones "al Fondo" por "a los Fondos" y "le causaren" por "les causaren". Asimismo, reemplázase en la tercera oración la expresión "del Fondo" por "de los Fondos" y "éste" por "éstos".

**38.** Reemplázase en el inciso primero del Artículo 150, en la primera oración, la expresión "del Fondo" por "de los Fondos", y en la segunda oración, agrégase a continuación de las palabras "Fondo de Pensiones" la expresión "Tipo 1 o Tipo 2".

**39.** Modifícase el artículo 151 de la siguiente forma:

a) Reemplázase en su inciso segundo, la expresión "del Fondo" por "de cualquiera de los Fondos", y

b) Reemplázase en su inciso tercero, la expresión "el Fondo" por "alguno de los Fondos" y la expresión "del Fondo" por "de los Fondos".

**40.** Modifícase el artículo 152 de la siguiente forma:

a) Reemplázanse en la segunda oración de su inciso primero, las expresiones "para el Fondo" y "del Fondo", por las expresiones "para alguno de los Fondos" y "de los Fondos", respectivamente;

b) Reemplázase en la segunda oración de su inciso segundo la expresión "del Fondo" por "cualquiera de los Fondos", y

c) En la primera oración de su inciso tercero, reemplázase la expresión "de los Fondos" por "de alguno de los Fondos". Asimismo, reemplázase al final de la segunda oración, la expresión "los Fondos" por "alguno de los Fondos".

**41.** Intercálase entre los artículos 152 y 153, el siguiente artículo 152 bis, nuevo:

**"Artículo 152 bis.-** Las Administradoras deberán informar a la Superintendencia las transacciones de instrumentos que realicen entre los dos Fondos de Pensiones que

administren, dentro del plazo que determine la Superintendencia mediante una norma de carácter general.”.

**42.** Reemplázase en la primera oración del inciso primero del artículo 153, la expresión "el Fondo" por "cualquiera de los Fondos".

**43.** Modifícase el artículo 154 de la siguiente forma:

a) Modifícase su inciso primero, de la siguiente manera:

i. Reemplázase en las letras a), d), e), f), g) y h), la expresión "del Fondo" por "de cualquiera de los Fondos",

ii. Reemplázase en la letra b), la expresión "al Fondo" por "a los Fondos",

iii. Reemplázase en la letra c), la expresión "el Fondo" por "cualquiera de los Fondos", y

iv. A su vez, agrégase en la letra h), después de la expresión "al Fondo" la palabra "respectivo", y

b) Reemplázase en su inciso segundo, la expresión "del Fondo", la primera vez que aparece en el texto, por "de alguno de los Fondos", y reemplázase la misma expresión, la segunda vez que aparece en el texto, por "de alguno de éstos".

**44.** Reemplázase en el artículo 157 en las letras d), e) y f), la expresión "del Fondo" por "de los Fondos".

**45.** Modifícase el artículo 159 de la siguiente forma:

a) Reemplázase en la letra b) de su inciso primero, la expresión "del Fondo", cada vez que aparece en el texto, por "de cualquiera de los Fondos", y

b) Reemplázase en su inciso segundo, la expresión "el Fondo" por "cualquiera de los Fondos".

**46.** Agrégase a continuación del párrafo 5.- del Título XIV, el siguiente párrafo, nuevo:

“6.- De las Administradoras de Cartera de Recursos Previsionales.

**Artículo 160.** Para efectos de este título, la expresión Administradora comprende también a las sociedades administradoras de cartera de recursos previsionales.

Las sociedades administradoras de cartera de recursos previsionales, además de cumplir lo dispuesto en el artículo 150, deberán registrar conforme a las normas de carácter general a que se refiere dicho artículo, en forma previa a la transacción, el Fondo de Pensiones para el cual la están efectuando.

Asimismo, estas sociedades deberán informar a las Administradoras respectivas, las transacciones de instrumentos que realicen entre los distintos Fondos de Pensiones cuyas carteras administren, en el mismo plazo que la Superintendencia establezca de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 152 bis.”.

### **TITULO III**

#### **Disposiciones finales.**

**Artículo 36.** Las normas sobre el Régimen de Protección por Cesantía y las modificaciones que introduce el artículo 35 de la presente ley al decreto leyNº 3.500, de 1980, entrarán en vigencia el primer día del sexto mes siguiente al de su publicación en el Diario Oficial.

**Artículo 37.** Facúltase al Presidente de la República para que, dentro del plazo de un año contado desde la publicación de esta ley en el Diario Oficial, dicte un cuerpo

legal que reúna las normas del D.L. 3.500, de 1980 y todas aquellas que lo modifiquen o complementen y las de esta ley. En el ejercicio de esta facultad, el Presidente de la República podrá refundir, coordinar y sistematizar las disposiciones de las normas referidas, incluir los preceptos legales que las hayan modificado o interpretado, reunir disposiciones directa y sustancialmente relacionadas entre sí que se encuentren dispersas, introducir cambios formales, sea en cuanto redacción, titulación, ubicación de preceptos y otros de similar naturaleza, pero sólo en la medida en que sean indispensables para la coordinación y sistematización.

Contará, asimismo, con todas las atribuciones necesarias para el cabal cumplimiento de los objetivos anteriormente indicados, pero ellas no podrán importar, en caso alguno, la alteración del verdadero sentido y alcance de las disposiciones legales vigentes.

**Artículo 38.** Las Administradoras de Fondos de Pensiones estarán obligadas a aceptar adscripciones, órdenes de traspaso y recursos provenientes de cuentas individuales por cesantía, hacia su Fondo Tipo 2, a contar de la vigencia de esta ley. La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones y el Banco Central de Chile dictarán las normas necesarias, según corresponda, antes de la entrada en vigencia de tales modificaciones.

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**Artículo Primero.** Los trabajadores con contrato vigente a la fecha en que entre a regir esta ley podrán incorporarse voluntariamente al Régimen de Protección a la Cesantía de común acuerdo con su empleador.

**Artículo Segundo.** Los cálculos de rentabilidad mínima y de Reserva de Fluctuación de Rentabilidad que haya que efectuar, de acuerdo a las modificaciones que se introducen al decreto ley N° 3.500, de 1980, se realizarán utilizando los doce meses anteriores a la entrada en vigencia de estas modificaciones, adicionando un mes cada vez que aquéllos se efectúen, hasta completar treinta y seis meses.

**Artículo Tercero.** Sin perjuicio de las modificaciones introducidas al artículo 32 del decreto ley N° 3.500, de 1980, durante el primer año de vigencia de estas modificaciones, sólo podrán ingresar a un Fondo de Pensiones Tipo 2, los afiliados pensionados por retiro programado, renta temporal, aquellos que se encuentren percibiendo pensión de invalidez conforme a un primer dictamen y aquellos a los que les reste un año o menos para cumplir la edad legal para pensionarse por vejez. Durante el segundo y tercer año de vigencia de estas modificaciones, podrán ingresar además, aquellos afiliados a quienes les resten tres años o menos y cinco años o menos, respectivamente, para cumplir la edad legal para pensionarse por vejez.

**Artículo Cuarto.** Durante los tres primeros años de vigencia de las modificaciones que el artículo 35 de la presente ley introduce al decreto ley N° 3.500, de 1980, las Administradoras podrán efectuar transferencias de instrumentos entre Fondos, sólo por los traspasos de las cuotas de los afiliados desde el Fondo Tipo 1 al Fondo Tipo 2 de la misma Administradora, sin recurrir a los mercados formales. Las transferencias tendrán lugar a los precios que se determinen, según lo señalado en el artículo 35 del decreto ley N° 3.500, de 1980. Los excesos de inversión que pudieran producirse en el Fondo Tipo 1, como consecuencia de traspasos de cuentas de afiliados hacia el Fondo Tipo 2, no se considerarán de responsabilidad de la Administradora y se registrarán por las normas establecidas en el artículo 47 del decreto ley antes citado.

Asimismo, durante el período señalado en el inciso anterior, los Fondos de Pensiones Tipo 2 podrán invertir en los instrumentos representativos de capital que el Banco Central de Chile autorice, previo acuerdo de la Superintendencia de Administradoras de Fondos

de Pensiones. Para estos efectos, los mencionados Organismos establecerán los límites de inversión, los cuales no podrán ser superiores a los dispuestos para el Fondo de Pensiones Tipo 1. La fijación de estos límites, deberá propender paulatinamente al régimen permanente de normas de inversión, que se establecen en el decreto ley N° 3.500, de 1980, según las modificaciones introducidas por la presente ley.

A su vez el Banco Central de Chile podrá, durante los primeros doce meses de vigencia de esta ley, establecer mediante una norma de carácter general, para los Fondos Tipo 2, límites máximos de inversión superiores a los permitidos en el decreto ley N° 3.500, de 1980, según las modificaciones introducidas por la presente ley.

Para los efectos del cálculo de las tasas de interés señaladas en el inciso cuarto del artículo 64 del decreto ley N° 3.500, de 1980, aplicables durante el primer año de operaciones de los Fondos Tipo 2, se utilizará la rentabilidad promedio del Fondo Tipo 1 de la Administradora respectiva, utilizada el año anterior al inicio de las operaciones del Fondo Tipo 2. Para los años siguientes, se considerará además, en el cálculo de la rentabilidad promedio, la rentabilidad efectiva del Fondo Tipo 2 de que se trate.

**Artículo Quinto.-** El mayor gasto fiscal que irroque la aplicación del Régimen de Protección por Cesantía establecido en esta ley, durante el año 1997, se imputará al ítem 50.01.03.24.33-104 de la Partida Tesoro Público del Presupuesto del Sector Público de la Nación, del mismo año.”.

#### **1.4. Análisis de la propuesta del el ex-Presidente de la República.**

El proyecto de ley sobre seguro de desempleo para el trabajador cesante fue aprobado en la Cámara de Diputados por amplia mayoría, como consecuencia de que el Ejecutivo decidió finalmente ponerle urgencia después de haber permanecido largo tiempo en el Congreso.

El apremio tenía por objeto dar conocer la coyuntura económica caracterizada en los noventa que delata un desempleo de más de 600.000 personas, para lo cual se modificaron las normas relativas al subsidio al desempleo contenidas en el proyecto, que no necesariamente tienen que ver con la idea central.

De acuerdo al proyecto para acceder a este subsidio es condición previa tener una cuenta de ahorro para el desempleo, con al menos un mes de cotización, más un total de doce cotizaciones previsionales en los últimos dos años. El requisito de tener una cotización de un mes en la nueva libreta sólo lo podrían satisfacer quienes tuviesen un empleo durante al menos un mes después de la entrada en vigencia de la ley, lo que no cumplía en ese entonces ninguno de los actuales desempleados.

De conformidad al proyecto en cuestión, todos los meses el empleador cotizaría en una cuenta especial de ahorro a nombre del trabajador, un 3,6% de su salario y, a su vez, el trabajador complementarí este aporte con un 0,8% de su remuneración, durante un periodo de tiempo de once años. Por tratarse de un depósito, se comparaba a una asignación a todo evento, a diferencia del sistema de indemnizaciones, al cual tienen derecho los trabajadores despedidos por causales propias de la empresa. Las autoridades, sin embargo, llegaron a concluir que en la mitad de los casos en que un trabajador dejara su empleo éstos iban a tener acceso legal a la indemnización por años de servicio; y a pesar de no existir antecedentes suficientes que avalaran en su oportunidad tales porcentajes, igualmente resultaron concluyentes para evaluar el costo de la propuesta, la que de haber sido aceptada, se estaría transformando de un beneficio eventual, en otro a todo evento.

Luego, si existía despido por la causal necesidades de la empresa, el empleador cancelaría la indemnización correspondiente a un mes por año de servicio con tope de once meses, sólo que los aportes mensuales de 3,6%, y su respectiva rentabilidad se descontarían del monto total a cancelar que era de un 4,5. Así quien fuera despedido por tal motivo tendría un costo igual al actual para el empleador, más uno adicional para el trabajador de un 0,8%, pero si el trabajador era despedido por otras razones, o abandonaba voluntariamente su empleo, o en caso de muerte o jubilación, tanto él como sus descendientes disfrutarían de los depósitos acumulados en su cuenta de ahorro.

Con los depósitos reservados en la cuenta del trabajador, éste retiraría mensualmente, contra presentación de su finiquito, los recursos enterados en un máximo de cinco cuotas iguales, con la obligación de disponer de 12 meses de cotizaciones previas (contínuas o discontinúas). Para el supuesto que dichos montos no alcanzaran para financiar el 70% del salario mínimo en el primer mes, el 65% en el segundo, el 60% en el tercero, el 55% en el cuarto, y el 50% en el quinto, la diferencia correría por cuenta del Estado, siempre que el despido tuviese un origen por ejemplo en la causal necesidades de la empresa. Es decir, si un trabajador ganaba el ingreso mínimo y era despedido a los 12 meses, percibiría un subsidio de 2 sueldos mínimos durante los primeros cinco meses de cesantía.

#### **1.4.1. Costos del Protrac.**

---

Pareciera razonable exigir que un sistema diseñado para estabilizar ingresos de los desempleados, no los desestabilice más por la vía de aumentar la probabilidad de desempleo o el período de búsqueda. Sin embargo, en la medida que el trabajador internaliza sólo parcialmente los costos del sistema, se observará una mayor y más prolongada búsqueda de empleo, consecuencia de lo cual se debe esperar un posible aumento en la tasa natural de desempleo.

El mismo efecto negativo se observará como consecuencia del mayor costo impuesto a la contratación de mano de obra. En la medida que el costo de contratar trabajadores se encarece en relación al capital, hay una disminución en el empleo, por efecto de que se produce una sustitución de trabajo por capital, y simultáneamente cae el ritmo de crecimiento de nuevos proyectos al caer su rentabilidad.

Si se considera que en los años noventa, de la totalidad de contratos laborales existentes, la mitad de ellos daban derecho a indemnización, entonces el mayor costo para el empleador, con proyecto PROTAC versus la situación actual, era de 1,8% por once años, más el aporte correspondiente del trabajador por igual período.

Si, en cambio, el porcentaje de trabajadores que al dejar su empleo recibe indemnización se acerca más al 25%, el aumento del costo sería el doble del anterior, con lo cual el Protrac (Protección al Trabajador Cesante) vendría a representar un importante aumento del costo de contratación. Esta última hipótesis se basa en que, especialmente en las empresas pequeñas, el empleador maneja el problema de los despidos para evitar el pago de indemnizaciones ya que no tiene provisto su costo.

Dado que se exige que en caso de subsidio la pérdida de empleo tenga origen en causales de la empresa, este trabajador después de un año de cotizaciones tiene derecho a un salario mínimo financiado con sus ahorros, uno adicional financiado con la indemnización a que le da derecho su año de servicio, y otros dos sueldos mínimos financiados por el Estado en un período de cinco meses.

Por tratarse de un régimen de ahorro mensual, necesariamente la parte ahorrada pasa a ser una indemnización a todo evento, y cualquier intento por delimitarla a casos concretos representa introducir determinados costos a las indemnizaciones, lo que traduciría en encarecer los costos del sistema. Una indemnización a todo evento tiene la ventaja de no crear el incentivo para que los trabajadores traten de buscar ser despedidos para favorecerse con ella. Pero, este sistema contemplaba que más de la mitad de los beneficios se originarían en la indemnización en casos de despidos por necesidades de la empresa, igual se conservarían trascendentales beneficios que provocarían que algunos trabajadores se hicieran despedir.

En conclusión para empleadores y trabajadores el nuevo sistema presentaría costos adicionales, que no se compensan ni con la disminución de inconvenientes asociados al sistema vigente, ni por la vía de avalar una mayor estabilidad de ingresos. Ello porque un aumento en el desempleo no puede favorecer la estabilidad de ingresos, sino que se da el efecto contrario.

La consecuencia más perjudicial en este sentido sería que existiría una predisposición que agravaría el problema del desempleo juvenil. Los jóvenes sin ocupación no tendrían la opción de verse amparados, pues casi en la totalidad de los casos se trata de desocupación por la dificultad de encontrar su primer empleo. El segundo grupo más afectado sería el de aquellos que han sido mal evaluados, y que hasta hoy continúan con tasas de desempleo mayores al promedio de la economía, con la salvedad que en el caso de contar con seguro de desempleo, algunos de ellos recibirían un subsidio estatal para remediar en parte los mayores costos en términos de mayor desempleo asociados a esta propuesta.

A todo lo anterior se suma el efecto negativo sobre los incentivos que se introducen con este tipo de sistemas. Uno de los mayores problemas de algunas sociedades desarrolladas en la actualidad es la existencia de un grupo de personas que, por haber vivido del Estado, son incapaces de unirse a los beneficios del desarrollo, porque se han subestimado sus valores de ética del trabajo. Este es un fenómeno que se transmite generacionalmente.

En concreto, con esta propuesta del ex presidente se buscaba implantar un sistema de ahorro, que no es exactamente igual a un seguro propiamente tal. Sin embargo, se le podría también obligar a contratar un seguro de desempleo.

Partiendo de la base de que en promedio el período de desempleo es de unos 5 meses, un sistema de protección al trabajador cesante debiera proveerle ingresos suficientes para cubrir un porcentaje de su última remuneración por ese período, no más. Luego, encarece la contratación de mano de obra más allá de lo necesario para satisfacer el propósito deseado.

No obstante, el sistema sufre de otros inconvenientes, a saber:

Desincentiva el aumento en las remuneraciones.

Incentiva la rotación laboral y con ello al acercarse el período de tope de la indemnización, lleva a que los trabajadores traten de hacerse despedir, en desmedro del mejor clima laboral.

El costo de contratación se eleva en un 1,4%, bajo el supuesto de que en el 40% de los casos de despido hoy se paga indemnización, más el porcentaje que cotiza el trabajador.

Transcurridos los seis meses, los costos antes mencionados se elevan en 2,2% para el empleador, y 0,8% para el trabajador, con lo cual el costo del sistema pasa de 3,3% de cargo del empleador a 5,5% más el 0,8% de cargo del trabajador (lo que suma 6,3%). Esto nuevamente supone una probabilidad de 40% de pago de indemnizaciones.



Tiene el efecto perverso de que, siendo la principal causal del derecho a indemnización razones económicas de la empresa, en períodos de dificultades económicas la empresa no puede ajustar sus costos laborales, pues el despido involucra un pago en efectivo que en esos períodos es más difícil de asumir.

En el caso particular de los contratos por obra o faena el costo se incrementa desde cero a las tasas finales antes señaladas, pues hoy no existe un derecho de indemnización por años de servicio al cual se le reste en un 40% de los casos el costo del nuevo sistema.

A largo plazo, cuanto menos definido sea el capital de trabajo es más cierto que cualquiera sea la tasa de impuesto al trabajo, ésta será pagada por el trabajador o por el empleador, convirtiéndose en un menor sueldo líquido para el trabajador. Luego, esta distinción entre un impuesto de cargo del empleador y otro de cargo del empleado no es más que nominal, especialmente para los trabajadores de menor calificación, pues estos últimos son aquellos que reciben una menor remuneración por la labor prestada, por tanto, al verse afecto a este impuesto al trabajo vera disminuidos sus ingresos.

Aquí el proyecto pareciera reflexionar que los costos de administración de cuentas no se rebajan del depósito hecho por el empleador.

Dado que se recauda mensualmente un 4,4% de la remuneración, se puede deducir que la autoridad estaba pensando que el costo de administración del sistema sería del 0,3% de la remuneración.

Lo anterior lleva a presumir que la tasa de rentabilidad del depósito es igual al costo financiero del empleador.

Este subsidio estatal no deduce o aminora la indemnización por años de servicio. Es decir, no lo considera como parte del aporte que cubre el subsidio de cesantía.

Esto da pie a que un trabajador se ponga de acuerdo con su empleador para trabajar menos meses en el año y compensarle el costo de la indemnización. En este sentido es razonable que el subsidio cubra los porcentajes del salario mínimo señalado después de considerar el ahorro acumulado más la indemnización.

**Incremento en los costos a la contratación de mano de obra. (% de la remuneración).**

	Empleador	Trabajador	Suma
<b>HOY: Indemnizaciones por años de servicio.</b>			
Caso de despido.	3,3%		3,3%
Caso de renuncia.	0,0%		0,0%
Costo total.	3,3%		3,3%
<b>Proyecto: Indemnizaciones más ahorro obligatorio.</b>			
<b>a) Primeros seis meses.</b>			
Caso de despido.	3,3%	0,2%	3,5%
Caso de renuncia.	1,4%	0,4%	1,8%
Costo total.	4,7%	0,6%	5,3%
<b>b) En régimen.</b>			
Caso de despido.	3,3%	0,3%	3,6%
Caso de renuncia.	2,2%	0,5%	2,7%
Costo total.	5,5%	0,8%	6,3%

En este gráfico identificamos, el concepto despido con todas las causales de término de contrato que dan derecho al pago de indemnizaciones por años de servicio y, el concepto

de renuncia a todos los demás casos de término del contrato. En cada caso los costos se ponderan con la probabilidad de ocurrencia del evento, que se ha supuesto igual a 40% en el primer evento, y 60% en el segundo.

### **1.4.2 Desventajas del Protrac.**

---

La idea matriz de este proyecto era, como ya se explicó precedentemente establecer la obligación de un ahorro para efectos de financiar el evento de una situación de desempleo. Se trata por tanto, de una tasa de ahorro obligatorio, que de no ser valorada por el trabajador tiene el carácter de un impuesto al trabajo, con efectos negativos en el empleo y en las remuneraciones.

En una coyuntura de alto desempleo, un proyecto de esta naturaleza tiene la desventaja de retrasar la absorción del desempleo vigente, y/o traspasar parte del costo a remuneraciones más bajas. El impacto traería una consecuencia mayor sobre la contracción en el empleo cuando las remuneraciones no puedan ajustarse a la baja, como es el caso del salario mínimo. Por el contrario, en los demás casos se traspasaría una buena parte del impacto a remuneraciones líquidas más bajas, principalmente en la medida que la libreta es obligatoria en los nuevos contratos de trabajo.

Precisamente el proyecto viene contemplando, mediante un artículo transitorio, que durante los primeros 6 meses de vigencia la cotización será más reducida: de un 2,4% de parte del empleador y de 0,6% de parte del trabajador. Esas tasas, transcurrido ese plazo, se elevan a 3,6% y 0,8% respectivamente. Esto último es equivalente a medio sueldo al año.

Por otra parte existirá un costo de administración de las cuentas de ahorro individual, y en la medida que éstas sean separadas de las previsionales se puede elevar a 0,9% en promedio y como porcentaje de la remuneración, de acuerdo a antecedentes entregados en la Comisión de Hacienda del Senado.

Los efectos en términos de equidad solo beneficiaran a un sector de la población trabajadora:

Para aquellos que reciben salario mínimo el efecto recaerá sobre la cantidad contratada, lo cual significa que un grupo de ellos mantendrán un desempleo más prolongado con ingresos muy bajos.

Los que postulan a un salario superior al mínimo, pero de baja calificación, un alto porcentaje del mayor costo se traspasará a remuneraciones más bajas.

Si estamos ante trabajadores más especializados, que ofrecen una mano de obra más escasa podrán traspasar efectivamente una parte del costo al empleador.

Precisamente, cuanto más bajo es el ingreso del trabajador, mayor es el costo esperado que éste debe asumir por efecto del proyecto y menor la probabilidad de traspasarle una parte del mismo al empleador.

En definitiva, la propuesta produce muy dudosos beneficios para un grupo de trabajadores, impone un excesivo costo a la contratación de mano de obra que perjudicará en forma permanente la creación de empleos y en el corto plazo dificultará notablemente la recuperación de los niveles de empleo.

### **1.4.3. Beneficios del Protrac.**

---

Frente a los costos y desventajas, se observan los siguientes beneficios para los trabajadores favorecidos:

Se incrementa el tope de las indemnizaciones por años de servicio a 11 a 14 meses.

Existiría una libreta de ahorro que acumula un monto equivalente a medio mes por año. Es decir, después de cinco años de cotizaciones (en régimen) se alcanzaría un ahorro suficiente para cubrir medio sueldo durante una situación de desempleo con una duración promedio de seis meses.

Para aquellos cuyos ingresos no superaban los \$ 120.000 mensuales, el Estado le garantizaría un ingreso promedio de \$ 35.000 durante tres meses, para lo cual se compromete a suplementar el ahorro acumulado en su cuenta para el caso que no alcanzara a cubrir ese monto con sus propios ahorros.

Otros aspectos positivos de la propuesta del Gobierno son:

Capitalización individual de cuentas personales.

Lo anterior opera en base a retiros mensuales decrecientes en situaciones de cesantía.

Contempla un subsidio fiscal para casos especiales en base a ingresos mínimos.

#### **1.4.4. Razones del fracaso del proyecto que buscaba dar protección al trabajador cesante.**

---

Con importantes aspectos en conflicto, en el mes de julio del año 1999 y luego de dos años de tramitación, el proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados. Luego pasó al Senado, instancia donde se congelaría su tramitación.

La administración de los fondos, de acuerdo con la versión original del proyecto, estaría a cargo de las AFP, pues era la menos costosa según criterios técnicos. Sin embargo, durante la tramitación se revisó dicha opción. Incluso la iniciativa fue aprobada en la Cámara de Diputados sin definir quienes administrarían el sistema, ya que se rechazó la administración de las AFP y no hubo votos suficientes para aprobar otro arreglo. Posteriormente, en el Senado, el Ejecutivo propuso que el sistema fuese administrado por distintas instituciones, como AFP, Cajas de Compensación, Bancos, Fondos Mutuos y Compañías de seguros.

Los empresarios consideraron positiva la incorporación de otras instituciones, pero a la dirigencia de la Central Unitaria de Trabajadores no le pareció adecuada, pues su propuesta consistía en una pretensión especial con participación del gobierno, trabajadores y empresarios, y declararon su desconfianza hacia este sistema de administración.

Era un proyecto con efectos de mediano plazo que se legisló en razón de una coyuntura para la cual no fue formulado, este sistema se quiso implementar en un período de alto desempleo lo que se presta para demorar la recuperación del empleo y para ayudar a que el mayor costo se traspase a sueldos.

Resulta evidente que, para que prospere una normativa como la que se deseó aplicar, ésta debe, por un lado, satisfacer por igual a las partes involucradas -trabajadores y empleadores- y por otro corregir las deficiencias del actual sistema de indemnización por años de servicio que existe en Chile.

Además, su costo ha de ser un monto tal que no signifique una carga para las empresas en el sentido de afectar seriamente su capacidad de competir, no sólo a nivel interno, sino

que muy especialmente en el exterior, donde es difícil ganar nuevos mercados y cuesta poco perderlos.

El Protrac agregaba al pago de la indemnización de un mes por año de servicio con tope de once, una cotización de 3,6%, que iría en beneficio de todos aquellos que, al cesar su contrato de trabajo con la empresa, no accedieran al pago de la indemnización del mes por año de servicio.

Con ello se eleva el costo para el empleador ya que cuando el trabajador es despedido por necesidades de la empresa esto tiene un costo del 3% de la planilla anual de remuneraciones, en cambio ahora con el Protrac esto se elevaría a una cifra superior de un 6%, lo cual es insostenible para cualquier empresa que aspire a competir con alguna posibilidad de éxito no sólo en el país sino en mercados externos.

A lo anterior hay que sumar los tres meses adicionales de indemnización que la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados le agregó al proyecto, pasando de 11 a 14 años de indemnización para los trabajadores que se incorporan a este seguro de desempleo.

En forma adicional, al no eliminar la indemnización por años de servicio, persiste la mala práctica del trabajador que se hace despedir para acceder a ese pago, con el perjuicio que dicha actitud introduce en el clima laboral y en la eficiencia y productividad de la empresa.

Además, el proyecto, al establecer que el trabajador retiraría los fondos aportados por la empresa, aun cuando haya sido despedido por una causa imputable a él, estimula conductas negativas, ya que las deja sin sanción.

Para que un sistema de protección de cesantía sea viable<sup>6</sup>, sin perjudicar el empleo, los trabajadores y las empresas, no pueden incorporar costos laborales adicionales a los existentes, de ahí que el mecanismo debe darse bajo las siguientes condiciones:

Ser un sistema alternativo al actual sistema de indemnización por años de servicio.

Ser voluntario, tanto para trabajadores nuevos como antiguos

No aumentar los costos que actualmente tiene el sistema de indemnización por años de servicio.

El sistema que se proponía incidiría en las causales de terminación del contrato de trabajo, pues se trataba de un beneficio a todo evento. Así, se modifican simultáneamente dos sistemas, el laboral y el previsional. Junto a algún aspecto positivo, el proyecto presentó aspectos objetables tanto por su formulación como por su contenido.

El proyecto al trabajador cesante no se aplicaría a quienes estuviesen sin empleo, sino a los contratados después de publicada la ley. El efecto será hacer más difícil la contratación, por el mayor costo que representará instalar un nuevo trabajador en una obra, faena o empresa. Además, se aplicaría a los trabajadores por obra<sup>7</sup>, lo que supone incorporar parcialmente a las empresas constructoras a un sistema de indemnización por años de servicios.

---

<sup>6</sup> Según opinión de la Sofoca (Sociedad de Fomento Fabril).

<sup>7</sup> Como en el caso de los trabajadores de la construcción.

# CAPITULO SEGUNDO. “GÉNESIS DEL PROYECTO DEFINITIVO DEL SEGURO DESEMPLEO”.

## 2.1. Génesis.

Ocho años tuvieron que transcurrir desde que se identificó la necesidad de legislar sobre el tema de contar con un seguro de desempleo, hasta tener una ley aprobada, es así como en nuestro país actualmente nos rige el Seguro de Desempleo<sup>8</sup>, proyecto que finalmente fue aprobado luego de un largo proceso, ya que antes existieron dos iniciativas, como se comento precedentemente, que no llegaron a plasmarse en un texto legal.

La iniciativa presentada al Congreso por el gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar tomó en cuenta adecuadamente la historia de protección frente al despido, el Ministro del Trabajo Ricardo Solari estableció que este nuevo proyecto en ningún caso desechaba el anterior, es más tendría en consideración las opiniones vertidas por los parlamentarios, empresarios y sindicalistas<sup>9</sup>.

Sin embargo, era necesaria la búsqueda de consensos ya que en el anterior se habían producido diferencias que decían relación con la alteración del régimen de indemnizaciones por años de servicio, la modalidad del seguro (cuentas individuales o solidaridad) y los aportes al financiamiento y la administración del sistema.

## 2.2. Proyecto de Ley “Del Régimen de Seguro de Cesantía” enviado al Congreso.

El 19 de abril del año 2000 es enviado al Congreso Nacional el proyecto al que se le otorgó un carácter de urgente, y tuvo pronta tramitación. En la Cámara de Diputados se aprobó en agosto de 2000. En el Senado, se aprobó en segundo trámite en marzo de 2001. El tercer trámite en la Cámara finalizó el 4 de abril de 2001 y el 17 del mismo mes la Comisión Mixta evacuó su informe, que se aprobó al día siguiente. El proyecto despachado se remitió al Presidente de la República para su promulgación y publicación.

## 2.2 PROYECTO DE LEY: TITULO I

<sup>8</sup> Ley N° 19.728, publicada el 14 de mayo de 2001.

<sup>9</sup> Diario La Tercera, de fecha 14 de Marzo del año 2000 y Diario El Mercurio, de fecha 15 de Marzo del año 2000.

## DEL RÉGIMEN DE SEGURO DE CESANTIA

**Artículo 1º.** Establécese un seguro obligatorio de cesantía, en adelante "el Seguro", en favor de los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo, en las condiciones previstas en la presente ley.

### **Párrafo 1º. De las Personas Protegidas.**

**Artículo 2º.** Estarán sujetos al Seguro los trabajadores dependientes que inicien o reinicien actividades laborales con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

El inicio de la relación laboral de un trabajador no sujeto al Seguro generará la incorporación automática a éste y la obligación de cotizar en los términos establecidos en el artículo 4º.

Lo dispuesto en esta ley no regirá respecto de los trabajadores de casa particular.

**Artículo 3º.** Los trabajadores contratados por obra, trabajo o servicio determinado, tendrán derecho a las prestaciones por término de contrato, en las condiciones específicas que establece para tales trabajadores la presente ley.

### **Párrafo 2º. Del Financiamiento del Seguro.**

**Artículo 4º.** El Seguro se financiará con las siguientes cotizaciones:

a) Un 0,6% de las remuneraciones imponibles, de cargo del trabajador.

b) Un 2,4% de las remuneraciones imponibles, de cargo del empleador.

c) Un aporte del Estado que ascenderá anualmente a un total de 156.000 Unidades Tributarias Mensuales, las que se enterarán en 12 cuotas mensuales de 13.000 Unidades Tributarias Mensuales.

Para efectos tributarios y de cobro, las cotizaciones referidas en las letras a) y b) precedentes tendrán el carácter de previsionales.

**Artículo 5º.** Para los efectos de lo dispuesto en la presente ley, se considera remuneración la señalada en el artículo 41 del Código del Trabajo. Las cotizaciones a que se refiere el artículo anterior se calcularán sobre aquéllas, hasta el tope máximo equivalente a 90 Unidades de Fomento consideradas al último día del mes anterior al pago.

**Artículo 6º.** Si un trabajador desempeñare dos o más empleos, se deberán efectuar cotizaciones por cada una de las remuneraciones y, en cada una, hasta el tope a que se refiere el artículo precedente. La Sociedad Administradora deberá llevar saldos y registros separados en la Cuenta Individual por Cesantía a que se refiere el artículo 8º, en relación con cada uno de los empleadores del trabajador.

Para poder impetrar en forma independiente el derecho al beneficio de cesantía, los requisitos a que se refiere el artículo 11, deberán cumplirse respecto del empleo correspondiente.

**Artículo 7º.** En caso de incapacidad laboral transitoria del trabajador, la cotización indicada en la letra a) del artículo 4º, deberá ser retenida y enterada en la Sociedad Administradora, por la respectiva entidad pagadora de subsidios. La cotización indicada en la letra b) del artículo 4º será de cargo del empleador, quien la deberá declarar y pagar.

Las cotizaciones a que se refiere el inciso precedente deberán efectuarse sobre la base de la última remuneración imponible efectuada para el Seguro, correspondiente al mes anterior a aquel en que se haya iniciado la licencia médica o, en su defecto, la estipulada en

el respectivo contrato de trabajo. Para este efecto, la referida remuneración imponible se reajustará en la misma oportunidad y porcentaje en que se reajuste el subsidio respectivo.

**Artículo 8º.** La cotización prevista en la letra a) del artículo 4º y la parte de la cotización de cargo del empleador prevista en la letra b) del mismo artículo, que represente el 1,6% de la remuneración imponible del trabajador, se abonarán en una cuenta personal de propiedad de cada afiliado, que se abrirá en la Sociedad Administradora, la que se denominará "Cuenta Individual por Cesantía".

Estas cotizaciones deberán enterarse durante un período máximo de once años en cada relación laboral.

**Artículo 9º.** Las cotizaciones, tanto de cargo del empleador como del trabajador, deberán ser declaradas y pagadas en la Sociedad Administradora por el empleador o por la entidad pagadora de subsidios, según el caso, dentro de los primeros diez días del mes siguiente a aquel en que se devengaron las remuneraciones o subsidios, término que se prorrogará hasta el primer día hábil siguiente si dicho plazo expirare en día sábado, domingo o festivo.

Para este efecto, el empleador o la entidad pagadora de subsidios deducirán las cotizaciones de cargo del trabajador, de la remuneración o subsidio por incapacidad laboral transitoria, respectivamente, que corresponda pagar a éste.

El empleador o entidad pagadora de subsidios que no pague oportunamente y cuando correspondiere, según el caso, las cotizaciones del trabajador o subsidiado, deberá declararlas en la Sociedad Administradora, dentro del plazo señalado en el inciso primero de este artículo.

La declaración deberá contener, a lo menos, el nombre, rol único tributario y domicilio del empleador o entidad pagadora de subsidios y de su representante legal cuando proceda; el nombre y rol único tributario del trabajador o subsidiado, según el caso; el monto de las respectivas remuneraciones o subsidios y el monto de las cotizaciones a que se refiere el artículo 4º, debidamente diferenciadas.

Si el empleador o entidad pagadora de subsidios no efectúa oportunamente la declaración a que se refiere el inciso anterior, o si ésta es incompleta o errónea, será sancionado con multa a beneficio fiscal de media Unidad de Fomento por cada trabajador o subsidiado cuyas cotizaciones no se declaren o cuyas declaraciones sean incompletas o erróneas. Si la declaración fuere incompleta o errónea y no existieren antecedentes que permitan presumir que es maliciosa, quedará exento de esta multa el empleador o entidad pagadora de subsidios que pague las cotizaciones dentro del mes calendario siguiente a aquel en que se devengaron las respectivas remuneraciones o subsidios.

Corresponderá a la Dirección del Trabajo la fiscalización del cumplimiento por los empleadores, de las obligaciones establecidas en este artículo, estando sus inspectores investidos de la facultad de aplicar las multas a que se refiere el inciso precedente, las que serán reclamables de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 474 del Código del Trabajo.

**Artículo 10.** Las cotizaciones que no se paguen oportunamente por el empleador o la entidad pagadora de subsidios, según el caso, en la Sociedad Administradora, se reajustarán considerando el período que va entre el último día del plazo en que debió efectuarse el pago y el día en que éste efectivamente se realice. Para estos efectos, se aumentarán considerando la variación diaria del Índice de Precios al Consumidor mensual del período, comprendido entre el mes que antecede al anterior a aquel en que debió

efectuarse el pago y el mes que antecede al mes anterior a aquel en que efectivamente se realice.

Por cada día de atraso, la deuda reajustada devengará un interés penal equivalente a la tasa de interés corriente para operaciones reajustables en moneda nacional a que se refiere el artículo 6° de la ley N° 18.010, aumentado en un 20%.

Si en un mes determinado el reajuste e interés penal aumentado en la forma señalada en el inciso anterior, resultare de un monto inferior al interés que para operaciones no reajustables determine la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, o a la rentabilidad nominal promedio de los últimos doce meses del Fondo de Cesantía integrado por las cuentas individuales, calculada por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones conforme al procedimiento establecido en el artículo 36 del Decreto Ley N° 3.500, en ambos casos reajustados en un 20%, se aplicará la mayor de estas dos últimas tasas, caso en el cual no corresponderá la aplicación de reajustes. La rentabilidad mencionada corresponderá a la del mes anteprecedente a aquel en que se devenguen los intereses y será considerada tasa para efectos de determinar los intereses que procedan.

En todo caso, para determinar el interés penal, se aplicará la tasa vigente al día primero del mes anterior a aquel en que se devengue.

La Sociedad Administradora estará obligada a seguir las acciones tendientes al cobro de las cotizaciones a que se refiere el artículo 4° de esta ley, que se encuentren adeudadas, más sus reajustes e intereses. Serán de su beneficio las costas de tal cobranza.

Los representantes legales de la Sociedad Administradora tendrán las facultades establecidas en el artículo 2° de la ley N° 17.322, con excepción de la señalada en el número 3° de la misma disposición legal.

Será aplicable, en lo pertinente, a los deudores a que se refiere este artículo, lo dispuesto en los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 11, 12, 14 y 18 de la ley N° 17.322 para el cobro de las cotizaciones, reajustes e intereses adeudados a la Sociedad Administradora. Dichos créditos gozarán del privilegio establecido en el N° 5° del artículo 2.472 del Código Civil.

A los empleadores que no enteren las cotizaciones que hubieren retenido o debido retener a sus trabajadores, les serán aplicables las sanciones penales que establece la ley N° 17.322.

Los reajustes e intereses a que se refiere este artículo, se abonarán en la Cuenta Individual por Cesantía del afiliado.

La prescripción que extingue las acciones para el cobro de estas cotizaciones, reajustes e intereses, será de cinco años y se contará desde el término de los respectivos servicios.

### **árrafo 3°. De las Prestaciones financiadas con cargo a la Cuenta Individual por Cesantía.**

**Artículo 11.** Los afiliados tendrán derecho a una prestación por cesantía, en los términos previstos en este párrafo, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

a) Que el contrato de trabajo haya terminado por alguna de las causales señaladas en los artículos 159, 160 y 161, o por aplicación del artículo 171, todos del Código del Trabajo, con excepción de la causal N°5 del artículo 159 del mismo Código.



b) Registrar en la Cuenta Individual por Cesantía un mínimo de 12 cotizaciones mensuales continuas o discontinuas, desde su afiliación al Seguro o desde la fecha en que se devengó el último giro a que hubieren tenido derecho conforme a esta ley.

**Artículo 12.** Si el contrato terminare por las causales previstas en el artículo 161 del Código del Trabajo, el afiliado tendrá derecho a la indemnización por años de servicios prevista en el inciso segundo del artículo 163 del mismo cuerpo legal, calculada sobre la última remuneración mensual definida en el artículo 172 del mismo, con un límite máximo de trescientos treinta días de remuneración.

Se imputará a esta prestación la parte del saldo de la Cuenta Individual por Cesantía constituida por las cotizaciones efectuadas por el empleador más su rentabilidad, deducidos los costos de administración que correspondan, con cargo a las cuales el asegurado pueda hacer retiros en la forma que señala el artículo 14.

**Artículo 13.** Si el contrato de trabajo termina por aplicación de alguna de las causales señaladas en los números 1, 2, y 4 del artículo 159, en el artículo 160, o en el artículo 171, todos del Código del Trabajo, el beneficio consistirá en el retiro de los fondos acumulados en la Cuenta Individual por Cesantía, en la forma dispuesta en el artículo siguiente.

**Artículo 14.** Tratándose de trabajadores despedidos por alguna de las causales señaladas en el N° 6 del artículo 159 y en el artículo 161, ambos del Código del Trabajo, éstos tendrán derecho a realizar tantos giros mensuales de su Cuenta Individual por Cesantía, como años de cotizaciones y fracción superior a seis meses registren desde su afiliación al Seguro o desde el último giro por cesantía, en ambos casos con el límite de cinco giros.

El monto del primer giro se determinará dividiendo lo acumulado en la Cuenta Individual por Cesantía por el número de giros que el beneficiario deba efectuar conforme al inciso anterior.

El monto de los siguientes giros se determinará dividiendo el saldo de la Cuenta Individual por Cesantía por el número de giros que resten.

La prestación se pagará por mensualidades vencidas y se devengará a partir del primer día del mes siguiente al del término del contrato.

**Artículo 15.** El goce del beneficio contemplado en los artículos 13 y 14, se interrumpirá cada vez que se pierda la condición de cesante antes de agotarse la totalidad de los giros a que se tenga derecho. En este evento, el beneficiario tendrá las siguientes opciones:

a) Retirar en un solo giro el saldo de su Cuenta Individual por Cesantía; o

b) Mantener dicho saldo en la cuenta. En este caso, el trabajador mantendrá para un próximo período de cesantía el número de giros no utilizados, siempre con el límite máximo de cinco giros. El saldo mantenido en la respectiva Cuenta Individual por Cesantía, incrementado con las posteriores cotizaciones, será la nueva base de cálculo de la prestación.

Las opciones que establece este artículo también serán aplicables a aquellos trabajadores que habiendo terminado una relación de trabajo, sean contratados en un nuevo empleo antes de haber devengado el primer giro de su Cuenta Individual por Cesantía a que tengan derecho.

**Artículo 16.** Sin perjuicio de lo señalado en el inciso quinto del artículo 10, en el evento de no existir pago de cotizaciones, el trabajador tendrá derecho a exigir al empleador el pago de todas las prestaciones que tal incumplimiento le impidió percibir.

El derecho anterior se entiende irrenunciable para todos los efectos y no se opondrá al ejercicio de las demás acciones que correspondan.

**Artículo 17.** En caso de fallecimiento del trabajador, los fondos de la Cuenta Individual por Cesantía, se pagarán a la persona o personas que el trabajador haya designado al momento de afiliarse a la Sociedad Administradora, hasta por el límite de 5 unidades tributarias anuales. A falta de expresión de voluntad del trabajador, dicho pago se hará hasta por el mismo límite, a las personas designadas en el inciso segundo del artículo 60 del Código del Trabajo.

Estos pagos se efectuarán bastando acreditar, por los beneficiarios, su identidad o el estado civil respectivo.

El exceso, si lo hubiere, incrementará la masa hereditaria.

**Artículo 18.** Si un trabajador se pensionare, por cualquier causa, podrá disponer en un solo giro de los fondos acumulados en su Cuenta Individual por Cesantía.

**Artículo 19.** Los afiliados al Seguro que perciban prestaciones por cesantía, mantendrán la calidad de afiliados al Régimen de la Ley N° 18.469 durante el período en que se devengan las mensualidades respectivas. Lo anterior sin perjuicio de las normas de desafiliación contenidas en la Ley N° 18.933.

**Párrafo 4º. Normas especiales de protección para los trabajadores contratados para una obra, trabajo o servicio determinado.**

**Artículo 20.** Respecto de los trabajadores a que alude este párrafo, no regirá la obligación de enterar la cotización indicada en la letra a) del artículo 4º. La cotización del 2,4% de cargo del empleador, prevista en la letra b) de dicho artículo, se abonará íntegramente en su Cuenta Individual por Cesantía.

**Artículo 21.** Los trabajadores contratados para una obra, trabajo o servicio determinado, retirarán en un solo giro el total acumulado en la Cuenta Individual por Cesantía, una vez acreditada la terminación del contrato de trabajo y un mínimo de doce cotizaciones mensuales, continuas o discontinuas, desde su afiliación al Seguro o desde la fecha en que se devengó el último giro a que hubieren tenido derecho conforme a esta ley.

**Párrafo 5º. De las prestaciones con cargo al Fondo de Cesantía Solidario**

**Artículo 22.** La restante cotización del empleador a que se refiere la letra b) del artículo 4º, esto es el 0,8% de las remuneraciones imponibles, y el aporte fiscal a que se refiere la letra c) del mismo artículo, ingresarán a un fondo denominado Fondo de Cesantía Solidario, que deberá mantener la Sociedad Administradora, para los efectos de otorgar las prestaciones por cesantía, en conformidad a los artículos siguientes.

**Artículo 23.** Tendrán derecho a recibir prestaciones del Fondo de Cesantía Solidario los trabajadores que cumplan los siguientes requisitos:

a) Registrar 12 cotizaciones mensuales continuas en el período inmediatamente anterior al despido;

b) Ser mayor de 18 y menor de 65 años de edad;

c) Haber sido despedido por alguna de las causales previstas en el N° 6º del artículo 159 o en el artículo 161, ambos del Código del Trabajo;

d) Que los recursos de su cuenta individual por cesantía sean insuficientes para obtener una prestación por cesantía por los períodos, porcentajes y montos señalados en el artículo siguiente; y

e) Encontrarse cesante al momento de la solicitud.

El derecho a percibir la prestación cesará por el solo ministerio de la ley, una vez obtenido un nuevo empleo por el beneficiario.

**Artículo 24.** El monto de esta prestación por cesantía durante los meses que se indican en la primera columna, corresponderá como máximo al porcentaje del promedio de las remuneraciones devengadas por el trabajador en los doce meses anteriores al del despido, que se indica en la segunda columna. El beneficio estará afecto a los valores superiores e inferiores para cada mes, a que aluden las columnas tercera y cuarta, respectivamente.

Primero 50% \$125.000 \$65.000

Segundo 45% \$112.500 \$54.000

Tercer 40% \$100.000 \$46.000 Cuarto 35% \$87.500 \$38.500

Quinto 30% \$75.000 \$30.000

Con todo, la responsabilidad directa del Fondo de Cesantía Solidario será la diferencia entre la prestación mensual a que tenga derecho el trabajador con cargo a su cuenta individual por cesantía, conforme a lo dispuesto en el artículo 14, y aquella a que tenga derecho con cargo al Fondo de Cesantía Solidario.

La responsabilidad del Fondo de Cesantía Solidario operará una vez agotados los recursos de la Cuenta Individual por Cesantía.

**Artículo 25.** Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 24, el valor total de los beneficios a pagar con cargo al Fondo de Cesantía Solidario en un mes determinado, no podrá exceder el 20% del valor acumulado en el Fondo al último día del mes anterior.

Si el valor total de los beneficios a pagar, en el mes, con cargo al Fondo de Cesantía Solidario, calculados según la regla de beneficios máximos porcentuales y numéricos contenida en el artículo 24, excediere el porcentaje indicado en el inciso anterior, el beneficio a pagar a cada afiliado se disminuirá proporcionalmente conforme al valor total de beneficios que pueda financiar el Fondo de Cesantía Solidario de acuerdo al inciso primero.

**Artículo 26.** Las personas que obtuvieren mediante simulación o engaño prestaciones con cargo al Fondo de Cesantía Solidario y quienes de igual forma obtuvieren un beneficio mayor al que les corresponda, serán sancionadas con reclusión menor en sus grados mínimo a medio. Igual sanción será aplicable a quienes faciliten los medios para la comisión de tales delitos. Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de restituir al Fondo las sumas indebidamente percibidas.

**Artículo 27.** No habrá derecho a la prestación prevista en este párrafo o cesará la concedida, según el caso, si el cesante rechazare, sin causa justificada, la ocupación que le ofrezca la respectiva Oficina Municipal de Intermediación Laboral, y siempre y cuando ella le hubiere permitido ganar una remuneración igual o superior al 50% de la última devengada en el empleo anterior.

Tampoco habrá derecho a prestación o cesará la concedida, en su caso, si el beneficiario rechazare una oferta de beca de capacitación ofrecida y financiada por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, en los términos previstos en el reglamento.

**Artículo 28.** La prestación se devengará y pagará por mensualidades vencidas y no estará afectada a cotización previsional alguna, ni a impuestos.

Su goce será incompatible con toda actividad remunerada.

**Párrafo 6°. De la Administración.**

**Artículo 29.** La administración del Régimen de Cesantía estará a cargo de una sociedad anónima de nacionalidad chilena o agencia de una extranjera constituida en Chile, de giro único, que tendrá como objeto exclusivo administrar dos Fondos que se denominarán Fondo de Cesantía y Fondo de Cesantía Solidario y otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece esta ley.

La sociedad se denominará Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía, en adelante Sociedad Administradora, tendrá la duración del contrato que suscriba para la administración del Seguro y sus servicios comprenderán la recaudación de las cotizaciones previstas en las letras a) y b) del artículo 4°, del aporte establecido en la letra c) de dicho artículo, su abono en el Fondo de Cesantía Solidario y en las respectivas Cuentas Individuales por Cesantía, la actualización de éstas, la inversión de los recursos y el pago de los beneficios.

La Sociedad Administradora, tendrá derecho a una retribución establecida sobre la base de comisiones, de cargo de los aportantes, las que serán deducidas de los aportes o de los Fondos de Cesantía. El valor de las comisiones antes mencionadas se determinará en el contrato de prestación del servicio de administración. No obstante, sólo podrán estar sujetos al cobro de comisiones los trabajadores que se encuentren cotizando.

**Artículo 30.** El servicio de administración de los Fondos de Cesantía será adjudicado mediante una licitación pública. La licitación y la adjudicación del servicio se regirán por las normas establecidas en la presente ley y las respectivas Bases de Licitación que los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, aprueben mediante Decreto Supremo para cada contrato en particular. Dichas Bases se entenderán incorporadas a los respectivos contratos.

Están facultadas para postular a la licitación mencionada en el inciso anterior y concurrir a la constitución de la sociedad referida en el artículo anterior, las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, las Administradoras de Fondos fiscalizados por la Superintendencia de Valores y Seguros, las entidades bancarias fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, las Compañías de Seguros, las Administradoras de Fondos de Pensiones y demás personas jurídicas, nacionales o extranjeras, que cumplan con lo establecido en las Bases de Licitación.

Los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, efectuarán un proceso de precalificación de los postulantes a la licitación con el fin de asegurar su idoneidad técnica, económica y financiera.

**Artículo 31.** La licitación se adjudicará evaluando las ofertas técnicamente aceptables atendiendo, a lo menos, a los siguientes factores:

- a) Estructura de comisiones;
- b) Forma de reajuste de las comisiones, y
- c) Calificación técnica para la prestación del servicio.

La definición de estos factores y su forma de aplicación para adjudicar la prestación del servicio serán establecidas en las respectivas Bases de Licitación.

**Artículo 32.** La adjudicación del servicio de administración de los Fondos de Cesantía se efectuará mediante Decreto Supremo conjunto de los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, el que será publicado en el Diario Oficial.

Una vez adjudicada la licitación del servicio de administración de Fondos de Cesantía, el adjudicatario quedará obligado a constituir, en el plazo de 60 días, contados desde la publicación en el Diario Oficial del Decreto Supremo mencionado en el inciso anterior, y con los requisitos que las bases de licitación establezcan, la sociedad de nacionalidad chilena o agencia de la extranjera constituida en Chile, con quien se celebrará el contrato y cuyo objeto será el mencionado en el artículo 29.

El inicio de las operaciones de la Sociedad Administradora deberá ser autorizado por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, en adelante la Superintendencia, previa constatación que aquélla se ajusta a la calificación técnica aprobada.

**Artículo 33.** La supervigilancia, control y fiscalización de la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía, corresponderá a la Superintendencia. Respecto de dicha sociedad, este Organismo Fiscalizador estará investido de las mismas facultades que tiene respecto de las Administradoras de Fondos de Pensiones.

En caso de incumplimiento de sus obligaciones por parte de la Sociedad Administradora, la Superintendencia podrá imponer a ésta las sanciones establecidas en esta ley, en el D.L. N° 3.500 y en el D.F.L. N° 101, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, ambos de 1980.

**Artículo 34.** La enajenación a terceros de acciones de la Sociedad Administradora requerirá la autorización de los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, previa consulta a la Superintendencia, respecto a la capacidad de la mencionada sociedad para continuar prestando los servicios estipulados en el contrato de administración. La autorización podrá ser denegada por resolución fundada.

**Artículo 35.** Durante la vigencia del contrato, la Sociedad Administradora deberá asegurar la continuidad de la prestación del servicio en condiciones de absoluta normalidad y en forma ininterrumpida.

La duración del contrato será fijada en las respectivas Bases de Licitación, sin que en ningún caso pueda ser superior a diez años.

**Artículo 36.** El capital mínimo necesario para la formación de la Sociedad Administradora será el equivalente a 20.000 Unidades de Fomento, el que deberá encontrarse suscrito y pagado al tiempo de otorgarse la escritura social. Además, la referida sociedad deberá mantener permanentemente un patrimonio al menos igual al capital mínimo exigido. Si el patrimonio se redujere de hecho a una cantidad inferior al mínimo exigido, ella estará obligada, cada vez que esto ocurra, a completarlo dentro de un plazo de seis meses. Si así no lo hiciere se declarará la infracción grave de las obligaciones que le impone la ley y se procederá según lo establecido en el artículo 41.

**Artículo 37.** Serán aplicables a la Sociedad Administradora las normas de esta ley, su reglamento y supletoriamente el D.L. N° 3.500, de 1980 y las disposiciones de la Ley N° 18.046 y sus reglamentos. Con todo, la mencionada sociedad quedará sujeta a las mismas normas que rigen a las Administradoras de Fondos de Pensiones, especialmente en lo que respecta a la adquisición, mantención, custodia y enajenación de instrumentos financieros pertenecientes a los Fondos de Cesantía, así como las normas sobre Conflictos de Intereses. No obstante, la Sociedad Administradora quedará eximida de la constitución de encaje y, en general, de todas las obligaciones que se establecen en los artículos 37 al 42 del D.L. N° 3.500, de 1980.

**Artículo 38.** La Sociedad Administradora deberá llevar contabilidad separada del patrimonio de cada uno de los Fondos de Cesantía.

Los bienes y derechos que componen el patrimonio de los Fondos de Cesantía serán inembargables y estarán destinados sólo a generar prestaciones de acuerdo a las disposiciones de la presente ley.

No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, los recursos que componen los Fondos de Cesantía podrán entregarse en garantía en las Cámaras de Compensación, sólo con el objeto de dar cumplimiento a las obligaciones emanadas de las operaciones para cobertura de riesgo a que se refieren las letras l) y o) del artículo 45 del D.L. N° 3.500, de 1980 y siempre que éstas cumplan las condiciones de seguridad para custodiar estos títulos, y otras condiciones que al efecto determine la Superintendencia mediante normas de carácter general. En este caso, dichos recursos podrán ser embargados, sólo para hacer efectivas las garantías constituidas para caucionar las obligaciones antes mencionadas.

**Artículo 39.** Los recursos del Fondo de Cesantía y del Fondo de Cesantía Solidario se invertirán en los instrumentos financieros señalados en el artículo 45 del D.L. N° 3.500, de 1980. La política de inversión a la que deberán sujetarse los Fondos de Cesantía se establecerá mediante Decreto Supremo que contendrá los requisitos de diversificación de las inversiones. El mencionado Decreto Supremo se dictará durante el primer año de vigencia de esta ley.

**Artículo 40.** El contrato de administración se extinguirá por las siguientes causales:

- a) Cumplimiento del plazo por el que se otorgó;
- b) Acuerdo entre los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda y la Sociedad Administradora;
- c) Infracción grave de las obligaciones por parte de la Sociedad Administradora;
- d) Insolvencia de la Sociedad Administradora; y
- e) Las que se estipulen en las Bases de Licitación.

Las causales señaladas en las letras a), b) y e) darán lugar a una nueva licitación del servicio, por parte de los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda. La mencionada licitación deberá efectuarse con la anticipación necesaria para que exista continuidad entre los contratos.

**Artículo 41.** La declaración de infracción grave de las obligaciones de la Sociedad Administradora o de insolvencia de ésta, corresponderá a la Superintendencia y deberá estar fundada en alguna de las causales establecidas en la ley, en las Bases de Licitación o en el contrato de administración.

Declarada la infracción grave o la insolvencia, la liquidación de los Fondos de Cesantía y de la Sociedad Administradora, será practicada por la Superintendencia, la que estará investida de todas las facultades necesarias para el adecuado resguardo de los recursos de los Fondos de Cesantía y de los registros de las cuentas individuales por cesantía y del Fondo de Cesantía Solidario.

Los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda deberán proceder a licitar públicamente en el plazo de 60 días, contado desde la declaración de la infracción grave o la insolvencia, el servicio de administración cuyo contrato se haya extinguido.

Cuando la Sociedad Administradora hubiere incurrido en infracción grave de sus obligaciones o insolvencia, la Superintendencia, con acuerdo de los Ministerios del Trabajo

y Previsión Social y de Hacienda, podrá nombrar un Administrador Provisional, el que tendrá todas las facultades del giro ordinario que la ley y los estatutos señalan al directorio, o a quien haga sus veces, y al gerente. Dicho administrador tendrá los deberes y estará sujeto a las mismas responsabilidades de la Sociedad Administradora.

La designación del Administrador Provisional no podrá tener una duración superior a un año.

**Artículo 42.** Sufrirán las penas de presidio menor en su grado medio a presidio mayor en su grado mínimo, los directores, gerentes, apoderados, liquidadores, operadores de mesa de dinero y trabajadores de la Sociedad Administradora, que en razón de su cargo y posición y valiéndose de información privilegiada de aquella que trata el título XXI de la ley 18.045:

a) Ejecuten un acto por sí o por intermedio de otras personas, con el objeto de obtener un beneficio pecuniario para sí o para otros, mediante cualquier operación o transacción de valores de oferta pública.

b) Divulguen información privilegiada relativa a las decisiones de inversión de los Fondos de Cesantía, a personas distintas de las encargadas de efectuar las operaciones de adquisición y enajenación de valores de oferta pública por cuenta o en representación de los Fondos.

Igual pena sufrirán los trabajadores de la Sociedad Administradora que, estando encargados de la administración de la cartera y en especial de las decisiones de adquisición, mantención y enajenación de instrumentos para los Fondos de Cesantía, ejerzan por sí o a través de otras personas, simultáneamente la función de administración de otras carteras de inversiones y quienes teniendo igual prohibición, infrinjan cualquiera de las prohibiciones consignadas en las letras a), c), d) y h) del artículo 154 del Decreto Ley N° 3.500, de 1980.

**Párrafo 7º. Normas generales.**

**Artículo 43.** La Sociedad Administradora deberá enviar los antecedentes necesarios del beneficiario del Seguro, a la oficina de información laboral de la municipalidad que corresponda o se encuentre más próxima a su domicilio.

**Artículo 44.** La obtención del beneficio con cargo al Fondo de Cesantía Solidario establecido en el artículo 22, será compatible con otros beneficios económicos que otorguen o se obtengan, con los requisitos pertinentes, a través de las municipalidades.

**Artículo 45.** Respecto de los trabajadores que ingresen a una empresa en que exista convenio colectivo, contrato colectivo o fallo arbitral en que se haya establecido un sistema de indemnización por término de la relación laboral, el trabajador, de acuerdo con su empleador, podrá incorporarse al sistema indemnizatorio del instrumento colectivo, en vez de la afiliación o cotización al Seguro, según corresponda.

**Artículo 46.** La percepción del subsidio de cesantía a que se refiere el Párrafo Primero del Título II del decreto con fuerza de ley N° 150, de 1981, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, será incompatible con las prestaciones del Seguro.

**Artículo 47.** Los fondos de la Cuenta Individual por Cesantía sólo serán embargables una vez terminado el respectivo contrato de trabajo, en los casos y porcentajes previstos en el inciso segundo del artículo 57 del Código del Trabajo.

Los referidos fondos y los giros que con cargo a ellos se efectúen, no constituirán renta para los efectos tributarios.

**Artículo 48.** Las prestaciones del Seguro se pagarán al trabajador contra la presentación del finiquito, la comunicación del despido o la certificación del inspector del trabajo respectivo que verifique el término del contrato.

La Sociedad Administradora estará obligada a verificar el cumplimiento de los requisitos que establece esta ley para acceder a las prestaciones por cesantía que ella contempla. Dicho control deberá ser previo al pago de la respectiva prestación y la Sociedad Administradora estará impedida para otorgar el beneficio impetrado, si no se acreditan las condiciones para su pago.

Estará especialmente facultada para fiscalizar la subsistencia de la contingencia.

En los casos en que la Sociedad Administradora hubiera efectuado pagos manifiestamente improcedentes, por ausencia de los requisitos necesarios para obtener estos pagos, deberá responder por los perjuicios que experimente el Fondo de Cesantía Solidario, conforme lo establezcan las bases de licitación.

**Artículo 49.** Se entenderá que el empleador que pague al trabajador la prestación prevista en el artículo 12, ha extinguido la obligación de pagar las indemnizaciones por años de servicios o por desahucio a que se refiere el artículo 163 del Código del Trabajo, pero no la sustitutiva de aviso previo, si éste no se dio.

**Artículo 50.** Cuando el trabajador accionare por despido injustificado, indebido o improcedente, en conformidad al artículo 168 del Código del Trabajo, o por despido indirecto, conforme al artículo 171 del mismo Código, podrá disponer del saldo acumulado en su Cuenta Individual por Cesantía, en la forma señalada en el artículo 14, a partir del mes siguiente al de la terminación de los servicios.

Si el Tribunal acogiere la pretensión del trabajador, deberá ordenar que el empleador pague las prestaciones que correspondan conforme al artículo 12. A petición del Tribunal, la Sociedad Administradora deberá informar, dentro del plazo de cinco días contado desde la fecha de recepción del oficio del Tribunal, el monto equivalente a lo cotizado por el empleador en la Cuenta Individual por Cesantía, más su rentabilidad.

Los recargos que correspondan conforme al artículo 168 del Código del Trabajo, habrán de calcularse sobre la prestación de cargo directo del empleador y las sumas retiradas de la Cuenta Individual por Cesantía correspondientes a las cotizaciones del empleador, más su rentabilidad. Además el Tribunal ordenará que el empleador pague al trabajador las sumas que éste habría obtenido del Fondo de Cesantía Solidario.

**Artículo 51.** La cotización establecida en la letra a) del artículo 4º se comprenderá en las excepciones que prevé el N° 1 del artículo 42 de la Ley sobre Impuesto a la Renta. Asimismo, quedarán comprendidas en el N°6 del artículo 31 de dicha ley, las cotizaciones previstas en la letra b) del artículo 4º y la indemnización establecida en el inciso 1º del artículo 12, ambos de esta ley.

Los incrementos que experimenten las cotizaciones aportadas al Fondo de Cesantía no constituirán renta para los efectos de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

**Artículo 52.** Las prestaciones establecidas en esta ley de cargo de los empleadores a favor de los trabajadores afiliados al Seguro, tendrán la calidad jurídica de indemnizaciones por años de servicio, para todos los efectos legales, y gozarán del privilegio establecido en el N° 8º del artículo 2472 del Código Civil.

**Párrafo 8º. De la Comisión de Usuarios**



**Artículo 53.** Existirá una Comisión de Usuarios integrada por tres representantes de los empleadores; tres representantes de los trabajadores cotizantes del seguro de cesantía y presidida por un académico universitario.

La Comisión tendrá como función conocer y fiscalizar los criterios empleados por la Sociedad Administradora para administrar los Fondos de Cesantía.

**Artículo 54.** La Comisión a que se refiere este párrafo estará especialmente facultada para conocer y ser informada por la Sociedad Administradora, de las siguientes materias:

a) Procedimientos para asegurar el pago oportuno y pertinente de las prestaciones del Seguro;

b) Criterios utilizados por la Sociedad Administradora para cumplir con las políticas e instrucciones sobre información a los cotizantes en materia de rentabilidad y comisiones, determinadas por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones; y

c) En general, las medidas, instrumentos y procedimientos destinados al adecuado cumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato de prestación de los servicios de administración de los Fondos de Cesantía y de Cesantía Solidario y el adecuado ejercicio de las funciones que la ley asigna a la Sociedad Administradora.

La Comisión no estará facultada para intervenir en la administración de la Sociedad Administradora y los Fondos de Cesantía. Sus miembros podrán, sin embargo, concurrir a la junta de accionistas de la Sociedad, con derecho a voz pero sin derecho a voto.

**Artículo 55.** Los miembros laborales y empresariales de la Comisión, deberán tener la calidad de cotizantes del sistema, y serán elegidos por las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores, respectivamente, conforme al procedimiento establecido en el reglamento. El Presidente de la Comisión será designado mediante un Decreto Supremo conjunto de los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda.

Los miembros de la Comisión durarán en sus funciones tres años, pudiendo ser reelegidos por un nuevo período. El reglamento establecerá además los requisitos específicos, prohibiciones e inhabilidades y causales de cesación en sus cargos a que estarán afectos.

Durante sus funciones, los miembros de la Comisión tendrán derecho a una dieta de cargo de la Sociedad Administradora, la que además deberá proveer los recursos necesarios para el funcionamiento de la referida entidad. El monto de las dietas será fijado en las Bases de Licitación.

**Artículo 56.** La Comisión deberá emitir cada año, dentro de los dos meses siguientes a la realización de la junta anual de accionistas de la Sociedad Administradora, un informe que contenga los resultados y conclusiones de sus observaciones, el que deberá ser difundido conforme al procedimiento y modalidades que establezca el reglamento.

## **TITULO II**

### **DISPOSICIONES FINALES**

**Artículo 57.** Los empleadores que no pagaren las cotizaciones del Seguro de Cesantía regulado en esta ley, no podrán percibir recursos provenientes de instituciones públicas o privadas, financiados con cargo a recursos fiscales de fomento productivo, ni tendrán acceso a los programas financiados con cargo al Fondo Nacional de Capacitación administrado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo sin acreditar previamente ante las instituciones que administren los programas e instrumentos referidos, estar al día

en el pago de las cotizaciones establecidas en esta ley. Sin embargo, podrán solicitar su acceso a tales recursos y programas, los que sólo se cursarán acreditado que sea el pago respectivo.

Asimismo, las instituciones de la administración pública, empresas del Estado y municipalidades, que celebren contratos con empresas cuyos trabajadores estén afectos al Seguro, tendrán las facultades establecidas para el dueño de la obra, empresa o faena en el artículo 64 bis del Código del Trabajo, respecto de las cotizaciones del Seguro que éstas adeuden.

**Artículo 58.** El Párrafo 6º del Título I de la presente ley entrará en vigencia el primer día del cuarto mes siguiente al de su publicación en el Diario Oficial. Las restantes disposiciones regirán a partir del primer día del mes siguiente a la resolución de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, que autorice el inicio de las operaciones de la Sociedad Administradora.

### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**Artículo Primero.**- Los trabajadores con contrato vigente a la fecha de la presente ley, tendrán la opción para ingresar al Seguro generando en dicho caso la obligación de cotizar que establece el artículo 4º. El trabajador deberá comunicar dicha decisión al empleador, con a lo menos treinta días de anticipación, la que se hará efectiva el día 1º del mes siguiente al de la recepción de la comunicación, conforme a las instrucciones generales que imparta al efecto la Superintendencia.

**Artículo Segundo.** Los trabajadores con contrato vigente a la fecha de la presente ley, que hubieren sido contratados con anterioridad al 14 de agosto de 1981 y que se incorporen al Seguro, tendrán derecho a la prestación que les corresponda en conformidad al artículo 12 de la presente ley, sin el límite máximo a que alude dicho precepto.

**Artículo Tercero.** Sin perjuicio de lo señalado en la letra c) del artículo 4º, el aporte del Estado durante el primer año de operación del Seguro ascenderá a 22.285 Unidades Tributarias Mensuales. Esta cifra se incrementará anualmente en 22.285 Unidades Tributarias Mensuales hasta iniciado el séptimo año, momento en el que comenzarán a enterarse las 156.000 Unidades Tributarias Mensuales señaladas en dicho artículo.

En todo caso, los recursos que anualmente el Estado destine al Fondo de Cesantía Solidario se completarán a razón de un doceavo por mes.

**Artículo Cuarto.**- Los recursos de los Fondos de Cesantía se invertirán conforme a lo dispuesto en el D.L. N° 3.500, de 1980, para el Fondo de Pensiones Tipo 2, hasta que entre en vigencia el Decreto Supremo señalado en el artículo 39.

**Artículo Quinto.**- El gasto fiscal que represente la aplicación de esta ley, se financiará con cargo a los recursos que se consulten en el presupuesto del año respectivo".

## **2.3. Discusión legislativa del Seguro de Desempleo.**

Esta ley sobre Seguro de Desempleo fue fruto del tercer intento gubernamental, los dos anteriores en los gobiernos de Aylwin y Frei.

### **2.3.1. Discusión del Proyecto en la Cámara de Diputados.**

### **2.3.1.a. Informe de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, recaído en el proyecto de ley que establece un seguro de cesantía.**

Asistieron a las sesiones en que se debatió este proyecto, el señor Ministro del Trabajo y Previsión Social, don Ricardo Solari Saavedra y el señor Subsecretario de Trabajo, don Yerko Ljubetic Godoy, quienes se hicieron acompañar de sus respectivos asesores y en representación de la Central Unitaria de Trabajadores, asistieron su Presidente Arturo Martínez. Secretario General, Vicepresidentes y Tesorero, respectivamente; de la Confederación de la Producción y del Comercio el señor Raúl García Astaburuaga, miembro de la Comisión Laboral; de la Asociación Gremial de Abogados Laboralistas los señores, Rafael Carvallo; Juan Gumucio; y Cristián Pumarino, Presidente, y Directores, respectivamente; del Consejo de la Pequeña y Mediana Empresa, el señor Germán Dastres; Vicepresidente y el señor Ricardo Paredes, Secretario Ejecutivo; de la Central Autónoma de Trabajadores, el señor Enrique Aravena Santis, Vicepresidente; el señor Sergio Soto Céspedes, Secretario General de Finanzas; el señor Alfonso Pastene Uribe, encargado de Comunicaciones; el señor José Videla Villalobos, Secretario General Adjunto de Relaciones Internacionales; de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, los señores Raúl de la Puente; Milenko Milovilovic; Fresia Arcos, Jeanette Soto; Bernardo Jorquera; Cipriano Aldea; Mariluz Navarrete; Angela Rifo, Presidente, Vicepresidente, Secretaria General, Vicepresidenta de Seguridad Social, Vicepresidente de Modernización, Secretario de Finanzas, Directoras, respectivamente.

En 1997 esta Comisión y Cámara de Diputados conocieron y aprobaron otro proyecto de ley con similares propósitos de que es materia este informe, en el cual se establecía "Un sistema de protección por cesantía", iniciativa legal que cumplió en esta Corporación los dos trámites reglamentarios y fue comunicado Senado el 9 de julio de 1999. El Ejecutivo solicitó el archivo de este proyecto y tanto el Senado como la Cámara de Diputados, accedieron a esa petición.

Este informe comienza haciendo una referencia a la situación económica que vive el país, se alude también a la regulación histórica del desempleo en Chile, se analizan las normas sobre desempleo vigentes, se hace alusión en este punto a la indemnización legal por años de servicio y a la modalidad representada bajo el pago de una suma fija, financiamiento de cargo exclusivamente estatal, mediante la creación de un Fondo integrado con aportes fiscales que se fijan en la respectiva Ley de Presupuestos y cuya administración corresponde a la Superintendencia de Seguridad Social.

Respecto del estudio del proyecto de Ley, se expresa que de conformidad al Mensaje, el objetivo a conseguir es que los trabajadores y empleadores puedan enfrentar las condiciones del desempleo con una mayor protección dirigida especialmente hacia aquellos sectores más vulnerables de la fuerza de trabajo y mantener los niveles de ingresos durante el período de cesantía. Esta Comisión se preocupó de analizar exhaustivamente la experiencia y tendencias comparadas de los llamados "seguros de desempleo" existentes fundamentalmente en los países desarrollados. También tuvo cuidado en plantear una propuesta conforme con nuestras posibilidades fiscales y económicas.

Se concluyó que este sistema logrará mayores y mejores beneficios para el trabajador, a su vez, el empleador verá transformada su actual responsabilidad única de indemnización, por otra en que se combina el pago de las cotizaciones previas con el pago directo de una prestación.

La Comisión estimó que por tratarse de un proyecto de ley que regula el ejercicio de derechos relacionados con la seguridad social, todas sus disposiciones debían

considerarse de quórum calificado, por lo que deben ser acordadas por la mayoría absoluta de los Diputados y Senadores en ejercicio.

El proyecto fue aprobado en general, por unanimidad.

### **2.3.1.b. Segundo informe de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, recaído en el proyecto de ley que establece un seguro de cesantía.**

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social informó, en segundo trámite reglamentario, a la Cámara de Diputados, sobre el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que establece un seguro de cesantía.

A las sesiones de esta Comisión asistieron el señor ministro del Trabajo y Previsión Social, don Ricardo Solari Saavedra, el ministro de Hacienda, don Nicolás Eyzaguirre Guzmán; el Director de Presupuesto y el Subdirector de Racionalización y Función Pública del Ministerio de Hacienda, señores Mario Marcel Cullel y Alberto Arenas de Mesa, respectivamente, y el asesor analista señor Marcelo Cerna Gómez.

En sesión ordinaria celebrada el día 17 de mayo del año 2000, la Sala de la Corporación aprobó, en general, el proyecto de ley que establecía un seguro de cesantía, iniciado por mensaje del Presidente de la República.

La discusión se produjo en las sesiones realizadas los días 13 y 20 de junio; 5, 11 y 18 de julio, y 1 de agosto del año 2000, y se evacuó el siguiente informe que resumidamente pasamos a exponer:

No fueron objeto de indicaciones ni de modificaciones los artículos 3º, 5º, 6º, 7º, 8º, 15, 18, 22, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 34, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 51, 52, 53, 54, 55, 56 y 57 permanentes, y 2º, 4º y 5º transitorios consignados en el primer informe de esta Comisión.

La Comisión acordó mantener, después de un íntegro análisis realizado en conjunto con el Ejecutivo, la evaluación hecha en su primer informe, determinando que todas revisten el carácter de normas de quórum calificado.

Durante el análisis efectuado por la Comisión, que generó un dilatado intercambio de opiniones, tanto entre sus miembros como con el Ejecutivo, se tuvieron en vista para adoptar tal apreciación, el Mensaje del Ejecutivo que busca transformar el actual mecanismo de subsidio de cesantía y estructurar la protección al trabajador cesante, fundamentalmente, como un “sistema de previsión social” y entre otros el Convenio N° 102 de la Organización Internacional del Trabajo.

Este plan persigue a través de un método autónomo otorgar protección al trabajador cesante mediante subsidios estatales, y con cotizaciones que administran instituciones que serán fiscalizadas por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Institución del ámbito de la seguridad social, independiente totalmente de las disposiciones contenidas en el Código del Trabajo, al cual sólo se hacen referencia para comprobar la procedencia y la cuantía del beneficio.

Se suprimió el artículo 49, pasando los actuales artículos 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 57 y 58, a ser 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 y 57, respectivamente.

El Ejecutivo sustentó la eliminación de este artículo al hecho de que se considera redundante. En efecto, en el artículo 12 del proyecto queda establecida la responsabilidad del empleador respecto del pago de las indemnizaciones contenidas en el artículo 163 del Código del Trabajo. Además, éste artículo ha sido objeto de indicaciones que contribuyen

a precisar que: a) si existe acuerdo en los montos de indemnizaciones superiores a las legales serán éstas las aplicables; b) que en ningún caso se considerarán los aportes del trabajador para efectos de imputación, y c) que el derecho a imputación sólo se reconocerá al empleador que pague oportunamente la indemnización por años de servicio.

La Comisión, ratificó, por mayoría de votos, las indicaciones que modifican los artículos permanentes y transitorios del primer informe que se indican a continuación:

Respecto del artículo 2 se agrega el siguiente inciso final, nuevo:

“La incorporación de un trabajador al Seguro no autorizará al empleador a pactar, ya sea por la vía individual o colectiva, una reducción del monto de las indemnizaciones por años de servicio contempladas en el artículo 163 del Código del Trabajo.”.

La reforma introducida por esta indicación del Ejecutivo persigue esclarecer que por la incorporación del trabajador al seguro, no se puede pactar indemnizaciones por años de servicio inferiores a las actualmente vigentes en el Código.

El artículo 10 ha pasado a ser 11 en el texto propuesto en este informe, se modifica de la siguiente forma:

- Para agregar en el inciso segundo, a continuación del punto final (.), que pasa a ser seguido, la siguiente oración: “Con todo, a contar de los 90 días de atraso, la tasa antes referida se aumentará en un 50%.”.

- Para intercalar en el inciso tercero, a continuación del porcentaje “20%” la siguiente frase “o en un 50% si han transcurrido los 90 días de atraso a que se refiere el inciso precedente”.

- Para sustituir el punto final (.) por una coma (,) del inciso noveno, y agregar a continuación el siguiente texto: “o al Fondo Solidario, según corresponda”.

- Para agregar el siguiente inciso final, nuevo:

“Las sanciones establecidas en este artículo, son sin perjuicio de las contenidas en la ley N° 19.361. Asimismo, la Sociedad Administradora estará obligada a despachar la nómina de empleadores morosos a la Dirección del Trabajo y a los registros de antecedentes comerciales y financieros que tengan por objeto proporcionar antecedentes públicos, siendo aplicables en este último caso las disposiciones de la ley N° 19.628”.

Con ello se elevan las sanciones en caso de morosidad en el pago de cotizaciones, sin perjuicio de la eventual nulidad del despido por aplicación de la ley N° 19.631.

El artículo 11 ha pasado a ser 12 en el texto propuesto en este Informe, para insertar en la letra a) antes de las palabras “artículo 171” las voces “inciso primero del”.

El artículo 12 ha pasado a ser 13 en el texto propuesto en este Informe y se modifica quedando así:

- Agregase en el inciso primero, sustituyendo el punto final (.) por una coma (,), la siguiente frase: “a menos que se haya pactado, individual o colectivamente, una superior, caso en el cual se aplicará esta última.”.

Esta indicación apunta para el caso que las partes de un contrato hayan convenido de de mutuo acuerdo una indemnización por años de servicios, superior a la establecida en el Código del Trabajo, por lo que primaría el pacto entre las partes.

- Agregase el siguiente inciso tercero, nuevo:

“En ningún caso se podrá tomar en cuenta el monto constituido por los aportes del trabajador, para los efectos de la imputación a que se refiere el inciso anterior”.

- Agregase el siguiente inciso final, nuevo:

“El derecho a imputación a que se refiere el inciso segundo, sólo se reconocerá al empleador que pague la indemnización por años de servicio que corresponda dentro del mes siguiente a la fecha del despido.”.

La innovación se relaciona con el pago de las indemnizaciones por años de servicio por parte del empleador. Para el caso de no realizarse en el mes siguiente al despido, pierde su derecho de poder imputar a la indemnización sus aportes a la cuenta individual por cesantía.

El artículo 13 ha pasado a ser 14 en el texto propuesto en este Informe y se modifica quedando así:

- Para insertar en el inciso primero, antes de la frase “artículo 171”, las voces: “inciso primero del”.

El artículo 14 ha pasado a ser el 15 en el texto propuesto en este Informe y se modifica sustituyendo el inciso final por el siguiente:

“La prestación se pagará por mensualidades vencidas y se devengará a partir del día siguiente al del término del contrato.”.

El artículo 16 ha pasado a ser el 17 en el texto propuesto en este Informe y se agrega siguiente nuevo inciso final:

“La sentencia que establezca el pago de las prestaciones ordenará, además, a título de sanción, el pago de las cotizaciones que adeude el empleador con los reajustes e intereses que correspondan, de acuerdo al artículo 10, para que éstas sean enteradas en la Sociedad Administradora”.

El artículo 17 ha pasado a ser el 18 en el texto propuesto en este Informe y se introducen las siguientes modificaciones:

- Sustituyese en el inciso primero la frase “hasta por el límite de 5 unidades tributarias anuales”, por la siguiente: “hasta el límite de todo lo acumulado en su cuenta individual”.

- Suprímase el inciso tercero.

Esta indicación tiene como fin que frente al deceso del trabajador, todo lo aportado a su Cuenta Individual, pase ya sea a su beneficiario, cónyuge o hijos, siendo solamente necesario acreditar la identidad o estado civil, sin necesidad de que previamente se obtenga la posesión efectiva de la herencia.

El artículo 19 ha pasado a ser el 20 en el texto propuesto en este Informe y se agrega el siguiente inciso segundo nuevo:

“Aquellos trabajadores que tengan derecho a las prestaciones del Fondo de Cesantía Solidario, según lo dispuesto en el párrafo quinto de este Título, que al momento de quedar cesantes percibían asignaciones familiares en calidad de beneficiarios, según el ingreso mensual y valores correspondientes establecidos en las letras a) y b) del artículo 1º de la ley N° 18.987 y sus modificaciones, tendrán derecho a continuar impetrando este beneficio por los mismos montos que estaban recibiendo a la fecha del despido, mientras perciban giros mensuales conforme a esta ley. Con todo, a los trabajadores cesantes que reciban prestaciones conforme a esta ley y no estén comprendidos en este inciso, no les serán

aplicables las disposiciones del DFL N° 150, de 1981, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, sin perjuicio de que sus respectivos causantes de asignación familiar mantengan su calidad de tales para los demás efectos que en derecho correspondan.”.

De esta forma, sólo tendrán derecho a la asignación familiar los trabajadores contemplados en las letras a) y b) de la ley N° 18.987, es decir, aquellos beneficiarios cuyo ingreso mensual no exceda los \$ 101.113 y \$ 204.321, respectivamente.

El artículo 20 ha pasado a ser el 21 en el texto propuesto en este Informe y se sustituye la oración que va a continuación del punto seguido (.) y que comienza con las palabras “La cotización” y termina con “Cesantía” por la siguiente: “La cotización de cargo del empleador será el 3% de las remuneraciones imponibles y se abonará íntegramente en su Cuenta Individual de Cesantía.”.

Con esta indicación, se aumentan las ventajas del Seguro para los trabajadores por obra y faena. Ellos están eximidos de la cotización de cargo del trabajador, por lo que los recursos acumulados en su Cuenta Individual por Cesantía corresponderán a aquellas cotizaciones de cargo del empleador, las cuales, con esta indicación, aumentan de 2,4% a 3,0%. Respecto de los trabajadores por obra y faena no existe cotización al Fondo Solidario.

El artículo 21 ha pasado a ser el 22 en el texto propuesto en este Informe y se sustituye la frase “un mínimo de doce cotizaciones mensuales por “un mínimo de seis cotizaciones mensuales”.

Lo anterior se traduce en unarebaja de los requisitos para acceder a los recursos existentes en las cuentas individuales por Cesantía para los trabajadores por obra y faena, al reducirse el número de cotizaciones, continuas o discontinuas, necesarias de doce a seis. Ello ampara especialmente a los trabajadores de temporada, pues por su trabajo podrían demorar demasiado tiempo en acumular 12 meses de cotizaciones, impidiendo, su acceso oportuno a las prestaciones del Seguro.

El artículo 23 ha pasado a ser el 24 en el texto propuesto en este Informe y se suprime la letra b), pasando las actuales letras c), d) y e) a ser b), c) y d), respectivamente.

Lo anterior elimina la negación respecto de los trabajadores mayores de 65 años y menores de 18 de acceder a las prestaciones del Fondo Solidario. Así se corrige una discriminación con estos trabajadores, ya que en la redacción original su empleador estaba obligado a enterar la cotización al Fondo Solidario, sin que ellos pudieran acceder al beneficio.

El artículo 24 ha pasado a ser el 25 en el texto propuesto en este Informe y se modifica del siguiente modo:

Se sustituye el inciso primero por el siguiente:

“El monto de la prestación por cesantía durante los meses que se indican en la primera columna, corresponderá al porcentaje del promedio de las remuneraciones devengadas por el trabajador en los doce meses anteriores al del despido, que se indica en la segunda columna. El beneficio estará afecto a los valores superiores e inferiores para cada mes, a que aluden las columnas tercera y cuarta, respectivamente:

**MESES PORCENTAJE PROMEDIO VALOR VALOR  
REMUNERACIÓN SUPERIOR INFERIOR  
ÚLTIMOS 12 MESES  
Primero 50% \$ 125.000 \$ 65.000**

**Segundo 45% \$ 112.500 \$ 54.000**

**Tercer 40% \$ 100.000 \$ 46.000**

**Cuarto 35% \$ 87.500 \$ 38.500**

**Quinto 30% \$ 75.000 \$ 30.000**

Para intercalar el siguiente inciso segundo, nuevo, pasando los actuales segundo y tercero a ser tercero y cuarto, respectivamente.

“Los valores inferiores y superiores establecidos en el inciso anterior, se reajustarán el 1 de febrero de cada año, en el 100% de la variación que haya experimentado en el año calendario anterior el Índice de Precios al Consumidor, determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas o por el organismo que la reemplace.”

Este apartado motivó una gran discusión, especialmente por parte de algunos parlamentarios que objetaron el monto de las prestaciones.

Frente a ello, el Ejecutivo, a través de sus representantes, sostuvo que esta ley es sólo el comienzo de un proceso y obedece a un tratamiento serio y responsable del Gobierno.

La transformación propuesta por el Ejecutivo al inciso primero, corresponde a una corrección formal, a objeto que la redacción del proyecto sea más clara. En tanto, la indicación al inciso segundo, asegura que los valores mínimos y máximos establecidos para los beneficios del Fondo Solidario mantengan su valor real en el tiempo, evitando así que las eventuales alzas en el nivel de precios aminoren el valor real de las ventajas recibidas por los trabajadores.

El artículo 25 ha pasado a ser el 26 en el texto propuesto en este Informe.

“El valor total de los beneficios a pagar con cargo al Fondo de Cesantía Solidario en un mes determinado, no podrá exceder el 20% del valor acumulado en el Fondo al último día del mes anterior.”.

La proposición señalada por el Ejecutivo corresponde a una corrección formal, a fin de hacer más clara la redacción del proyecto.

El artículo 30 ha pasado a ser el 31 en el texto propuesto en este Informe y se agrega el siguiente inciso final, nuevo:

“Si no hubiere interesados en la licitación o ésta fuere declarada desierta, deberá llamarse, dentro del plazo de 30 días, a una nueva licitación pública. Dicho plazo se contará desde la fecha del decreto que declara desierta la licitación.”.

Esta indicación apunta a corregir un olvido en el proyecto original, estableciéndose procedimientos a seguir y plazos en el caso de que no existiera adjudicatario en la licitación.

El artículo 33 ha pasado a ser el 34 en el texto propuesto en este Informe y se intercala en el inciso primero, a continuación de la palabra “Superintendencia”, las palabras “de Administradoras de Fondos de Pensiones”.

Se trata de una modificación prudente, a fin de establecer claramente, tal como lo señala el mensaje del proyecto, el rol fiscalizador de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

El artículo 35 ha pasado a ser el 36 en el texto propuesto en este Informe y se intercala el siguiente inciso segundo, nuevo, pasando el actual a ser tercero:

“La Sociedad deberá realizar cada dos años un estudio actuarial que permita evaluar la sustentabilidad del Seguro, en especial del Fondo de Cesantía Solidario, el cual deberá



ser presentado a la Superintendencia de Administradoras de Fondo de Pensiones. En todo caso, el primero de dichos estudios deberá ser presentado por la Sociedad Administradora antes de cumplirse un año desde que ella se haga cargo de la administración del Seguro de Cesantía.”.

El Ejecutivo sostuvo, en la fundamentación de esta indicación, que en razón de que el Seguro de Cesantía incorpora un componente de reparto, a través de la incorporación del Fondo de Cesantía Solidario, es necesario inspeccionar de forma permanente la solvencia y proyecciones futuras del Fondo, con el objeto de lograr que éste pueda cumplir de la mejor los objetivos establecidos en la Ley. La indicación obliga a la empresa administradora a realizar estudios periódicos, que permitan divisar eventuales problemas y anticipar mecanismos de solución.

El artículo 37 ha pasado a ser el 38 en el texto propuesto en este Informe y se reemplaza la última oración por la siguiente:

“No obstante, la Sociedad Administradora quedará eximida de la constitución de encaje y de todas las obligaciones que se establecen en los artículos 37 al 42 del D.L. N° 3.500, de 1980.”.

Esta indicación busca la corrección, a fin de que la redacción del proyecto sea más clara.

El artículo 45 ha pasado a ser el 46 en el texto propuesto en este Informe y se sustituye por el siguiente:

“Respecto de los trabajadores afiliados al Seguro, que ingresen a una empresa en que exista convenio colectivo, contrato colectivo o fallo arbitral en que se haya establecido un sistema de indemnización por término de la relación laboral, éstos, de acuerdo con su empleador, podrán incorporarse al sistema indemnizatorio contemplado en el instrumento colectivo, en cuyo caso tendrán derecho a los beneficios adicionales al Seguro que les otorgue dicho instrumento. Dicha incorporación mantendrá vigente la obligación de cotizar a que se refieren los artículos 4° y 10, así como el derecho de imputación a que se refiere el inciso segundo del artículo 12.”.

Por medioda esta modificación se busca ajustar el derecho de los trabajadores a percibir los nuevos beneficios que el Seguro de Cesantía establece, con la permanencia de las ventajas adicionales a las legales y que ya hayan sido pactados con su empleador.

Al artículo 50 se le agrega el siguiente inciso final nuevo.

“Para el efecto a que se refiere el inciso anterior, se presumirá que el trabajador mantuvo la condición de cesante durante los cinco meses siguientes al término del contrato.”

Al artículo 58 se le insertan lo siguientes incisos segundo y tercero, nuevos:

“El primer reajuste de los valores inferiores y superiores señalados en la tabla contenida en el inciso primero del artículo 24, se concederá a contar del 1 de febrero posterior a los primeros doce meses de operación del Seguro de Cesantía por la Sociedad Administradora, aplicándose para este efecto lo dispuesto en el inciso segundo del mencionado artículo 24.

Cualquier modificación que se introduzca a la normativa que regula el monto y cobertura de los beneficios que otorga el Fondo de Cesantía Solidario, así como a toda aquella que se refiera a las cotizaciones que financian el Seguro, podrá ser acompañada de un estudio actuarial que será encargado por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones y que será de cargo de la Sociedad Administradora.”.

El Ministro del Trabajo explicó que la introducción del inciso segundo es con el objeto de instaurar un mecanismo de reajuste para mantener el valor real en el tiempo de los valores inferiores y superiores que se han establecido para los beneficios que asegura el Sistema. Se acoge el criterio de fijar el momento de su actualización al día 01 de Febrero considerando que a esa fecha ya se conoce la variación del IPC del año anterior.

De igual modo, el tercer inciso apunta a que futuros cambios en los beneficios así como en su financiamiento sea acompañado de antecedentes que los justifiquen; y de especial manera respecto de aquéllos que informen sobre cambios en las tendencias demográficas y relativas al comportamiento de la fuerza de trabajo.

#### **Disposiciones Transitorias.**

##### **Artículo Primero**

Se le agrega el siguiente inciso segundo, nuevo:

“Con todo, estos trabajadores conservarán la antigüedad que registren con su empleador para los efectos del pago de la prestación a que se refiere el inciso primero del artículo 12 de la presente ley.”

Con este nuevo inciso se busca aclarar que, a pesar que los trabajadores que se encuentren contratados concluyan integrar el Seguro, no perderán la antigüedad que registraren en la empresa y que ésta deberá ser tomada en cuenta al momento del pago de las indemnizaciones por años de servicio cuando así corresponda.

##### **Artículo Tercero**

Se sustituye por el siguiente:

“El aporte del Estado durante el primer año de operación del Seguro ascenderá a 32.256 Unidades Tributarias Mensuales. Esta cifra se ajustará anualmente en función de la cobertura de los cotizantes al Seguro que se registre en el año anterior.

Para los efectos de lo dispuesto en el inciso precedente, la cobertura se define como el porcentaje que represente el total de cotizantes en el Seguro de Cesantía, reportado por la Sociedad Administradora al 31 de agosto de cada año, respecto del total de asalariados reportados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para el trimestre julio-septiembre. El porcentaje obtenido se aplicará sobre el aporte total del Estado señalado en la letra c) del artículo 4º, para determinar el monto del aporte efectivo.

Este procedimiento se utilizará hasta el sexto año inclusive. A contar del séptimo año, se aportará el monto a que se refiere la letra c) del artículo 4º.

En todo caso, los recursos que anualmente el Estado destine al Fondo de Cesantía Solidario se completarán a razón de un doceavo por mes.”

De esta manera se establece un monto mayor de aporte fiscal al Fondo de Cesantía Solidario que el considerado en un comienzo. Así el monto del aporte se hará equivalente a partir del 7º año de vigencia del Seguro de Cesantía, al monto actual del gasto efectuado por concepto de Subsidio de Cesantía y que alcanza a US\$ 12 millones.

Se crea un mecanismo para que la participación fiscal aumente en directa correspondencia con el ritmo de incorporación al Seguro entre el año segundo y sexto de funcionamiento, considerando para ello la crecida de la proporción de afiliados respecto del total de asalariados. De igual forma se establece que los aportes establecidos para un año determinado se enterarán mensualmente a razón de un doceavo por mes.

#### **Artículos Nuevos Introducidos.**

#### **Artículo 4º**

Indicación de las diputadas Rozas y Muñoz y de los diputados León, Seguel, Rincón, Krauss, Bustos, Juan Pablo Letelier y Ortiz para incorporar el siguiente artículo 4º, nuevo:

“Los derechos establecidos en esta ley son independientes y compatibles con los establecidos para los trabajadores en el Título V, artículos 159 a 171, inclusive, del Código del Trabajo.”.

Como consecuencia de la aprobación de este artículo nuevo, los artículos signados en el Primer Informe con los números 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 309, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 pasaron a signarse, en el texto propuesto en este Segundo Informe, con los números 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 309, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49.

#### **Artículos que deban ser conocidos por la Comisión de Hacienda.**

La Comisión acordó en su totalidad que en este segundo trámite reglamentario, debe ser conocido e informado por la Comisión de Hacienda el artículo diecinueve del Primer Informe, que ha pasado a signarse con el número 20 en el texto propuesto en este Segundo Informe, modificado por una indicación del Ejecutivo y aprobado por la Comisión.

#### **Indicaciones rechazadas o declaradas inadmisibles por la Comisión.**

En esta situación se encuentran las siguientes indicaciones formuladas a los artículos contenidos en el Primer Informe de esta Comisión.

#### **Al artículo 1º**

Indicación de los diputados señores Álvarez, don Rodrigo; Dittborn y Paya, para intercalar después de la coma (,) que sigue a la palabra “trabajo”, la siguiente frase: “y a los trabajadores a contrata asimilados a un grado de la escala única de remuneraciones de la administración pública,”.

Este artículo fue muy discutido por cuanto los parlamentarios de la Cámara Baja señalaron que el Gobierno debía explicitar su compromiso de legislar en favor de los trabajadores que han sido dejados fuera de este proyecto, para buscar algún mecanismo que les diera seguridad y estabilidad. Se sostuvo que cuando estos trabajadores son desahuciados no tienen derecho a ningún beneficio.

Se añadió, al mismo tiempo, que este artículo constituye una discriminación en contra de un grupo importante de trabajadores y que al Ejecutivo se le ha hecho presente la necesidad de ampliar la cobertura del seguro, si bien no a toda la administración pública sino que respecto de aquellos trabajadores a contrata. Al mismo tiempo, se señaló que el proyecto contiene una discriminación odiosa y que no es posible que al sector productivo se le pida que haga un nuevo sacrificio económico en circunstancias que el Estado no actúa en consonancia. De igual forma, se indicó que tal es así que si un trabajador que se desempeña en el sector privado se le renueva su contrato, éste se convierte en permanente; sin embargo, para el caso de los trabajadores del sector público pueden mantenerse durante muchos años en calidad de a contrata.

Por su parte, el Ejecutivo sostiene que los funcionarios de planta y a contrata tienen la calidad de funcionarios públicos, regidos por la Ley de Bases de la Administración del Estado y el Estatuto Administrativo. Tienen igual tratamiento en lo relacionado con derechos funcionarios (feriados, permiso, licencias, etcétera), obligaciones, capacitación y remuneración y las diferencias se centran de manera principal en que los trabajadores a

contrata no gozan de la seguridad en los términos de los funcionarios de planta y no tienen asegurado el derecho a ascenso.

No obstante, el Gobierno señaló que, en la práctica, los funcionarios a contrata gozan de una relativa estabilidad, muy similar a los de planta, pues sus contratos son renovados anualmente, salvo situaciones excepcionales. Además, y con carácter de prioridad definida por el Presidente de la República, se está elaborando una política y rediseñando un nuevo trato para los funcionarios públicos que, entre otras materias, considera las condiciones al cese de funciones de todos los servidores del Estado.

De acuerdo a lo antes indicado, el Ejecutivo fue enfático en señalar que el término de los servicios de los funcionarios a contrata corresponde tratarlo dentro de la reforma del sistema de personal aplicable a los recursos humanos que se desempeñan en el sector público, regidos por el Estatuto Administrativo, y no a la regulación específica de los trabajadores del sector privado a quienes corresponde, exclusivamente, el régimen de seguro de desempleo.

Por último, se acotó que en la discusión de esta materia hay que considerar que el costo fiscal que se generaría sería muy significativo y que en el sector público no existe la indemnización por años de servicios lo que llevaría a tener que rediseñar toda la estructura de la iniciativa.

Fue declarada inadmisibles por el Presidente de la Comisión.

**Al artículo 2°**

De los diputados señores León, Hernández, Ortiz, Pérez, don Aníbal; Rozas, y Seguel, para agregar en el inciso tercero la palabra “exclusivamente” entre las frases “no registrá” y “respecto de los trabajadores de casa particular”.

Fue declarada inadmisibles por el Presidente de la Comisión.

De los diputados señores León, Hernández, Ortiz, Pérez, don Aníbal; Rozas, y Seguel, para agregar el siguiente inciso final: “Este convenio afectará a todos los trabajadores, incluido el sector público y municipalizado”.

Fue declarada inadmisibles por el Presidente de la Comisión.

**Al artículo 4° (5° nuevo).**

De los diputados señores Bustos, don Juan; Krauss, León, Letelier, don Juan Pablo, Muñoz, doña Adriana; Ortiz, Rincón, Rozas, y Seguel, para sustituir la letra c) del artículo 4°, por la siguiente: “c) Un aporte del Estado que ascenderá anualmente a un total de 12 millones de dólares”.

Fue declarada inadmisibles por el Presidente de la Comisión, por implicar gastos cuya iniciativa le corresponde exclusivamente al Presidente de la República.

No obstante la declaración de inadmisibilidad, el señor ministro del Trabajo y Previsión Social solicitó se dejara constancia de que el Gobierno, a través de una indicación, acogió la petición formulada por los miembros de la Comisión.

**Al Artículo 9° (10 nuevo).**

De la diputada Rozas y de los diputados Hernández, León, Ortiz; Pérez, don Aníbal, y Seguel para eliminar en el inciso primero, la palabra “declaradas”.

El Gobierno sostuvo, a través del ministro del Trabajo y Previsión Social, que el contenido de esta indicación fue recogido en una indicación presentada por el Ejecutivo, por cuanto incide en una materia de exclusiva iniciativa del Presidente de la República.

Fue declarada inadmisibile por el Presidente de la Comisión.

De la diputada Rozas y de los diputados Hernández, León, Ortiz; Pérez, don Aníbal, y Seguel para sustituir en el inciso tercero, la frase final “...., deberá declararlas en la Sociedad Administradora, dentro del plazo señalado en el inciso primero de este artículo” por “deberá ser multado por los organismos fiscalizadores correspondientes”.

Fue declarada inadmisibile por el Presidente de la Comisión.

**Al artículo 10. (11 nuevo).**

Del diputado señor Navarro, para eliminar en el inciso séptimo la frase final que indica: “Dichos créditos gozarán del privilegio establecido en el N° 5° del artículo 2472 del Código Civil”.

Su autor fundamentó esta indicación diciendo que en la práctica esta disposición legal ha sido lesiva para los trabajadores.

Sin embargo, la mayoría de los diputados estimó que en casos muy excepcionales las cotizaciones no son cubiertas en las quiebras y porque, además, de ser eliminada esta disposición los trabajadores quedarían más desprotegidos.

Fue rechazada la indicación por un voto a favor, cuatro en contra y dos abstenciones.

**Al artículo 12. (13 nuevo).**

De la diputada Rozas y de los diputados Hernández, León, Ortiz; Pérez, don Aníbal, y Seguel para sustituir el inciso segundo por el siguiente:

“El empleador tendrá el deber de imputar la parte de la cuenta individual del trabajador que corresponda a sus aportes a la obligación que tenga conforme a las normas del Código del Trabajo de pagar la indemnización por años de servicios.”.

El Ejecutivo planteó que en la indicación del Ejecutivo que modifica esta norma se recoge la idea contenida en la indicación anterior.

Fue declarada inadmisibile por el Presidente de la Comisión.

**Al artículo 13. (14 nuevo).**

De la diputada Rozas y de los diputados Hernández, León, Ortiz; Pérez, don Aníbal, y Seguel para eliminar la referencia que se hace al artículo 171 del Código del Trabajo.

Fue declarada inadmisibile por el Presidente de la Comisión.

**Al artículo 16. (17 nuevo).**

De la diputada Rozas y de los diputados Hernández, León, Ortiz; Pérez, don Aníbal, y Seguel para agregar al final del inciso primero la siguiente frase “incluidas las cotizaciones y deudas previsionales”.

Los autores de la indicación sostuvieron que independientemente de que el trabajador pueda cobrar el seguro de cesantía, la modificación reafirma su derecho a exigir el pago de las cotizaciones y demás prestaciones.

Por su parte, el ministro del Trabajo señaló que esta indicación está contenida y mejor explicitada en la indicación del Gobierno

Fue rechazada por dos votos a favor, seis en contra y una abstención.

**Al artículo 17. (18 nuevo).**

De la diputada Rozas y de los diputados Hernández, León, Ortiz; Pérez, don Aníbal, y Seguel para sustituir en el inciso primero, la frase “, hasta por el límite de 5 unidades tributarias mensuales.”, por “, hasta el límite de todo lo acumulado en su cuenta individual”.

Fue declarada inadmisibile por el Presidente de la Comisión.

De la diputada Rozas y de los diputados Hernández, León, Ortiz; Pérez, don Aníbal, y Seguel para sustituir en el inciso segundo las palabras “o el estadio civil respectivo.” por “...y/o cargas familiares respectivas cuando corresponda”.

Fue rechazada por cero voto a favor, siete en contra y tres abstenciones.

Con respecto a estas dos indicaciones, una declarada inadmisibile por el Presidente de la Comisión y la otra, rechazada, hubo consenso mayoritario en el sentido de que estaban contenidas en las indicaciones presentadas por el Ejecutivo.

**Al artículo 19. (20 nuevo).**

De la diputada Rozas y de los diputados Hernández, León, Ortiz; Pérez, don Aníbal, y Seguel para agregar al final lo siguiente: “Sin perjuicio de lo anterior, se agrega el derecho a prestaciones familiares”.

Fue declarada inadmisibile por el Presidente de la Comisión.

Esta fue una de las materias más arduamente discutidas, por cuanto en el proyecto original no se incluía el otorgamiento de este beneficio.

Los autores de la indicación recordaron que en el anterior proyecto que establecía un sistema de protección por cesantía, denominado “Protrac” (boletín N° 2053-13) se da este beneficio, por lo cual no era entendible que se excluyera del actual. Además, la disposición en estudio significaba un retroceso frente al actual subsidio de cesantía y al Protrac. Se sostuvo, incluso, que si bien el Estado hacía un aporte determinado al Fondo se ahorraba a la vez el pago de la asignación familiar.

El Ejecutivo manifestó que la indicación significaba un gasto mayor que el gobierno no podía atender responsablemente y que la contribución fiscal del Protrac era menor que la que se hacía en el actual proyecto.

Asimismo, el Director de Presupuesto, señor Mario Marcel, hizo presente que el proyecto de ley genera un mayor gasto fiscal anual derivado del aporte fiscal al Fondo de Cesantía Solidario; en el pago de cotizaciones de los trabajadores del sector público regidos por el Código del Trabajo que quedan al amparo de este seguro de cesantía, y por la disminución en la recaudación de impuestos a la renta, puesto que para los empresarios la cotizaciones de su cargo es un gasto que se rebaja de su base tributaria.

Posteriormente, a través de una indicación del Ejecutivo se consagró el derecho a la asignación familiar para aquellos trabajadores que tuvieran un ingreso mensual inferior a \$ 204.321, en los términos dispuestos en el artículo 20 del texto propuesto en este Segundo Informe.

**Al artículo 23. (24 nuevo).**

De la diputada Rozas y de los diputados Hernández, León, Ortiz; Pérez, don Aníbal, y Seguel para sustituir la letra a) del inciso primero, por la siguiente:

“a) Registrar 12 cotizaciones mensuales continuas o discontinuas dentro del bienio que precede al despido, de las cuales seis deberán corresponder al último semestre;”.

Fue declarada inadmisibile por el Presidente de la Comisión.

De la diputada Rozas y de los diputados Hernández, León, Ortiz; Pérez, don Aníbal, y Seguel para sustituir la frase que figura a continuación del guarismo "159" por la siguiente:

"del Código del Trabajo, la declaración judicial de injustificación del despido que el Código asimila a las causales del artículo 161 y la situación de despido indirecto que establece el artículo 171 del Código del Trabajo;".

Fue declarada inadmisibile por el Presidente de la Comisión.

**Al artículo 24. (25 nuevo).**

De la diputada Rozas y de los diputados Hernández, León, Ortiz; Pérez, don Aníbal, y Seguel para sustituir en el inciso primero, los valores expresados bajo los títulos "Valor Superior" y "Valor Inferior", por los siguientes:

**VALOR VALOR**

**SUPERIOR INFERIOR**

**\$ 150.000 \$ 75.000**

**\$ 145.500 \$ 70.000**

**\$ 140.000 \$ 65.000**

**\$ 135.000 \$ 60.000**

**\$ 130.000 \$ 55.000**

Los diputados recordaron que si bien es cierto que en la Mesa de Diálogo Social no hubo un compromiso en cuanto a los montos, el espíritu de la discusión fue el de aumentarlos. Señalaron que esta disposición constituía su gran preocupación por la actitud que ha tenido el Ministerio de Hacienda, lo que no significa dejar de reconocer la actitud abierta y favorable que ha mantenido el ministro del Trabajo. Frente al mismo tema, se señaló, por otros señores diputados, que no podían cerrarse los ojos frente a la situación que atraviesa el país, que calificaron de difícil, y compartieron la seriedad con que está actuando el ministro de Hacienda.

El Gobierno sostuvo que si bien los montos contenidos en el Mensaje no son espectaculares, ellos constituyen el inicio de un proceso. Además, había que considerar que la nueva ley se aplicará sólo a los nuevos trabajadores que se incorporen al mundo laboral.

Fue declarada inadmisibile por el Presidente de la Comisión.

**Al artículo 30. (31 nuevo).**

Del diputado señor Navarro para eliminar en su inciso segundo la frase: "las Administradoras de Fondos de Pensiones".

Fue rechazada por cinco votos en contra, dos a favor y dos abstenciones.

**Al artículo 45. (46 nuevo).**

De la diputada Rozas y de los diputados Hernández, León, Ortiz; Pérez, don Aníbal, y Seguel para sustituir la expresión " , en vez de la afiliación o cotización al Seguro, según corresponda." por " , sin perder derechos adquiridos.".

Fue declarada inadmisibile por el Presidente de la Comisión, en razón de estar contenida en la indicación presentada por el Ejecutivo.

**Al artículo 48. (49 nuevo).**

De la diputada Rozas y de los diputados Hernández, León, Ortiz; Pérez, don Aníbal, y Seguel para agregar en el inciso primero, a continuación de la palabra “contrato”, lo siguiente: “, la certificación del inspector respectivo que verifique el término del contrato o el certificado que compruebe la sentencia judicial que ha declarado injustificado el despido o ha accedido a la demanda del trabajador en caso de despido indirecto”.

Fue rechazada por cinco votos en contra, ninguno a favor y dos abstenciones.

De la diputada Rozas y del diputado León, para agregar, en el inciso primero, a continuación de la palabra “contrato.” la oración: “La certificación del inspector respectivo que certifique el término del contrato o el certificado emitido por el tribunal competente que dé cuenta del envío de una demanda debidamente notificada al empleador”.

Fue rechazada por seis votos en contra, tres a favor y ninguna abstención.

#### **Al artículo 49.**

De la diputada Rozas y de los diputados Hernández, León, Ortiz; Pérez, don Aníbal, y Seguel para suprimirlo.

Fue declarada inadmisibles por el Presidente de la Comisión, en razón de estar contenida en la indicación presentada por el Ejecutivo.

### **2.3.2. Discusión del Proyecto en el Senado.**

---

#### **2.3.2.a. Primer informe al Senado de las comisiones unidas de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social del proyecto de Ley aprobado por la Cámara de Diputados.**

El Informe de las Comisiones Unidas, fue acordado por sus miembros en sesiones del 30 de agosto, 6 y 12 de septiembre, 3 y 4 de octubre de 2000, con la asistencia de los HH. Senadores señor Carlos Ominami (Presidente), señora Evelyn Mathei y señores Edgardo Boeninger; Alejandro Foxley, Jaime Gazmuri, Augusto Parra, Ignacio Pérez, José Ruiz De Giorgio y Beltrán Urenda.

El día martes 17 de octubre del año 2000 la Comisión Unida del Senado presentó, en segundo trámite constitucional, su Informe a dicha Corporación, respecto al Proyecto de Ley sobre Seguro de Cesantía que había sido aprobado por la Cámara de Diputados, en primer trámite constitucional. Dicho Informe, específicamente en su letra e) se refiere al Sistema de Administración y disposiciones relativas al Operador Único; y en la exposición de este instrumento se manifestaron distintas opiniones sobre el tema, destacando las siguientes a favor y en contra del Sistema de Administración propuesto:

Honorable Senadora Sra. Evelyn Mathei, expresó su aprensión respecto de los costos de administración del sistema, y a la vez extrañeza por no permitirse a las AFP ampliar su giro (el proyecto de ley dice “ giro único “) para administrar las cuentas que comprende este nuevo seguro, ya que tienen la experiencia respecto de la cotización individual de las trabajadoras de casa particular, además que a las Administradoras de Fondos de Pensiones les significaría un costo marginal cero para recaudar y administrar el Seguro de Cesantía , toda vez que se emplearía la misma planilla y red de sucursales ya existentes.

En sentido contrario se manifestó el entonces Ministro de Hacienda Don Nicolás Eyzaguirre Guzmán, quien sostuvo la conveniencia que el Sistema lo administrara un Operador Único, para aprovechar al máximo las economías de escala, y por su parte y en este mismo sentido el Ministro del Trabajo y Previsión Social Don Ricardo Solari, indicó que



se ha optado por el sistema de Administrador Único ya que aparte de asegurar un costo de administración más bajo – que según estudios de esa Cartera de Estado éste sería de \$ 501 por afiliado para el primer año y \$ 217 por afiliado en el año 2010; no se pueden aplicar las normas de las AFP para administrar el Seguro de Cesantía , ya que entre otros motivos, aquel opera con cuentas que dan frutos en 40 años y no en plazos menores como ocurriría con el Seguro de Cesantía.

Es importante destacar que la Comisión Unida resolvió aprobar la idea de legislar acerca del Seguro de Cesantía por ocho votos a favor y una abstención. Dentro de los miembros de la Comisión que votaron favorablemente para que se legislara se encontró la Senadora Sra. Evelyn Mathei, quien pese a tener, como se ha indicado, reparos en cuanto al Sistema de Administración Único, votó a favor de la idea de legislar, debido a que “ ... en realidad se reconoce que la mayoría de las personas viven de un salario y por eso en todos los países se han desarrollado sistemas de protección cuando el trabajador, ya sea por muerte, por vejez o invalidez no puede seguir trabajando; para ello existen sistemas de pensiones que son obligatorios. Con este proyecto, se enfrenta otro riesgo, que puede tener una persona, que es el desempleo, y en este sentido parece correcto que se le dé una entrada que sustituya en parte la remuneración que no puede ganar”. Por tanto, como concepto lo considera correcto y lo apoya, pero ello no significa que esté necesariamente de acuerdo con todas las disposiciones del proyecto de ley, que después se revisarán con mayor detalle. En cuanto a las indemnizaciones por años de servicio, “ésta es una de las rigideces arcaicas del mercado laboral, debiendo en el futuro ser reemplazadas por este tipo de seguros”<sup>10 0</sup>.

### **2.3.2.b. Durante la votación en general por el Senado del proyecto aprobado por la Cámara de Diputados.**

Las Comisiones Unidas habiendo aprobado la idea de legislar acerca de Seguro de Cesantía, en su Informe al Senado le propusieron a éste aprobar en general el proyecto de la Honorable Cámara de Diputados, para posteriormente entrar a la discusión en particular, durante la cual corresponderá efectuar un debate y análisis más detallado y específico de muchos temas relacionados con este proyecto.

En la Legislatura 343, Extraordinaria, Sesión 10°, del martes 14 de noviembre de 2000, el Senado en Sala procedió aprobar en general el proyecto, es decir dar su consentimiento a la idea de legislar sobre esta materia, con los votos favorables de 43 Senadores.

Dentro de las fundamentaciones de sus votos y bajo la perspectiva de lo relacionado con el sistema de administración, es interesante distinguir las siguientes, que dejan en clara evidencia sus posiciones en cuanto al proyecto en general y , a lo que efectos de este trabajo es más interesante , sus posiciones en cuanto al sistema de administración :

Presidente de las Comisiones Unidas, Senador Carlos Ominami: Al fundamentar el proyecto y proponer su aprobación en general por parte de la sala, refiriéndose a las características y virtudes de éste planteó “Otro aspecto importante se refiere a la administración del seguro. El proyecto propuesto a esta Sala opta por la designación de un organismo de administrador único, recaudador de cotizaciones y pagador de las cotizaciones. Este administrador deberá constituirse como sociedad anónima de giro

---

<sup>10 0</sup> Legislatura 343, Extraordinaria. Sesión 5°, martes 17 de octubre de 2000. Diario de Sesiones del Senado, pág. 444.

único<sup>11 1</sup>. Es muy importante destacar que la administración de este seguro, a través de un organismo único deberá asignarse mediante licitación pública, y por un plazo que no podrá ser superior a diez años<sup>12 2</sup>.

Senador Pérez:

Al intervenir para explicar su aprobación al proyecto de ley en general, manifestó sin embargo serias dudas respecto al operador único, en los siguientes términos: “Señor Presidente<sup>13 3</sup>, las dudas que nos merece el proyecto se refieren al tema del operador único que va a haber en el sistema. Me gustaría que la Mesa- de ser posible- pudiera repartir el informe hecho llegar a algunos Señores Senadores en el día de hoy por parte de la Asociación de AFP, las cuales, obviamente, están en contra del operador único. Y señalan las principales diferencias en costo que tendría el operador único con las cotizaciones marginales que debería hacer cada asociación de fondos de pensiones.”

“En realidad, Señor Presidente, sobre el tema tengo más dudas y preguntas que respuestas; pero, en todo caso, en mi opinión, sería importante continuar el diálogo sobre este punto y ver el mejor mecanismo técnico para este seguro de desempleo. Creo importante que todos los señores Senadores tengan como elemento de análisis el informe a que me he referido, que corresponde a una serie de estudios efectuados por la Asociación de AFP.”<sup>14 4</sup>

Senador Boeninger:

Por su parte, al aprobar el proyecto en general y pese a reconocer que se trata de un sistema controvertido, expresa que concuerda con la propuesta de operador único, fundamentándola en los siguientes términos: “... concuerdo con la propuesta del operador único, no compartiendo la crítica de rigidez y falta de competencia que se le atribuye: a) porque la elección del operador implica una licitación por precio, vale decir, menores comisiones, y otras variables relevantes, como la calificación técnica de los postulantes; b) porque para participar en dicha licitación se pueden formar toda clase de asociaciones para aprovechar economías de escala, como por ejemplo, todas las AFP, y c) porque, a su vez, el operador elegido podrá descentralizar la administración de la inversión de los recursos entre diversas entidades especializadas en la materia. Por último, esta modalidad debiera reducir los costos de comercialización, que tantos problemas han causado en el sistema de AFP y en el de rentas vitalicias.”<sup>15 5</sup>

Senador Bitar:

Al dar su voto favorable a este proyecto de ley sobre Seguro de Cesantía, destaca las virtudes que a su juicio presenta el mecanismo de un operador único, en el sentido de que: “... contempla un mecanismo de operador único, el cual, cuando discutimos el PROTRAC,

---

<sup>11 1</sup> Siéndole aplicables las normas que el párrafo pertinente prevé y las del decreto ley N° 3.500, de 1980, quedando sujeto a la fiscalización de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

<sup>12 2</sup> Página 982 del Diario de Sesiones del Senado, correspondiente a la legislatura 343, Extraordinaria, Sesión 10°, Martes 14 de Noviembre del año 2000.

<sup>13 3</sup> Hace referencia al Presidente del Senado.

<sup>14 4</sup> Páginas 982, 983 y 984 de idem anterior.

<sup>15 5</sup> Páginas 991 y 992 de idem anterior.

me pareció evidente que podía generar costos mucho más bajos para el manejo de los recursos en comparación a las comisiones del sistema de AFP.<sup>16 6</sup>”.

Senadora Mathei:

Al aprobar en general este proyecto y argumentar su voto, no alude en particular al sistema de administración, sino que a precauciones en cuanto al costo de los sistemas de protección, que cada vez van en aumento y de cargo de los empresarios: “Deseo añadir, señor Presidente, que igualmente hay que tener cuidado en cuanto a que los costos de tales sistemas de protección, o de avance de la sociedad, se carguen a las empresas. En este momento hay una serie de proyectos o de proposiciones, que no hacen sino elevar el costo de producción de la actividad empresarial. La misma iniciativa que estamos votando conlleva tal efecto, como también la que aumentó el salario mínimo...El proyecto sobre evasión de impuestos incrementa muy fuertemente aquella carga, y lo mismo puede decirse al de rentas municipales. Las proposiciones de bajar el impuesto a las personas igualmente suponen una compensación basada en el incremento de los tributos a las empresas. Observo demasiadas iniciativas que en definitiva redundan en mayores costos de producción. Al respecto, debe tenerse cuidado y ver cuál es realmente el equilibrio razonable. Porque hay una materia que a lo mejor no es de nuestro gusto; pero es inevitable y constituye un dato para nosotros: el capital es el factor productivo más movable que existe. Para que se traslade de un país a otro habría que superar muchas dificultades; en cambio, cada día resulta más fácil mover el capital. Por lo tanto si se imponen excesivos costos de producción a las empresas, en algún momento nos encontraremos con que empezará a mermar la inversión en Chile y, por ende, se afectará también la posibilidad de generar empleos. Finalmente, lo que estamos tratando de proteger- que es la seguridad del trabajador - va a quedar desprotegido por falta de inversión<sup>17 7</sup>”.

Senador Gazmuri:

Apoya la idea del establecimiento de un operador único, argumentando que: “ ... el proyecto recoge la experiencia vivida por el país en los últimos años al establecer la idea de un operador único del Fondo, porque eso va a significar disminución de costos. En la medida que su administración sea licitada con amplitud a todos los agentes existentes en el mercado, se consagra además el criterio de una sana competencia, todo lo cual redundará en un sistema que, espero, se caracterice por sus bajos costos de administración, en contraste con los altísimos que deben soportar los trabajadores afiliados a las AFP.<sup>18 8</sup>”.

Senador Canessa:

Al dar su conformidad en general al proyecto aprobado por la Cámara de Diputados en su primer trámite constitucional , manifestó su aprensión respecto a un único ente administrador, en los siguientes términos: “ Otro aspecto importante que será necesario ver en detalle es el relativo al organismo que administrará este seguro denominado “Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía “, ya que la existencia de un único ente administrador podría ir en contra de la calidad del servicio prestado y de los costos que ello involucra, situaciones que podrían ser corregidas al existir otros organismos o instituciones que presten similar servicio.<sup>19 9</sup>”.

<sup>16 6</sup> Página 997 de idem anterior.

<sup>17 7</sup> Páginas 1002 y 1003 de idem anterior.

<sup>18 8</sup> Página 1004 de idem anterior.

<sup>19 9</sup> Página 1006 de idem anterior.

Senador Viera - Gallo:

Fundamenta su apoyo al proyecto, en la parte relativa al operador único, expresando “Asimismo, la existencia de una entidad única recaudadora y pagadora de beneficios, determinada mediante una licitación, asegura optimizar los recursos, evitando la pérdida de fondos por concepto de duplicación de gastos en administración <sup>20</sup> 0”.

### **2.3.2.c. Durante el segundo informe de las comisiones de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, unidas, recaído en el proyecto que establece un seguro de desempleo.**

#### **Antecedentes.**

Las Comisiones de Hacienda y Trabajo y Previsión Social, Unidas, al presentar ahora al Senado, mediante un segundo informe, el proyecto de ley sobre el Seguro de Cesantía aprobado por la Honorable Cámara de Diputados, explican en forma detallada cada uno de los artículos que fueron aprobados en dicha Comisión sin modificaciones ni objeto de indicaciones, como también aquellos que si lo fueron, configurando así un nuevo texto que es el que someten en esta ocasión a aprobación del Senado.

Es importante destacar que entre las cuestiones que al interior de estas Comisiones Unidas, se discutieron y en definitiva se aprobaron por ellas, relacionadas con la administración del sistema, se encuentran las siguientes que se estiman de interés:

#### **A.Exigencia de una sola Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía:**

A requerimiento de la Senadora Evelyn Matthei, el Ministro del Trabajo y Previsión Social don Ricardo Solari, en sesión de las Comisiones Unidas, explicó las circunstancias y fundamentos por los cuales el ejecutivo estima, y así lo considera en el proyecto, que sea solamente una sola entidad la que administre los fondos del sistema, en vez de establecer varios operadores. El principal argumento dado fue que el Administrador único permite aprovechar economías de escala para reducir los costos de administración ; en segundo término, que el Gobierno piensa que este sistema reduce prácticamente a cero los costos de comercialización ( publicidad, fuerzas de venta ) que en los sistemas de competencia suman más o menos un 40% de los costos totales. ; y como tercer argumento, la necesidad de evitar que se genere una competencia perversa en la disputa del mercado <sup>21</sup> 1”.

En dicha ocasión el Ministro explicó que el Gobierno no tiene ningún tipo de oposición ideológica o doctrinaria a los sistemas de competencia, pero considera que, en este caso, la competencia no presenta ventajas para reducir al máximo el costo de administración, que es lo que verdaderamente interesa. Además indicó que se ha establecido en el proyecto un conjunto de normas que permiten utilizar economías de ámbito o posibilidades de externalizar funciones con el objeto de contar con el beneficio de los actuales sistemas existentes, tanto de AFP como bancarios. Finalizó expresando que ésta puede ser una buena combinación de las ventajas actuales del sistema ya instalado con un operador único que reduce los costos mencionados, y que una licitación abierta puede generar la certeza de que este sistema resolverá con éxito los riesgos de costos de administración altos y sistemas regresivos.

<sup>20</sup> 0 Página 1013 de idem anterior.

<sup>21</sup> 1 Página 3322 del Diario de Sesiones del Senado, correspondiente a la Legislatura 343, Extraordinaria, Sesión 27°, del día Martes 13 de Marzo de 2001.

Por su parte la Senadora Evelyn Matthei, se manifestó partidaria de la libre concurrencia de empresas al sistema de Administración de los Fondos de los trabajadores. Al respecto manifestó que no tenía objeción en cuanto a que el Fondo Solidario fuera manejado por un solo operador, pero que en el caso del Fondo Individual y teniendo en cuenta que mientras menos se dupliquen acciones, menor será el costo de administración. Destacó en este sentido, que si se considera que un empleador ya está haciendo una planilla para una AFP, la circunstancia de agregar en ésta una o dos columnas más, en las que figuren el porcentaje que paga el trabajador a la Cuenta Individual y las que pague el empleador por todos sus trabajadores al Fondo Solidario, evidentemente el costo de administración será menor que si hay que preparar una planilla para la AFP y otra para el Administrador de los Fondos de Desempleo, porque en este último caso se duplicarían muchas labores.

Con respecto al tema de los precios o comisiones que cobrarían las AFP, en su opinión y tomando como referente lo acontecido con la indemnización a todo evento de las trabajadoras de casas particulares, caso en el cual se ha creado una cuenta extra donde se deposita el 4,11%, y el costo ha sido cero. Esto mismo y en lo que interesa, que es el Seguro de Desempleo, podría ocurrir algo similar.

**B. Modificación al Párrafo 6 ° De la Administración:**

El artículo 30 del Párrafo 6° - De la Administración- que contenía el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, sufrió modificaciones en la Comisiones Unidas:

a). Artículo 30 del Proyecto aprobado por la Cámara de Diputados:

Este precepto determina que la administración del Régimen de Cesantía estará a cargo de una sociedad anónima de nacionalidad chilena o agencia de una extranjera constituida en Chile, de giro único, que tendrá como objeto exclusivo: administrar dos Fondos, que se denominarán Fondo de Cesantía y Fondo de Cesantía Solidario y, otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece esta ley.

La sociedad se denominará Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía, en adelante Sociedad Administradora, tendrá la duración del contrato que suscriba para la administración del seguro y sus servicios comprenderán la recaudación de las cotizaciones previstas en las letras a) y b) del artículo 5° , del aporte establecido en la letra c) de dicho artículo, su abono en el Fondo de Cesantía Solidario y en las respectivas Cuentas Individuales por cesantía, la actualización de éstas, la inversión de los recursos y el pago de los beneficios.

La Sociedad Administradora, tendrá derecho a una retribución establecida sobre la base de comisiones, de cargo de los aportantes, las que serán deducidas de los aportes o Fondos de Cesantía. El valor de las Comisiones antes mencionadas se determinará en el contrato de prestación del servicio de administración. No obstante, sólo podrán estar sujetos al cobro de comisiones los trabajadores que se encuentren cotizando.

b). Artículo 30 del Proyecto después de las modificaciones e indicaciones acogidas en las Comisiones Unidas del Senado; y que se sometió a aprobación de la Cámara Alta, es el siguiente:

La administración del Régimen de Cesantía estará a cargo de una sociedad anónima de nacionalidad chilena o agencia de una extranjera constituida en Chile, de giro único, que tendrá como objetivo exclusivo administrar dos Fondos que se denominarán Fondo de Cesantía y Fondo de Cesantía Solidario y otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece esta ley.

La Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía deberá prestar los servicios de recaudación de las cotizaciones previstas en las letras a ) y b) del artículo 5° y del aporte establecido en la letra c) de dicho artículo, su abono en el Fondo de Cesantía Solidario y en las respectivas Cuentas Individuales por Cesantía , la actualización de éstas, la inversión de los recursos y el pago de los beneficios.

La Sociedad Administradora será de duración indefinida y subsistirá hasta el cumplimiento del plazo de vigencia del contrato de administración. Disuelta aquella, se aplicará lo dispuesto en los artículos 109 y siguientes de la ley N° 18.046. Con todo, para dar término al proceso de liquidación de la Sociedad Administradora, se requerirá la aprobación de la cuenta de la liquidación por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

La Sociedad Administradora tendrá derecho a una retribución establecida sobre la base de comisiones, de cargo de los aportantes, las que serán deducidas de los aportes o de los Fondos de Cesantía. El valor base de las comisiones antes mencionadas se determinará en el contrato de prestación de servicio de administración. Con todo, el valor de las comisiones cobradas se establecerá conforme a lo señalado en el artículo 42, y sólo podrán estar sujetos al cobro de comisiones los trabajadores que se encuentren cotizando.

Ninguna persona natural o jurídica que no se hubiere constituido conforme a las disposiciones de esta ley como Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía, podrá arrogarse la calidad de tal o hacer uso de documentos que contengan nombres u otras palabras que sugieran que los negocios a que se dedican dichas personas son los de la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía.

Las infracciones al inciso anterior se sancionarán con las penas de presidio menor en su grado mínimo a presidio menor en su grado medio. En todo caso, si a consecuencias de estas actividades ilegales, el público sufre perjuicio de cualquier naturaleza, los responsables serán castigados con las penas establecidas en el artículo 467 del Código Penal.

Cuando a juicio de la Superintendencia, pueda presumirse que existe una infracción a lo dispuesto en este artículo, ella tendrá respecto de los presuntos infractores las mismas facultades de inspección que su ley orgánica le confiere para con sus instituciones fiscalizadas.

c). La diferencia entre el contenido original y el aprobado, consiste básicamente en que este último es más preciso y comprende sanciones a la infracciones relativas a la invasión de actividades reservadas en forma exclusiva por la ley a la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía.

### **2.3.2.d. Durante la aprobación en particular del proyecto presentado al senado por las comisiones de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, unidas.**

#### **1.- Antecedentes.**

Al Senado en Sesión N° 29, del martes 20 de marzo de 2001, le correspondió ocuparse, ahora en particular de cada una de las disposiciones del proyecto del ley sobre Seguro de Desempleo, que le fuera propuesto por sus Comisiones de Hacienda y Trabajo, unidas, mediante un segundo informe de fecha 13 de mayo de 2001.

Para efectos de facilitar su discusión y votación, la Secretaría del Senado elaboró un boletín comparado, dividido en tres columnas: en la primera figura el texto aprobado en

general por el Senado; en la segunda, las modificaciones propuestas en el segundo informe, indicándose la votación en cada una de ellas, y en la tercera, el texto final sugerido por las Comisiones Unidas.

Además, a esta sesión se invitó especialmente al Ministro del Trabajo y Previsión Social, Don Ricardo Solari y su asesor Don Germán Acevedo, y Superintendente de AFP, Don Alejandro Ferreiro y su asesor Don Gonzalo Isla.

**2.- Análisis de los fundamentos de las discusiones y votaciones relacionadas con el sistema de Administración del Seguro de Desempleo:**

Estas se extraen de las argumentaciones dadas en el proceso de discusión y en la fundamentación de la votación a que fue sometido en esta sesión el proyecto, en particular el inciso segundo del artículo 1° , 30° y 35° ; toda vez son precisamente éstos los que se refieren al punto controvertido del sistema de administración. Así entonces, cabe destacar las siguientes intervenciones, por referirse directamente sobre el sistema de administración del seguro de desempleo, que ciertamente representan posiciones opuestas ; contenidas en el Diario de Sesiones del Senado, Legislatura 343°, Extraordinaria, Sesión 29°, del martes 20 de marzo de 2001:

a.- En la discusión y aprobación del artículo 1° y 30:

a.1.- Senadora Evelyn Matthei Fornet:

Manifestó que su colectividad se ha opuesto desde un principio a que haya una sola sociedad anónima, un monooperador, para administrar el sistema., ya que en el caso de las trabajadoras de casa particular, se solicitó a las AFP abrir una cuenta aparte para las que ya estaban afiliadas a una de ellas y que ese mecanismo costó cero peso. Se pregunta por qué esto y concluye que es debido a que los gastos marginales en que incurren dichas administradoras por recaudar una cantidad extra son prácticamente inexistentes, debido a que ya tienen registrados en base de datos la información tanto del empleador como del imponente; a que reciben una planilla cuyo costo es fijo; a que deben recibir el dinero y asignarlo computacionalmente a las diferentes cuentas; a que disponen de mesa de dinero y especialistas para decidir dónde invertir los fondos ; a la circunstancia de poseer fórmulas para calcular las cuotas, etcétera.

Por tales consideraciones, en su opinión, lejos, la mejor opción es que las propias AFP donde están afiliados los trabajadores, abran una cuenta aparte o subcuenta para registrar su seguro de cesantía.

Además, hizo referencia que en este caso por razones de carácter ideológico, se ha tratado de dejar fuera del sistema a las AFP. Resultando claro, en su opinión, que a muchas personas de la Concertación no les agradan estas instituciones, no se atreven a decirlo, pero la verdad es que procuran excluirlas de todo cuanto sea posible.

Agregó que, el monto de la cotización por concepto de seguro de desempleo será muy bajo - poco más del 2 por ciento del sueldo del trabajador -. Por tanto si a ello se agrega un descuento por concepto de administración, que se va a duplicar, irá a las cuentas individuales un monto mísero. Porque se duplicarán los costos: ya del empleador, que deberá hacer distintas planillas; ya de los bancos por concepto de recaudación, al recibir un formulario más; también por trabajo computacional; los equipos encargados de realizar las inversiones; las oficinas a lo largo de todo Chile, etcétera.

Concluyendo que tal duplicidad carece de sentido, y que desde el punto de vista del interés de los trabajadores, se debe pretender que el sistema sea lo más barato posible. Reiteró y enfatizó como línea de argumentación la experiencia de las trabajadoras de casa

particular, en que se lleva una cuenta aparte para la indemnización por años de servicio, lo que ha demostrado que para ellas el sistema cuesta cero.

Finalmente indicó “Por eso nos hemos opuesto, sobre todo, al nuevo inciso segundo agregado al artículo 1° en el segundo informe.” - que señala taxativamente que el seguro será administrado por una sociedad anónima denominada Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía<sup>22</sup> 2.

**a.2.- Ministro del Trabajo y Previsión Social, Sr. Solari:**

Expresó que era importante establecer algunos hechos sobre esta materia, que ya había sido objeto de un largo debate. Así, en primer lugar manifestó que se había realizado un estudio a fin de determinar los principales aspectos que hasta esa ocasión habían imposibilitado que existiera un seguro de cesantía en Chile, ya que no es la primera vez que se discutía en el Parlamento, y que nunca se había estado tan cerca de verlo consagrado como una institución de la seguridad social. Sin embargo, siempre había existido un problema con relación al costo unitario de la administración del sistema. Y que ese fue uno de los puntos que en 1999 interrumpieron el trámite legislativo del proyecto denominado “PROTRAC”. Indicó que, para el Gobierno, la esencia de la presente iniciativa radica en los costos de administración. Por lo tanto y al igual que a la Senadora Matthei, les interesa sobremanera que ellos sean los más bajos posibles, luego, en esto tienen una primera coincidencia.

En segundo término, manifestó que pensaban que aquello puede conseguirse mediante un procedimiento de competencia que, en forma clara y definitiva, garantice un bajo costo de administración antes de la entrada en funcionamiento del sistema. Es decir, licitación pública, sobre la base que la administración del seguro de cesantía será adjudicada a quien ofrezca el menor costo para los afiliados. Destacando, que en este sentido la idea era no repetir la experiencia de las AFP y otras instituciones de seguridad social, donde la lucha por captar afiliados genera altos costos; ya que el problema tiene mayor gravedad en el caso del seguro de cesantía, porque la cotización no alcanzará al 10 por ciento, como en el caso de la previsión, sino sólo a 2,2 por ciento.

En tercer lugar, precisó que no se excluye de la administración del sistema a ninguno de los operadores tradicionales, tanto de cuentas individuales como de fondos. Que eso descarta el prejuicio ideológico que atribuye a la Concertación la Senadora Matthei. Que, razonablemente, no le parece que al establecerse un operador único, en donde se entregue la administración a aquel que ofrezca servicios de menor costo, signifique o encierre algún tipo de apreciación de carácter ideológico, por el contrario, cree que debe garantizarse aquello. Que han elaborado estudios que demuestran que la adjudicación tras un proceso de licitación puede asegurar con contundencia que el 2,2 por ciento que irá a las cuentas individuales de los trabajadores, no afectará los beneficios de éstos a raíz de altos costos de gestión. Que diversas iniciativas legales analizadas y despachadas por el Congreso han tendido a disminuir los costos de administración de las AFP, precisamente sobre la base de restringir la movilidad de los afiliados. Es decir, este ejercicio de la libertad se ha ido reduciendo crecientemente, por acción y decisión legal, con el objeto de que los gastos de comercialización, marketing, fuerza de ventas, etcétera, no mermen los fondos que van directamente a las cuentas individuales.

Que el propósito es maximizar, con una lógica de administración previamente garantizada, la capacidad de manejar en conjunto fondos y cuentas individuales.

---

<sup>22</sup> 2 Páginas 3462 y 3463 del Diario de Sesiones del Senado, Sesión 29°, del Martes 20 de Marzo del año 2001.



Además indicó que respecto de las trabajadoras de casa particular, es preciso aclarar que la administración de sus fondos por parte de las AFP no es gratis; nada es gratis. El punto estriba en que esas administradoras tienen un margen para aumentar su eficiencia o ampliar de modo significativo los servicios que ofrecen a sus afiliados sin necesidad de incrementar sus costos. Porque se ha demostrado en los últimos años que las AFP han reducido las comisiones que cobran a sus afiliados debido a que, en la medida en que el sistema se va concentrando, tienen mayor margen de maniobra para ese efecto.

Finalmente, insistió que lo que está de por medio es la certeza de garantizar en una disputa amplia, abierta, de mercado, que en el momento en que entre a funcionar el sistema, lo haga con el menor costo de administración posible<sup>23 3</sup>.

La Senadora Matthei contraargumentó a lo expuesto por el Ministro de Trabajo y Previsión Social, en términos que en su opinión si están excluidas las Administradoras de Fondos de Pensiones, por cuanto ellas son más de una, y el proyecto dispone que sólo puede haber una sociedad anónima administradora. Por tanto, cada AFP, como tal, está excluida. Pero si sería factible, quizá, que todas las Administradoras de Fondos de Pensiones formen una sociedad anónima, si logran ponerse de acuerdo. Pero que eso es muy distinto de que las AFP administren el seguro de cesantía. Ello las obligaría a incurrir en costos que no deberían asumir si la administración se asignara a cada AFP que lleva la cuenta principal del trabajador, en forma automática.

Expresó estar de acuerdo con el Ministro en el sentido que nada es gratis; que, por ejemplo administrar las cuentas de las trabajadoras de casa particular no lo es. Pero sucede que, en economía, los precios se fijan atendiendo, no a si existe gratuidad o no, sino al costo marginal. Y en este caso el costo marginal sería ínfimo, tanto más cuanto que la propia AFP que lleva todas las cuentas, en llevar una más o agregar otra columna en la respectiva papeleta redundaría en un costo adicional prácticamente cero. Y es justamente por eso que tales Administradoras pueden cobrar cero por administrar las cuentas de las trabajadoras de casa particular. Opinó que por ello resulta mucho más barato que administren el seguro de cesantía las AFP, como sucede en el caso de las tantas veces mencionadas trabajadoras de casa particular. Caso contrario, se están duplicando esfuerzos, tareas, costos; y nunca se ha visto que sea más barato duplicar que agregar un pequeño costo marginal a algo que ya se está haciendo.

Indicó que el mecanismo de licitación dispuesta en el artículo 31, se encuentra bastante desprestigiado en nuestro país, porque muchas veces se mezclan aspectos económicos de la oferta con cuestiones técnicas, tales como asignar puntajes. A modo de ejemplo, citó la situación derivada de la licitación del aeropuerto Arturo Merino Benítez, en donde aseguró que se mezclaron, entre otras cosas, los costos con la arborización del sistema de aparcamiento. Y que se asignaban puntos, sin que nadie supiera por qué: si iban a preferir una arborización con especies de hoja caduca o de hoja perenne; o si querían árboles autóctonos o palmeras. En síntesis, se introducen una serie de elementos que nadie puede decir cómo se asignan los puntajes y, finalmente, la licitación no tiene que ver necesariamente con los costos, sino con una decisión predeterminada de quien ha confeccionado las bases de licitación.

Concluyó que si ha de existir una licitación sobre seguro de cesantía, esperaba que, por lo menos, las autoridades se comprometieran a adjudicarla a la institución que cobre menos "Porque la verdad es que las licitaciones de este tipo dan para cualquier cosa, y finalmente,

---

<sup>23 3</sup> Páginas 3463 y 3464 del idem anterior.

para adjudicarlas a los amigos, como consecuencias de bases hechas especialmente a su medida<sup>24</sup> 4 “.

Finalmente expresó que si las autoridades de Gobierno se comprometían a que gane la licitación quien menos cobre, ella estará de acuerdo. Sin embargo, nunca han tomado ese compromiso.

### **a.3.- Senador Edgardo Boeninger Kausel.**

Manifestó que había llegado a la conclusión de que el monooperador, tal como aparece redactado en el texto del proyecto de ley, con las indicaciones enviadas por el Ejecutivo, tiene claras ventajas. Agregó tener la plena convicción que uno de los pecados cometidos en el caso de las AFP ha sido el hecho de que se compite por problemas de imagen, por venta de elementos absolutamente marginales, e incluso, a veces, por aspectos que nada tienen que ver con el rubro, lo que ha encarecido la administración en forma del todo innecesaria.

Destacó, que en su opinión, el proyecto tal como se estaba proponiendo, conduce a que, si se compite en una licitación, participen asociaciones de entidades con economías de escala, porque manejan elevado número de cuentas. Por tanto, es lógico suponer que si las AFP tienen interés en el asunto y cuentan con esa ventaja inicial, se van a asociar y, en el hecho, cada una manejará sus propias cuentas. Pero con esto se establece una competencia que las obliga a visualizar la posibilidad de enfrentar a los bancos, o a las compañías de seguros, o a otras instituciones que también pueden asociarse. Es por lo descrito que considera que bajo esta fórmula se está en la mejor posición, en el sentido que se puede establecer una entidad administradora que a la vez será una asociación de muchos que tienen economías de escala, sin que existan gastos de comercialización, de ventas, de competencias inútiles, como ha sido el caso histórico de las AFP.

Terminó su intervención señalando que sostener que una licitación de esta envergadura, que a la larga afectará a todos los trabajadores del país, no va a ser seria, no le parece razonable. Y que, como es evidente, cuando llegue el momento de llamar a licitación el Ejecutivo tendrá que tomar las providencias necesarias para que exista una adecuada transparencia pública, porque de otra manera, el propio Gobierno va a ser enfrentado a una cantidad de críticas brutales, que no va a ser capaz de resistir. Por tanto le inspira suficiente garantía la vigilancia ciudadana respecto de un proceso cuya transparencia todos van a exigir, porque compromete potencialmente a millones de trabajadores<sup>25</sup> 5.

### **a.4.- Senador Francisco Prat Alemparte.**

Manifestó su convicción que la concepción que inspira el sistema monooperador es bastante regresiva. Que su bancada, en toda la legislación que ha ido aprobando, siempre ha tratado de evitar el monopolio, como por ejemplo en materia de telecomunicaciones mediante el establecimiento del “carrier”, y que precisamente así se ha mejorado la calidad y el precio de los servicios de las comunicaciones. Otro tanto ha sucedido en la electricidad, en orden que su distribución a nivel domiciliario no esté en manos monopólicos sino que corresponda a la voluntad de los consumidores, quienes pueden elegir en qué empresa inscribirse.

Agregó que el proyecto en estudio, en cambio, está agregando un monopolio donde podría no haberlo y que le parece absurdo se cree uno por vía legal; lo que le recuerda

<sup>24</sup> 4 Ob. Cit. Pág. 3466.

<sup>25</sup> 5 Ob. Cit. Pág. 3466 y 3467.

el estanco del tabaco de comienzos de la República. Preguntándose para qué hacer un monopolio legal donde la naturaleza de la gestión permite evitarlo, interrogante que lo lleva a pensar en la efectividad que aquí subyace una cuestión ideológica, ya que de otra manera no tiene una explicación racional que en una actividad donde todo se presta para que no haya acción monopólica se la imponga por ley.

Finalmente, expresó que ya está bastante comprobado que los monopolios representan la situación más indeseable que se puede dar, lo que queda en evidencia cuando éstos fallan, como fue el caso de las concesiones de construcción de carreteras, particularmente el caso de TRIBASA, caso en que por ley se entregó en concesión un tramo de carretera. Que al igual que en aquella oportunidad, ahora también se intenta por ley crear un monopolio, en el que cualquier traspasé en su funcionamiento o pérdida de incentivos para dar un buen servicio, afectará directamente a personas de bajos recursos. Para qué incurrir en los riesgos de un monopolio cuando toda la legislación económica moderna trata de evitarlos. Esto le parece inexplicable y tremendamente regresivo<sup>26 6</sup>.

#### **a.5.- Senador José Ruiz De Giorgio.**

Indicó que la iniciativa se estaba discutiendo porque con anterioridad el Senado no logró despachar un proyecto similar, denominado PROTRAC, debido al problema de costos de administración de todos esos sistemas, que ese fue uno de los elementos que más influyó en que no fuera aprobado, pero que ahora el gobierno acogió en buena parte las opiniones y propuestas que se formularon en aquella oportunidad, ésto es, en la discusión del proyecto anterior. Y que allí una de las conclusiones más obvias era la de que este tipo de actividad económica no es procedente desatar un proceso de competencia tan abierto como en otros campos de la economía. Que el bien que se está transando aquí corresponde precisamente a derechos de los trabajadores, aspecto que es muy sensible un momento dado, porque parte importante del esfuerzo que se realiza para acumular recursos termina yéndose por la vía de la comercialización. Además que hay que considerar que el monto de las imposiciones que se van a efectuar en este sistema son mínimas respecto de las del sistema provisional, así también el tiempo durante el cual se produce la acumulación es mucho más breve. Todo lo anterior llevó a concluir que el sistema monooperador era el más adecuado.

Expresó además, en cuanto al tema de las Administradoras de Fondos de Pensiones, que éstas se encontraban concentrando paulatinamente e ignoraba qué pasaría si en un momento dado quedaban dos o una AFP. Porque, en su opinión, la economía de escala conduce finalmente a la fusión de las empresas, fenómeno que ocurre en distintos campos. Por ello, en vez de esperar que esa concentración se produzca, a costa de los ahorros de los trabajadores, es preferible comenzar con un sistema operador único, que parece lo más racional, para tener un mayor rendimiento en los recursos, porque la economía de escala efectivamente funciona<sup>27 7</sup>.

#### **a.6.- Senador Beltrán Urenda Zegers.**

Intervino señalando, tanto que por tratarse de un proceso de aplicación paulatina, como por comenzar con un monto de recursos muy reducidos, resulta de vital importancia aprovechar una organización que ya, a esa fecha, iba a cumplir veinte años en Chile – Administradoras de Fondos de pensiones -, y que se traduce en iniciar el procedimiento con

---

<sup>26 6</sup> Ob. Cit. Pág 3468 y 3469.

<sup>27 7</sup> Ob. Cit. Página 3470.

empresas ya conocidas y organizadas, con un gasto estimado muy inferior al que pueda tener el operador único.

Destacó que cuando se hablaba de economías, también había que pensar en los empleadores, para los cuales será más sencillo completar las planillas que deben hacer y que seguirían haciendo a las AFP, que efectuar una ajena a ellas. Además, que encomendar el sistema a las AFP significa abrir la posibilidad de competencia e incentivar su eficiencia. En cambio, el proyecto al plantear una licitación por una sola vez, que va durar normalmente diez años – período durante el cual perfectamente podría comprobarse que el sistema no camina-, sin perjuicio que la empresa adjudicataria partirá con un escaso margen de imposiciones. Por lo anterior, estimó que debería aprovecharse la experiencia relativa a las imposiciones para los empleados domésticos, en términos de agregarlos a las AFP.

Reiteró que el sistema de las Administradoras de Fondos de Pensiones ha funcionado, que se trata de organizaciones conocidas y que cualesquiera que sean las fallas que puedan detectarse en la operación de ellas, se estará ante un “diablo conocido “. Esto es, que el sistema se encuentra perfectamente controlado y el Estado se encuentra organizado para tal efecto y lo hace en forma eficiente. Por lo expuesto, no existe razón para explorar y arriesgar con un nuevo experimento, resultando más útil y ventajoso aprovechar la existencia de las AFP y que sean ellas las encargadas de manejar los recursos es este seguro<sup>28 8</sup>.

**a.7.- Senador Jaime Gazmuri Mujica .**

Señaló que respecto de la administración de fondos provisionales, que son instituciones de seguridad social, no se les pueden aplicar necesariamente las reglas por las cuales se norman los mercados libres, donde no hay fondos generados por ley, ni tampoco la administración obligatoria de fondos de terceros. Que es por esta circunstancia que no se está ante un debate de carácter ideológico sobre la mejor manera de administrar mercados en general, sino que se trata de una discusión muy específica acerca de cuál es el sistema más eficiente para administrar los fondos en la forma más barata posible, que asegure un mínimo de protección frente al desempleo.

Profundizando en la defensa del monooperador, sostuvo que el proyecto plantea la existencia de un administrador único privado que será seleccionado sobre la base de la competencia de las ofertas, por tanto no queda espacio alguno para una adjudicación arbitraria<sup>29 9</sup>.

**a.8.- Senador Sergio Bitar Chacra.**

Argumentó señalando que consideraba más eficiente el sistema propuesto de un monooperador encargado de la administración del seguro, por la razón de que el producto que administrará es sencillo, como lo es un seguro de desempleo. Por tanto, en su opinión, al revés de lo planteado por los Senadores de la Oposición, resulta más fácil supervisar su eficacia y medir sus costos estando en una mano, que en una dispersión de sociedades, debido a que es la administración de un servicio simple<sup>30 0</sup>.

**a.9.- Senador Alejandro Foxley Rioseco.**

<sup>28 8</sup> Ob. Cit página 3471.

<sup>29 9</sup> Ob. Cit. Página 3472.

<sup>30 0</sup> Ob. Cit. Página 3475.

Manifestó que votará favorablemente por cuanto la versión anterior del proyecto, conocido como el PROTRAC, durante su larga discusión se pidieron varios informes al Ministerio de Hacienda, el cual a su vez los solicitó a los eventuales operadores del sistema: Administradoras de Fondos de Pensiones, Compañías de Seguros, entre otros. Quedando claro en todos ellos que era indispensable que operara a su favor un elemento de escala; en otras palabras, no podría ser viable sino con una gran masa de contribuyentes al sistema. Por ello, se había concluido en aquella oportunidad que era indispensable que el sistema de administración se articulara sobre la base de un solo operador por la vía de la licitación<sup>31 1</sup>.

**a.10.- Senador Hernán Larraín Fernández.**

Expresó su desacuerdo con esta disposición, ya que estima que existen prejuicios ideológicos subyacentes en el debate. Sustentando lo anterior en la circunstancia que existiendo en Chile un sistema que administra fondos de seguros, ya que las AFP tienen a su cargo la previsión y ésta es un seguro, no ve para qué crear otro distinto, si no fuera porque hay desconfianza, fundamentalmente ideológica, respecto de un sistema que ha funcionado y se encuentra debidamente fiscalizado.

Cabe hacer presente que su planteamiento fue reforzado con una nueva intervención de la Senadora Matthei, quien insistió que la iniciativa en discusión ha sido de carácter ideológico y no técnico, ya que la administración del seguro de desempleo cabía dentro del sistema de las AFP; tanto así, que ellas administran recursos destinados a distintos fines: los seguros de invalidez y de sobrevivencia, en los que cada persona aporta una cierta cotización para formar un fondo que se reparte entre aquellos que son declarados inválidos o entre los familiares de los imponentes fallecidos; como también administran una cuenta de capitalización, que financia la jubilación por edad. Resulta que en el proyecto de seguro de desempleo se dan también ambos elementos: capitalización en una cuenta individual, constituida por aportes del trabajador y del empleador, y una gran cuenta única que es el seguro. Por tanto, lo propuesto es de muy similar naturaleza a lo que deben administrar las AFP<sup>32 2</sup>.

**b.-** En la discusión y aprobación del artículo 35° "La supervigilancia, control y fiscalización de la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía corresponderá a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. Para estos efectos estará investida de las mismas facultades que el Decreto ley N° 3.500 y el Decreto con Fuerza de Ley N° 101, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, ambos de 1980, le otorgan respecto de sus fiscalizados " .

**b.1.-Senadora Evelyn Matthei Fornet :**

Expuso que se trataba de un seguro que se parecía al de las AFP y que por tanto deberían estar administrados por éstas, que además tienen las normas de inversión de las AFP, que será supervisado por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de pensiones; pero que pese a todo ello no se quiere entregar a las AFP. Luego se pregunta por qué razón, y sostiene que ésta no es otra que por problemas ideológicos<sup>33 3</sup>.

**b.2.- Senador Gabriel Valdés Subercaseaux:**

---

<sup>31 1</sup> Ob. Cit. Páginas 3475 y 3476.

<sup>32 2</sup> Ob Cit. Página 3477.

<sup>33 3</sup> Ob. Cit. Página 3479.

Indicó que su larga experiencia le indicaba que era muy difícil encontrar una persona que no tenga una carga ideológica que la haga mirar el mundo, la sociedad, el estado, de una manera determinada. Por tanto, no existen las personas desideologizadas.

Que, aparte de creer en la ideología, en su opinión el proyecto de ley en cuestión, así como otros proyectos o leyes, corresponden a una visión de la sociedad, de la economía y de la política. Que ello no puede ser censurable y que ciertamente los opositores al proyecto también tienen una clara, notable y muy fuerte ideología<sup>34 4</sup>.

### **3.- Aprobación de los artículos 1°, 30° y 35° :**

Como el inciso primero del artículo 1° no fue objeto de indicaciones, se dio por aprobado. En tanto que su inciso segundo fue aprobado por 27 votos a favor y 17 en contra. Votaron por la afirmativa los Senadores: Aburto, Bitar, Boeninger, Foxley, Carmen Frei, Eduardo Frei, Gazmuri, Hamilton, Lavandero, Matta, Moreno, Muñoz Barra, Núñez, Ominami, Páez, Parra, Pizarro, José Ruiz, Ruiz- Esquide, Sabag, Silva, Valdés, Vega, Viera Gallo, Adolfo Zaldívar, Andrés Zaldívar y Zurita . Por la negativa votaron los Senadores: Bombal, Canessa, Cantero, Cariola, Cordero, Chadwick, Díez, Fernández, Horvath, Larraín, Martínez, Matthei, Novoa, Pérez, Part, Stange y Urenda.

Por su parte, el artículo 30° fue aprobado con idéntica votación que el artículo 1°.

En relación al artículo 35°; en votación económica éste se aprobó sin la oración final, por 35 votos afirmativos y uno en contra de la Senadora Matthei. La oración final “Asimismo, corresponderá a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, fijar la interpretación de la legislación y reglamentación del Régimen, con carácter obligatorio para la Sociedad Administradora, y dictar normas de carácter general para su aplicación”, fue rechazada por no reunir el quórum constitucional.

### **2.3.2.e. A raíz del informe de la Comisión Mixta recaído en el proyecto de Ley que establece un Seguro de Desempleo.**

Esta Comisión Mixta se constituyó de conformidad a lo dispuesto por el artículo 68 de la Constitución Política, esto es, para resolver la divergencia producida entre la Cámara de Diputados (Cámara de Origen) y el Senado (Cámara Revisora), durante la tramitación del proyecto de ley.

La controversia se originó en el rechazo de la Honorable Cámara de Diputados, en tercer trámite constitucional, de una de las modificaciones introducidas por el Honorable Senado en segundo trámite, al proyecto aprobado por la H. Cámara de Diputados en primer trámite

#### **Constitución de la Comisión Mixta :**

La Honorable Cámara de Diputados, en sesión de 4 de abril de 2001, nombró como integrantes de la Comisión Mixta a los Honorables Diputados señorita María Rozas Velásquez, y señores Haroldo Fossa Rojas, Alejandro Navarro Brain, Dario Paya Mira y Edgardo Riveros Marín. En tanto el H. Senado, en sesión de 10 de abril de 2001, nombró al efecto a los miembros de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, HH. Senadores Jaime Gazmuri Mujica, Augusto Parra Muñoz, Ignacio Pérez Walker, José Ruiz De Giorgio y Beltrán Urenda Zegers.

Esta Comisión Mixta se constituyó el día martes 17 de abril de 2001 y se abocó al estudio de la materia en la sesión 38° del Senado, del miércoles 18 de abril de 2001, a la

---

<sup>34 4</sup> Ob. Cit. Página 3480.

cual se integró el Ministro del Trabajo y Previsión Social señor Ricardo Solari, su jefe de gabinete, señor Cristóbal Pascal, y el Coordinador de los Asesores de esa Secretaría de Estado, señor Germán Acevedo.

**Contenido de la controversia y acuerdo logrado:**

La única diferencia suscitada entre ambas Corporaciones durante la tramitación del proyecto fue que en el primer trámite constitucional la H. Cámara de Diputados aprobó el artículo 13 con un texto que contemplaba cuatro incisos:

El primer inciso señala, en síntesis, que si el contrato de trabajo terminare por las causales previstas en el artículo 161 del Código del Trabajo (necesidades de la empresa o desahucio), el trabajador afiliado al seguro de desempleo, tendrá derecho a la indemnización por años de servicio que establece el artículo 163 inciso 2° del Código del Trabajo, esto es, equivalente a un mes de remuneración por cada año de servicio con tope de 330 días de remuneración. A su turno, los incisos segundo y tercero señalan la facultad del empleador a imputar lo acumulado en la cuenta individual por cesantía, resultante de las cotizaciones de su cargo, más su rentabilidad y descontados los costos de administración, al monto que deba pagar por concepto de indemnización por años de servicio. Además de la prohibición de considerar para la imputación antes referida, el monto constituido por los aportes del trabajador a la Cuenta Individual por Cesantía. El inciso cuarto se establecía que el derecho a la imputación, sólo será reconocido al empleador que pague la indemnización por años de servicio que corresponda, dentro del mes siguiente a la fecha del despido.

Posteriormente, el Honorable Senado en el segundo trámite constitucional agregó en el inciso cuarto dos situaciones en las que también podría operar la imputación: cuando ha quedado ejecutoriada la sentencia judicial, y por suscripción de un finiquito con el trabajador, dentro del mes siguiente a la fecha del despido, que contemple la obligación de pago de la indemnización, cuyo plazo total no podrá exceder de 12 meses. Esta fue precisamente la modificación rechazada por la Cámara de Diputados, y que originó la constitución de la Comisión Mixta.

En la Comisión Mixta el Ministro del Trabajo y Previsión Social propuso que el artículo 13 del proyecto no contemplara un inciso cuarto ( el cual es objeto de la única divergencia), lo que importaría que el pago de la indemnización por años de servicio, para que proceda la imputación, habrá de efectuarse conforme a las normas vigentes sobre la materia, esto es, una vez producido el despido del trabajador. La Comisión acogió plenamente la proposición del referido Ministro de Estado, aprobándola por unanimidad. De tal suerte que la Comisión Mixta propuso salvar la diferencia entre ambas Cámaras del Congreso Nacional, eliminando el inciso cuarto del artículo 13 del proyecto de ley.

Finalmente, la proposición de la Comisión Mixta fue aprobada tanto por la Cámara de Diputados como por el Senado, por lo que se procedió a despachar el proyecto de ley.

2.4. Entrevista personal realizada por el alumno Miguel Bassaletti Riess a la Senadora Evelyn Matthei Fornet el día 17 de junio del año 2002 y que dice relación con la administración del Seguro de Cesantía.

Su visión respecto de la administración del Seguro de Cesantía

**Ya se contaba en la actualidad con una especie de Seguro de Cesantía, mas bien teníamos una cosa respecto de la cual se podría hacer un paralelo con el seguro de Cesantía. En efecto, se trata de esta cotización obligatoria que se le efectúa a las empleadas domésticas o trabajadoras de casas particulares – es una cotización fija que opera como una indemnización a todo evento, ya que ellas no**

poseen indemnización por años de servicio - y que al final tiene más sentido que la indemnización por años de servicio cuando se despide a un trabajador. Aquella cotización y su pago, son administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones, las que no cobran nada adicional por tener una cuenta aparte, porque cuando ya se posee un registro a nombre de una persona en estas instituciones, crearles un sub registro, una sub cuenta donde se contabilicen estos pagos del Seguro de Cesantía, la verdad que el costo adicional y marginal es bastante pequeño y perfectamente las Administradoras de Fondos de Pensiones estarían dispuestas a hacerlos por cero pesos.

Obviamente lo que realmente interesa, además, es que después la administración resulte razonable. Pues si bien es cierto hubo un proyecto de ley llamado PROTRAC (Protección al Trabajador Cesante), que se presentó y luego se retiró, siendo reemplazado en su integridad por el supuesto excesivo costo que implicaba su administración. (El PROTRAC pretendía establecer un régimen de protección social para el trabajador que se encontraba desempleado, financiado en forma compartida por el trabajador y el empleador, con aportes enterados en una cuenta individual de cesantía administrada por las A.F.P. ).

Los efectos básicos contrarios a la existencia de una sola administración administradora, son: en primer lugar, un concepto errado de que una sola institución es siempre más barata que varias en competencia, además que la licitación a una sola entidad se presta para que haya corrupción, manejo. En segundo lugar, al imponerse la administración por cuenta de una exclusiva entidad, se tenía la impresión - que fue lo que al final realmente sucedió - que las A.F.P. se iban a poner de acuerdo he iban a licitar ellas como asociación o agrupación de A.F.P. la administración del proyecto. Entonces, cuando todas ellas se sienten en la mesa para ver cuánto van a cobrar por un servicio como éste, el peligro es que además se pongan de acuerdo en cuánto van a cobrar en las cuentas principales y por esta vía formen, en el fondo, un cartel. Por lo tanto es peligroso , es muy grave que en una industria donde ya la competencia de por si no es muy fuerte. Aquí la competencia es relativamente débil (¿por qué es débil la competencia en las A.F.P.?). La verdad es que la gente joven se cree en general eterna, creen que nunca van a llegar a viejos, creen que nunca se van a morir o quedar inválidos; y justamente como nadie piensa en las posibilidades anteriores, nadie hace previsión y es por eso que éstas y los sistemas provisionales en todo el mundo sean obligatorios, a menos que el gobierno lo diera gratuitamente y en cuyo caso no hay obligación de cotizar, pero en verdad siempre es obligatorio ya que la gente no hace los ahorros necesarios para ésta etapa de su vida.

Al ser obligatorios, en general, tampoco la gente se preocupa para nada de cuánta plata tiene en la Administradora de Fondos de Pensiones, ni cuál es la rentabilidad de sus fondos, si las comisiones que le están cobrando son fuertes o no.

Por todas las razones anteriores, se puede concluir que la competencia entre las diversas A.F.P. ya es bastante débil, por que nadie esta pendiente de los precios, lo que no ocurre en otras áreas, por ejemplo si una panadería cobra 30 % más que la del lado, los dueños de casa se van a las más económica, (¿por qué?). Porque tienen que desembolsar el dinero ahora, en cambio como nadie está pendiente de su jubilación si no hasta que faltan 3,4,5 años para jubilar - ahí se empiezan a preocupar muy fuertemente y ahí ya es muy tarde - la competencia entre las distintas A.F.P., en general, ya es bastante débil. Tanto así, que si se producen diferencias sustanciales en el cobro de comisiones, ello no se refleja en una salida de afiliados



de las A.F.P. más caras hacia las más baratas. esta relación es débil, contrario a lo que acontece por ejemplo si una panadería cobra más, ésta inmediatamente perderá sus clientes, a menos que su producto sea maravillosamente fantástico. Pero en las A.F.P., esa relación de mayores costos a traslado de consumidores no se produce mucho. Como tampoco se produce demasiado por el lado de la renta de la cuenta, en términos que no se podría decir que la mayoría de la gente está en la A.F.P. más rentable, pero ello tampoco se produce mucho. Entonces en una industria que tiene estas características de una competencia relativamente débil, y el hecho que se pongan todos de acuerdo para ofrecer la administración conjunta de estos seguros de desempleo, obviamente significa un riesgo que también se puedan poner de acuerdo en otras cosas.

Esta fue la razón básica por la cual me opuse a un establecimiento mono operador, porque creo profundamente en la competencia y la competencia hay que estimularla en vez de matarla. En el caso de las A.F.P., la competencia no es todo lo grande como se quisiera, hay que ver cómo introducir más competencia. Crear un ente único que administre este seguro es bastante parecido a un monopolio, y el día de mañana perfectamente se podrá decir que este ente único también se haga cargo de todas las A.F.P. y terminar con la institución de las Administradora de Fondos de Pensiones.

La posición contraria a la sostenida por usted, es decir la del Gobierno y en él, básicamente, la sostenida por el Sr. Ministro del Trabajo y previsión Social, sostiene que con un solo ente administrador se van a aprovechar mejor las economías de escala.

Eso es absolutamente falso, porque donde mejor se usa economías es cuando ya se tiene una cuenta y se crea una sub cuenta, y se tienen todos los datos de una persona, su rut, su empleador, donde mandarle las cartolas, por tanto ingresarle un poco más de dinero en una sub cuenta, es sencillamente un registro más de carácter patrimonial. Cuando se está digitando no es más que incluir un monto extra y cuando se está llevando la contabilidad es también ingresar un monto extra, y además se atiende en la misma oficina. Por lo tanto, obviamente, la cosa más barata era ocupar las estructuras ya instaladas, porque el costo marginal, el costo extra es nada. En cambio, volver a repetir, crear todos los registros, unificarlos, crear sucursales, además obligar al empleador a cotizar distinto, es un absurdo.

El sector oficialista ha sostenido que como la cantidad de dinero que comprende este seguro es pequeña, repercute en ella con mayor intensidad los altos montos que históricamente han cobrado las A.F.P. por concepto de administración, incluyendo en ellos publicidad y otros que nada tienen que ver con la administración.

Pero eso es lo más incoherente que hay, porque el único antecedente que teníamos de las A.F.P., era la administración de esta cotización de trabajadoras de casas particulares, por las cuales las Administradores no cobraban, lo hacían gratis. De tal manera, que en el fondo, se tiene certeza de que la disposición relativa a que la administración del seguro sea ejercida por una sola institución, fue un tema ideológico, simplemente no querían que fueran las A.F.P., les tienen antipatía, como así también el Gobierno la tiene a las ISAPRES. Por lo tanto prefieren cualquier cosa, un asociación de A.F.P. etc. , pero no querían darle la responsabilidad a las AFP como tales, así es que fue un asunto netamente ideológico y naturalmente no lo quieren reconocer, pero es así ya que todo indica. En primer lugar, porque era más barato marginalmente; en segundo lugar, no se corría el riesgo que se pusieran todas

**las AFP de acuerdo; y en tercer lugar, los antecedentes concretos que existían en términos que habrían cobrado cero.**

Cuál es su opinión, frente a que desde antes que se hiciera la licitación, era un secreto a voces, que no iba a haber un oferente serio que no fuera un Asociación de A.F.P.

**Esto hay que verlo desde un punto de vista país, ¿nos gusta que exista una asociación tan fuerte de A.F.P., en que se pongan de acuerdo para administrar este seguro?. Esto es un asunto peligroso, así por ejemplo si tuviéramos una asociación de panaderos, que se ponen de acuerdo para comprar todos el trigo de forma unificada, la acusación ante la Comisión Antimonopolio se haría efectiva inmediatamente, porque no se puede pretender que dicha asociación no funcione unida y así ponerse de acuerdo en una sola cosa – comprar todos el trigo en forma unificada - y que al mismo tiempo no aprovechen la ocasión para ponerse de acuerdo en otras cosas que no son buenas para el público, para el país, para la competencia ni para nada. Por tanto lo que ocurrió fue grave desde el punto de vista de la competitividad entre las A.F.P. Estas son las típicas tonterías de la Concertación, en que por ejemplo por anticuerpo o antipatía, llegan a conclusiones que finalmente van muy fuertemente en contra de la competitividad del sistema, y la verdad es que todo el sistema de mercado se basa en que ellos sean lo más libres, transparentes y competitivos posible.**

Llama la atención que el punto central de la discusión parlamentaria no estuvo en otras cosas que no fueran el sistema de administración. Todos estaban muy de acuerdo, y así se planteó, en la necesidad que existiera un Seguro de Desempleo o Cesantía.

**Si, pero además del tema de al administración hay que considerar que es profundamente dañino para el trabajador tener indemnizaciones tan caras, esto es, por una parte la indemnización por años de servicio y por la otra el Seguro de Desempleo. Lo anterior es bueno para quien tiene trabajo y lo echan, pero la probabilidad de que encuentre un nuevo empleo se reduce muy fuertemente por que el empleador, necesariamente, debe reflexionar sobre la posibilidad que le vaya bien o mal en sus negocios. Si le va bien, fantástico. Pero en cambio, si le va mal tendrá que despedir trabajadores y eso significa desembolsar dinero que no tiene, entonces no lo puede despedir y la empresa finalmente termina quebrando. Entonces la lógica indica que, aunque sea más caro inicialmente, los empresarios preferirán invertir más en una maquinaria y tecnificar el proceso y tener menos trabajadores.**

**Al final estas medidas son miopes, creen que están beneficiando a los trabajadores y en realidad sólo los están beneficiando en el corto plazo.**

El proyecto plantea que no son incompatibles la indemnización por años de servicios con el Seguro de Desempleo; y por otra parte se ha sostenido que políticamente es inviable que no sea así, ya que dicha indemnización fue una de las grandes conquistas de la Central Unitaria de Trabajadores (C.U.T.)

**Lo que sucede es que la CUT siempre ha intentado buscar un sistema en que se amarre al empleador en términos que no pueda despedir a los trabajadores, pero el efecto de ello es que la gente tendrá más dificultades en encontrar trabajo.**

**Este proyecto, como otras reformas laborales en Chile, son muy parecidas a las que llevó a cabo Francia a finales de la década del sesenta y inicio del setenta del siglo pasado, en el sentido de elevar el costo del despido, disminuir horas extraordinarias etc. Estas medidas han demostrado como al cabo de quince años, los trabajadores terminan mucho peor que antes de dichas leyes.**

## CAPITULO TERCERO.

---

### “ANÁLISIS PARTICULAR DE LAS POSICIONES EN DISCUSIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN”.

---

#### 3.1. Antecedentes.

Como se ha visto en el desarrollo de este trabajo, todos los sectores involucrados en la discusión del proyecto, sin excepción alguna, estuvieron absolutamente de acuerdo en la necesidad de la existencia de un seguro de cesantía. Sin embargo, donde se suscitaron mayores divergencias entre los sectores oficialistas y de oposición, fue fundamentalmente en lo relativo a la administración del seguro – la discusión se centró en si debía ser una o varias instituciones administradoras.

#### 3.2. Posición sustentada por el Gobierno.

Para poder referirnos con mayor propiedad sobre la posición sustentada por el Gobierno en el ámbito de la discusión legislativa en la tramitación del proyecto de ley de seguro de cesantía, debemos acudir a aquellos criterios básicos que han logrado orientar el mencionado proyecto de ley.

De esta forma, para llegar a la construcción de esta iniciativa, el Gobierno realizó un intenso proceso de consulta y diálogo social, a fin de recoger y aunar al máximo posible los criterios sobre los cuales se debía sustentar dicho proyecto, que debe funcionar como un gran sistema de protección a los trabajadores. En este sentido, Chile no puede quedar ajeno a la vanguardia que se maneja en diferentes países del mundo, ya sea con motivo de la globalización, de distintos procesos de integración y protección económica, o de aquellos cambios que se han desatado en el sistema productivo de bienes y servicios a escala tecnológica.

Es así como frente a las políticas activas de empleo, además de aquellas que inducen a la contratación y resguardo legal al momento de determinar las formas de terminación del contrato de trabajo, se hizo completamente necesario atacar de la mejor manera posible uno de los problemas del empleo, que afectaban en ese entonces a gran parte de nuestra sociedad, como es la situación de que alguien se encontrase sin trabajo, disponiendo de esta manera del mejor instrumento para mitigar dicho inconveniente, cual es el seguro de cesantía.

Aclarado lo anterior, debemos referirnos a aquellos criterios en los cuales se funda notoriamente la posición del Gobierno para lograr dar forma al denominado seguro:

##### **Mayor protección social.**

El proyecto responde a una política laboral que pretende la consecución de un progreso social en el marco de un desarrollo estable y sostenido buscando así obtener resultados de justicia y equidad.

De este modo, el seguro tiende a proteger al trabajador cuando enfrenta la cesantía, para apoyarlo en sus esfuerzos de búsqueda de trabajo y de reinserción productiva, que le permitan optar a una calidad de vida acorde a sus necesidades.

#### **Mantención de niveles de ingresos durante el período de cesantía.**

Debemos entender que el desempleo es una de los más importantes estados de necesidad<sup>35 5</sup>, ya que afectan no solo al trabajador, sino que también a su familia y de una u otra manera, a la sociedad entera.

La realidad económica indica que anualmente nacen y desaparecen un gran número de empleos, y de allí que se hace estrictamente necesario buscar un sistema que permita que cuando un trabajador pierda su empleo, encuentre un mecanismo efectivo que le permita tener un ingreso mientras busca uno nuevo.

#### **Tomar en cuenta la experiencia comparada.**

Para el Gobierno, es fundamental hacer una revisión sumamente exhaustiva de lo que acontece en diferentes partes del mundo tanto en experiencia como en tendencias de los denominados seguros de desempleo, sin dejar de considerar nuestra realidad para formular una propuesta acorde con las posibilidades fiscales y económicas del país.

Por otra parte, se ha procurado desarrollar incentivos para el uso adecuado del sistema, de forma tal que se cautele el cumplimiento de sus verdaderos objetivos y se eviten las distorsiones que suelen ocurrir con motivo de los seguros de desempleo tradicionales.

#### **1.- Ahorro y fondo solidario.**

La proposición del Gobierno combina un sistema de ahorro obligatorio, sobre la base de cuentas individuales por cesantía, con la creación de un fondo de cesantía solidario.

De acuerdo a lo señalado anteriormente, el seguro de cesantía tiene dos componentes principales. Por un lado encontramos un sistema de cuentas individuales por cesantía constituida a partir de cotizaciones mensuales de empleadores y trabajadores. Por el otro, vemos un fondo solidario financiado con una fracción de la cotización total de cargo del empleador, apoyado con un aporte estatal. La idea de lo anterior es que el fondo opere de manera complementaria al sistema de cuentas individuales, con el objetivo de otorgar prestaciones hasta por cinco meses de duración de la cesantía, en los casos que el proyecto prevé.

A proposición del Gobierno, la cuenta individual tendría un financiamiento bipartito, con una cotización del 0.6% de las remuneraciones imponibles, de cargo del trabajador, y un 1.6% de dichas remuneraciones, de cargo del empleador.

Complementariamente, el fondo solidario se financiaría con un aporte del empleador por un monto del 0.8% de la remuneración mensual imponible de cada trabajador, más el apoyo suplementario del Fisco.

No obstante lo señalado, se mantiene la responsabilidad directa del empleador en caso de despido por necesidades de la empresa o por desahucio del empleador. En estos casos, debe pagar la diferencia entre el monto acumulado como resultado de su aporte en la cuenta individual, y el equivalente a treinta días de la última remuneración mensual devengada por

---

<sup>35 5</sup> Hay que entender el concepto de estado de necesidad como aquella situación en que se encuentra una persona ante la carencia de ingresos o el alza excesiva de los gastos de mantenimiento. Todo esto medido sobre un nivel mínimo de subsistencia. Se puede dar cuando existe carencia o disminución de ingresos, invalidez parcial, entre otras. No se puede hablar de un nivel mínimo de subsistencia en el ámbito mundial, esto dependerá de las distintas realidades de cada país.

cada año de servicio, sin perjuicio de la indemnización sustitutiva del aviso previo cuando procediere.

Mediante la aplicación del presente sistema, se otorga al trabajador una gran protección, por el mayor grado de certeza de los beneficios que percibirá y, por otra parte, facilita al empleador su obligación de pagar las indemnizaciones que correspondan, lo cual tiene particular trascendencia en el ámbito de la micro, pequeña y mediana empresa.

## **2.- Efectos adicionales.**

La normativa laboral vigente, en el Código del Trabajo, y de acuerdo a lo dispuesto por múltiples dictámenes de la Dirección del Trabajo, señala que el trabajador en diversas circunstancias no goza de indemnización de años de servicio por una o más causales incluidas en la ley, lo cual sin embargo genera indistintamente una situación de cesantía en el trabajador.

Por tal motivo, es que la posición que el Gobierno acoge contempla el pago de una prestación a todo evento en beneficio del trabajador, o de su familia si éste llegase a fallecer.

Además de esta prestación a todo evento, cabe mencionar que con ella se favorece a la movilidad del trabajador, puesto que éste podrá acceder a un nuevo empleo que se le ofrezca, o buscar un mejor trabajo sin que éste implique la pérdida total de las indemnizaciones que le debería pagar su empleador.

## **3.- Responsabilidad pública.**

Como expresión del principio de la solidaridad nacional, se consulta una responsabilidad pública, siendo su objetivo el complementar prestaciones básicas por un período razonable de búsqueda de empleo. Así, los aportes fiscales ingresarían al fondo de cesantía solidario, el que operará cuando el despido no sea por causales imputables al trabajador.

Sobre la base de lo ya estudiado, es que el gobierno intenta enmarcar su proyecto de ley que establece un seguro de cesantía, a fin de lograr una cobertura real y efectiva en cada trabajador que se encuentre desempleado.

A continuación se realizará una breve mención a aquellos principios de la seguridad social<sup>36</sup>, que en opinión del Gobierno, deben actuar de manera importante en el proyecto de ley del seguro de cesantía

### **a.- Universalidad.**

Se acoge este principio puesto que a juicio del Gobierno, quienes deben estar protegidos por el seguro de cesantía deben ser todos los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo, excluyéndose solamente a aquellos trabajadores de casa particular, atendiendo a que ya tienen una regulación especial en dicho cuerpo legal.

### **b.- Solidaridad.**

De acuerdo a este principio, la seguridad social debe atender estados de necesidad, lo cual está recepcionado en el proyecto por la creación de un fondo solidario de financiamiento bipartito como ya lo dijimos anteriormente. Su finalidad dice relación con resguardar a que trabajadores de escasos ingresos tengan un régimen de prestaciones básicas si su cuenta individual no se los permite.

### **c.- Uniformidad.**

<sup>36</sup> Entiéndase por principios de la Seguridad Social a aquellos fundamentos en los cuales se debe encuadrar la normativa legal en torno a la realidad objetiva de cada sociedad en particular.

Claramente este principio se acoge en la idea de proyecto sustentado por el Gobierno, debido a que éste no otorga beneficios o privilegios a un sector, ni tampoco perjuicio para otro. Así, se otorga un idéntico tratamiento a la totalidad de trabajadores frente a su derecho a prestaciones.

**d.- Subsidiariedad.**

El proyecto, de acuerdo a la opinión gubernamental, no prevé una administración estatal, sino otra, a través de una sociedad de derecho privado; entendiéndose de todas maneras que el Estado conserva su facultad y derecho de fiscalizar el riguroso cumplimiento de la normativa por parte del órgano administrador.

Ya hemos dejado en claro cuales son los criterios básicos y principios de la seguridad social sobre los cuales se funda el proyecto, según la visión gubernamental, por lo cual nos parece pertinente abocarnos ahora directamente a la descripción del mismo, de acuerdo a la postura del Gobierno, por lo que es menester abordar el asunto desde diferentes temáticas.

**1.- Personas protegidas.**

Éstas serán obligatoriamente todos los trabajadores por cuenta ajena regidos por el Código del Trabajo.

Sin embargo, se prevé un tratamiento específico, diferenciado, para los trabajadores contratados por obra, trabajo o un servicio determinado; y se excluye del campo de aplicación objetivo a los trabajadores de casa particular.

**2.- Financiamiento.**

El tema del financiamiento propone un sistema tripartito: una cotización del 2.4% de las remuneraciones imponibles del cargo del empleador, otra de un 0.6% de cargo de los trabajadores y, por último, un aporte estatal que será fijado anualmente en la Ley de Presupuestos.

El 0.6% de la remuneración imponible de cargo del trabajador más el 1.6%, como parte de la cotización del empleador, se abonarán en una cuenta personal de cada afiliado, que será su cuenta individual por cesantía.

Se contempla una cotización en cada cuenta individual de cesantía por un máximo de once años e indefinida al fondo de cesantía solidario, recordando que el cobro de las cotizaciones será de cargo de una sociedad administradora.

**3.- Prestaciones.**

En este acápite, debemos atender a las diferentes modalidades de término de contrato individual de trabajo.

Si al contrato de trabajo se pone término por necesidades de la empresa o desahucio, el trabajador podrá hacer cinco giros de su cuenta individual. Conservará el derecho a indemnización por años de servicio prevista en el Código del Trabajo, pero a su monto se le imputará la parte del saldo de la cuenta individual por cesantía que sea el resultado de la cotización del empleador a dicha cuenta.

Si el contrato termina por causales objetivas o de caducidad, el trabajador podrá retirar, también en forma de cuotas, lo acumulado en su cuenta individual; si el trabajador fallece, los fondos de su cuenta individual se pagarán a la o las personas que hubiese indicado al momento de afiliarse al seguro.

**4.- Normas especiales.**

Este punto hace referencia a aquellos trabajadores de obra, trabajo o servicio determinado respecto de los que no se consulta la obligación de cotización del trabajador. Se consigna que podrán retirar, en un solo giro, al término del trabajo, el saldo acumulado en su cuenta individual de cesantía.

#### **5.- Fondo de cesantía solidario.**

Éste fondo estará constituido por la parte de la cotización del empleador, esto es, el 0.8% de las remuneraciones imponibles que pague y por el aporte fiscal.

Su objetivo es proporcionar a los trabajadores mayores de 18 años y menores de 65, que registren doce cotizaciones mensuales en el período inmediatamente anterior al despido cuando éste haya acaecido por las causales contempladas en los artículos 159 n° 6, 161 y 171 del Código del Trabajo, una prestación de suficiencia básica, en caso de que sus recursos de la cuenta individual de cesantía no se lo permitan.

Los límites máximos de esta prestación serán el 50%, 45%, 40%, 35% y 30% del promedio de las últimas doce remuneraciones imponibles devengadas en los meses 1° a 5° de cesantía respectivamente, con un límite máximo de \$125.000 en el primer mes, y decreciente en los siguientes.

#### **6.- Administración.**

El proyecto escoge la designación de un órgano administrador único, recaudador de cotizaciones y pagador de prestaciones, el que deberá constituirse como sociedad anónima, a la cual deberán aplicarse las normas propias que contenga el proyecto mismo, además de las del DL n° 3.500 de 1980, este organismo quedará sujeto a la fiscalización de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

En este sentido, la opinión del Gobierno claramente se identifica con que el sistema de administración del seguro debe quedar en manos de un solo ente operador, por cuanto de esta forma se puede tener un mayor control del mismo, evitándose así una serie de perjuicios que se podrían llegar a originar con el funcionamiento en el ámbito práctico del seguro de cesantía.

Este punto se tratará con mayor énfasis y detalle más adelante en este mismo párrafo, ya que éste es el tema central de esta parte de nuestro trabajo.

#### **7.- Normas generales.**

Se establece un conjunto de preceptos complementarios entre los que interesa destacar, entre otros, los siguientes:

El derecho de los beneficiarios del seguro a acceder a capacitación laboral, el derecho de éstos, de acuerdo con su empleador, a optar por la aplicación de un instrumento colectivo, y normas sobre inembargabilidad de dicha prestación.

#### **8.- Comisión de Usuarios.**

Se intenta establecer una Comisión de Usuarios del seguro que se orienta a un adecuado nivel de control e información social respecto a lo que compete su funcionamiento.

Esta sería integrada por tres representantes de los empleadores, tres representantes de los trabajadores que coticen en el seguro de cesantía, y presidida por un académico universitario. Su finalidad última va a ser el conocer y fiscalizar los criterios empleados por la sociedad administradora de los fondos del seguro de cesantía.

#### **Vigencia y normas transitorias.**

Este punto final se refiere a la fecha de vigencia de la ley y a la mantención del derecho a indemnización sin el límite de los 330 días, para quienes mantienen contrato de trabajo suscrito con anterioridad a la fecha del 14 de agosto del año 1981.

Con lo expuesto damos por concluida la revisión de la opinión gubernamental ya que ésto es en términos generales el análisis de la misma, la cual es ampliamente adoptada por sus organismos competentes que tienen directa relación con el mundo laboral y de seguridad social, como lo es por ejemplo la Dirección del Trabajo, quien actúa conjuntamente con los diversos agentes que deben tomar un rol protagónico en un proceso de discusión de esta magnitud, que incide claramente en cada uno de los trabajadores de nuestro país.

Es por ello que a continuación nos abocaremos única y exclusivamente a lo que es el punto central de esta parte de nuestra memoria, cual es en qué consiste el parecer del Gobierno respecto del sistema de administración del seguro.

Tal como ya lo hemos indicado innumerables veces, el Gobierno propone la administración del Régimen de Cesantía a cargo de una sociedad anónima de nacionalidad chilena o agencia de una extranjera constituida en Chile, de giro único, que tendrá como objeto exclusivo administrar dos fondos que se denominarán fondo de cesantía y fondo de cesantía solidario y otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece el proyecto de ley del seguro.

La sociedad se denominará Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía y tendrá la duración del contrato que suscriba por la administración del seguro y sus servicios comprenderán la recaudación de cotizaciones, su abono en los fondos de cesantía solidarios y en las respectivas cuentas individuales por cesantía, la actualización de éstas, la inversión de los recursos y el pago de los beneficios.

La sociedad administradora tendrá derecho a una retribución establecida sobre la base de comisiones, de cargo de los aportantes, la que será deducida de los aportes o de los fondos de cesantía. El valor base de las comisiones antes mencionadas se determinará en el contrato de prestación del servicio de administración. No obstante, sólo podrán estar sujetos al cobro de comisiones única y exclusivamente aquellos trabajadores que se encuentren cotizando.

Respecto de la modalidad de cómo se concederá el sistema de administración, lo planteado por el Gobierno no dista mucho de lo que finalmente se consagró en el texto definitivo de la ley, ya que ésto dice relación con que el servicio de administración de los fondos de cesantía será adjudicado mediante una licitación pública. La licitación y la adjudicación del servicio se regirán por las normas establecidas en el presente proyecto de ley y las respectivas bases de licitación que los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, aprueben mediante Decreto Supremo para cada contrato en particular. Dichas Bases se entenderán incorporadas a los respectivos contratos.

Ya establecidas las bases de la licitación, debemos estudiar quienes pueden presentar propuestas para adjudicarse el proyecto, y es así como están facultadas para postular las cajas de compensación de asignación familiar, las administradoras de fondos fiscalizados por la Superintendencia de Valores y Seguros, las entidades bancarias fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, las compañías de seguros, las administradoras de fondos de pensiones y demás personas jurídicas, nacionales o extranjeras, que cumplan con lo establecido en las bases de licitación. A este respecto, debemos mencionar que la proposición del Gobierno se ajustó notablemente a lo que finalmente es el actual artículo 31 de la ley 19.728 que establece el seguro de desempleo.



Ahora, la postura gubernamental también se preocupó en indicar los factores que inciden en la decisión de quien se adjudicará la licitación. En este sentido se deberá atender a la estructura de comisiones; forma de reajuste de las comisiones, y calificación técnica para la prestación del servicio. La adjudicación del servicio de administración de los fondos de cesantía se efectuará mediante Decreto Supremo conjunto de los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, el que será publicado en el Diario Oficial.

Una vez adjudicada la licitación del servicio de administración de fondos de cesantía, el adjudicatario quedará obligado a constituir, en el plazo de sesenta días, contado desde la publicación en el Diario Oficial la sociedad de nacionalidad chilena o agencia de la extranjera constituida en Chile, con quien se celebrará el contrato. No obstante, la supervigilancia y fiscalización de la sociedad administradora corresponderá a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Luego, respecto del capital mínimo necesario para la formación de la sociedad administradora, la proposición del Gobierno se ajusta completamente a lo que finalmente e consagró en la ley, al señalar que éste será el equivalente a 20.000 unidades de fomento, el que deberá enterarse en dinero efectivo y encontrarse suscrito y pagado al tiempo de otorgarse la escritura social. Además, la referida sociedad deberá mantener permanentemente un patrimonio al menos igual al capital mínimo exigido. Si el patrimonio se redujere de hecho a una cantidad inferior al mínimo exigido, ella estará obligada, cada vez que esto ocurra, a completarlo dentro de un plazo de seis meses. Si así no lo hiciere se declarará la infracción grave de las obligaciones que le impone la ley.

Otro punto a considerar para el Gobierno es el marco regulador que debe tener la Sociedad Administradora, proponiendo que le sean aplicables las normas de este proyecto ley, su reglamento, y supletoriamente el decreto ley N° 3.500, de 1980 y las disposiciones de la ley N° 18.046 y sus reglamentos. Frente a esto, el proyecto gubernamental no contemplaba como parte del marco regulador el contrato para la administración del seguro, lo que finalmente forma parte de la ley 19.728. No obstante, la mencionada sociedad quedará sujeta a las mismas normas que rigen a las administradoras de fondos de pensiones, especialmente en lo que respecta a la adquisición, mantención, custodia y enajenación de instrumentos financieros pertenecientes a los fondos de cesantía, así como las normas sobre conflictos de intereses. Sin embargo, la Sociedad Administradora quedará eximida de la constitución de encaje y de todas las obligaciones que se establecen en los artículos 37 al 42 del decreto ley N° 3.500, de 1980.

En razón de que el Gobierno opta por un modelo consistente en un solo ente operador en la administración del fondo de cesantía, se propone dentro del proyecto de ley que la Sociedad Administradora deberá asegurar la continuidad de la prestación del servicio en condiciones de absoluta normalidad y en forma ininterrumpida, llevando además contabilidad separada del patrimonio de cada uno de los fondos de cesantía, los cuales serían inembargables y estarán destinados sólo a generar prestaciones de acuerdo a las disposiciones establecidas en la ley.

Ahora, para el Gobierno es fundamental hacer una persistente fiscalización respecto del funcionamiento del sistema de administración, ya que como se ha señalado, en su opinión es preferible que solamente un ente se encargue de manejar dicho sistema. Por lo mismo, es que un punto bastante importante y trascendente es dejar sumamente en claro las causales de extinción del contrato de administración. Así, el Gobierno propone las siguientes: cumplimiento del plazo por el que se otorgó; acuerdo entre los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda y la Sociedad Administradora; infracción grave de las obligaciones por parte de la Sociedad Administradora; insolvencia de la Sociedad

Administradora, y las que se estipulen en las bases de licitación. Sobre esto, cabe resaltar que como en muchas de las disposiciones que ya hemos indicado, el texto final de la ley se ajusta a la propuesta gubernamental respecto de este punto.

Sin embargo, debemos hacer énfasis en que es lo que se entendería por “infracción grave”. Sobre esto, el Gobierno ha preferido evadir la responsabilidad de hacerse cargo de dicha frase, entregando su declaración a la Superintendencia respectiva, ya que ella debería ser quien juzgue calificada y fundamentalmente la situación puntual bajo el contexto en el que se pueda dar lugar a su desarrollo.

Finalmente, el Gobierno se ha preocupado de sancionar algunas situaciones que podrían dar origen a responsabilidad penal, señalando en su propuesta que sufrirán las penas de presidio menor en su grado medio a presidio mayor en su grado mínimo, los directores, gerentes, apoderados, liquidadores, operadores de mesa de dinero y trabajadores de la sociedad administradora, que en razón de su cargo y posición y valiéndose de información privilegiada: ejecuten un acto por sí o por intermedio de otras personas, con el objeto de obtener un beneficio pecuniario para sí o para otros, mediante cualquier operación o transacción de valores de oferta pública; o que divulguen información privilegiada relativa a las decisiones de inversión de los fondos de cesantía, a personas distintas de las encargadas de efectuar las operaciones de adquisición y enajenación de valores de oferta pública por cuenta o en representación de los fondos.

Igual pena se propone para aquellos trabajadores de la Sociedad Administradora que, estando encargados de la administración de la cartera y en especial de las decisiones de adquisición, mantención y enajenación de instrumentos para los fondos de cesantía, ejerzan por sí o a través de otras personas, simultáneamente la función de administración de otras carteras de inversiones y quienes teniendo igual prohibición, infrinjan cualquiera de las prohibiciones consignadas en las letras a), c), d) y h) del artículo 154 del decreto ley N° 3.500, de 1980.

Como ha sido una constante en esta parte de nuestro trabajo, estas penas consignadas como propuesta gubernamental, han sido acogidas de manera idéntica en la ley 19.728<sup>37 6</sup>.

Así las cosas, ya hemos revisado exhaustivamente el parecer del Gobierno respecto del sistema de administración del seguro, lo cual a nuestro entender requería también de un análisis del proyecto presentado en términos generales para poder entenderlo cabalmente, pudiendo deducir a este respecto que el modelo preferido consistente en que un solo órgano sea el encargado de la administración del seguro, finalmente se encuentra en completa armonía con el texto definitivo

Antes de avanzar al estudio de la opinión de los parlamentarios oficialistas sobre este mismo tema, debemos mencionar a aquellos autoridades que han actuado de forma preponderante por parte del Gobierno en cuanto a mantener su posición durante la discusión legislativa. Entre ellas se encuentran el Ministro de Hacienda don Nicolás Eyzaguirre Guzmán, el Ministro del Trabajo y Previsión Social don Ricardo Solari Saavedra, el Ministro Secretario General de la Presidencia don Álvaro García Hurtado, y por supuesto el Presidente de la República don Ricardo Lagos Escobar.

---

<sup>37 6</sup> Hemos llegado a esta conclusión debido al cotejo realizado entre el proyecto presentado por el Gobierno y el texto final de la ley 19.728.

### 3.3. Posición sustentada por los Parlamentarios .

Debemos partir por señalar – como es de esperar - que la opinión de los parlamentarios de la bancada oficialista no dista mucho de lo que ha sido ya analizado como parte de la propuesta gubernamental dentro del marco de la discusión legislativa, puesto que su parecer en este tema es básicamente el mismo, como se puede deducir por ejemplo de los dichos del diputado don Rodolfo Seguel Molina “no hemos sido nosotros quienes han rechazado los proyectos. En la Cámara siempre la Concertación ha aprobado todos los proyectos que ha mandado el Gobierno. Tampoco los senadores de la Concertación han rechazado o estancado las iniciativas que se envían al Senado. Hay proyectos que durante más de cuatro años no han sido discutidos o despachados, por ejemplo, las reformas laborales, las que finalmente fueron rechazadas por los parlamentarios de la Oposición”<sup>38 7</sup> .

De acuerdo a la cita mencionada, podemos concluir que los parlamentarios oficialistas claramente optan por mantener exactamente lo planteado por el Gobierno, en el sentido de proponer la designación de un organismo administrador único o mono operador, recaudador de cotizaciones y pagador de prestaciones, el que deberá constituirse como sociedad anónima , a la cual le serán aplicables las normas que el respectivo párrafo de la ley prevé y las del Decreto Ley n° 3.500, de 1980. Este organismo quedará sujeto a la fiscalización de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Los parlamentarios oficialistas insisten en la transparencia de un operador único ya que la administración del seguro se licitará, y quedan facultados para presentar propuestas y formar la Sociedad Administradora, por ejemplo, las cajas de compensación, las administradoras de fondos fiscalizadas por la Superintendencia de Valores y Seguros, las entidades bancarias, las compañías de seguros, y, por cierto, las administradoras de fondos de pensiones y otras personas jurídicas nacionales o extranjeras que cumplan los requisitos establecidos en las bases de licitación que se dicten para éste efecto.

Es decir, habrá bastante competencia para establecer el organismo que administrará este fondo, ya que en aplicación del principio de la subsidiariedad, la administración del seguro no sería entregada al Estado, sino que a una sociedad de derecho privado, sin perjuicio de que el Estado conserve su facultad y derecho de regular y fiscalizar el cumplimiento de la normativa por parte de este órgano administrativo; en este caso, por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Por lo mismo, podemos colegir del análisis que hemos realizado hasta esta parte, que la opinión de los parlamentarios que adoptan la posición oficialista, es acorde con todas y cada una de las propuestas desarrolladas por el Gobierno en su propuesta a la Cámara de Diputados y Senado, por cuanto ese es el fin que persigue un sistema político donde la representatividad de la figura gobernante de un país es claramente acogida por quienes comparten su coalición de gobierno, en este caso en el parlamento, a fin de poner en concordancia todos aquellos aspectos de políticas públicas que inciden en el actuar de todos los componentes de nuestra sociedad, estableciendo claros parámetros de actuación para poder especificar de una manera sólida el modelo político predominante en un momento dado en nuestro país, sobre todo en un tema tan contingente como lo es el establecimiento de un seguro de cesantía que abarque a un amplio espectro de trabajadores que antes de la vigencia de la ley 19.728 se encontraban en evidente desamparo.

---

<sup>38 7</sup> Opinión efectuada por el diputado del Partido Demócrata Cristiano, don Rodolfo Seguel Molina durante la sesión extraordinaria 54° del miércoles 17 de Mayo de 2000.

Es por ello que el seguro de cesantía reviste un carácter fundamental y trascendente en lo que ocurra en cada relación laboral donde se reconozca un vínculo de subordinación y dependencia, para que los trabajadores encuentren un claro e indudable resguardo legal al cual acogerse, frente a la situación de encontrarse el día de mañana sin un trabajo remunerado, y que le permita vivir de manera digna y conforme a sus necesidades, ya que es importante recordar que si bien el desarrollo de un seguro de cesantía beneficia directamente al trabajador, éste abarca mucho más que eso, puesto que de manera indirecta pero no menos importante, en la mayoría de los casos el escenario generado por el desempleo afecta de igual manera a todo el entorno cercano del trabajador, ya sea su familia, o aquellos que dependen de los ingresos que éste genere de forma periódica, dado que en muchas ocasiones es sólo uno el miembro del núcleo familiar quien debe soportar los gastos del grupo familiar.

De acuerdo a lo anterior, es que el establecimiento de un seguro de cesantía sin duda ayuda a paliar todos aquellos efectos negativos que produce el desempleo, por cuanto va a constituir un importante instrumento de solvencia para ciertas y determinadas situaciones, logrando poder sobrellevar de mejor manera un hecho que puede o no perdurar en el tiempo, siendo importante en esta sede distinguir que el trabajador debe poseer las herramientas necesarias que le permitan encontrar cuanto antes un trabajo que permita su reinserción laboral.

Sin embargo, es importantísimo destacar que no debe crearse una conciencia social en el sentido de mirar al seguro de desempleo como una panacea que va a permitir que el desempleo se convierta en una situación de carácter remuneratorio, puesto que se debe tener claro que la esencia para poder desarrollarse íntegramente y a la vez mantener a una familia, o simplemente la vida de una persona en particular, va de la mano con mantener y buscar incesantemente un trabajo que permita lograr un estándar de vida acorde con las necesidades y carencias de cada individuo y del entorno que lo rodea, ya que como se ha sostenido, incide de manera directa o indirecta en el medio en que cada persona se desenvuelve cotidianamente.

Recordemos también que nuestra Constitución Política reconoce a todas las personas, en forma de garantía constitucional, la “libertad de trabajo y su protección. Toda persona tiene derecho a la libre contratación y libre elección de un trabajo con una justa retribución”<sup>39</sup>  
<sup>8</sup>, lo cual señala de manera clara y concisa que si bien no hay trabajo garantizado para todos, es un derecho el optar a una libertad de elección al momento de decidir sujetarse o no a una determinada labor, lo cual se condice claramente con que cada trabajador debe hacer esfuerzos en la búsqueda que le corresponde a fin de obtener un trabajo que le permita desarrollarse íntegramente, cualquier tipo de trabajo con tal que no sea contrario al ordenamiento jurídico.

Volviendo a la discusión legislativa propiamente tal, ya hemos sido enfáticos al mencionar en variadas ocasiones que los parlamentarios de la bancada oficialista están de acuerdo con el sistema de administración propuesto por el Gobierno, sin embargo hay que analizar algunas inquietudes que dicen relación con algunos detalles del sistema de administración del seguro de cesantía, que posteriormente se traducirá en la ley 19.728.

Por una parte, el diputado señor Enrique Jaramillo Becker, del Partido por la Democracia (PPD) señala en la discusión que se originó en la Cámara de Diputados, que “las mejoras introducidas por el Gobierno del Presidente don Ricardo Lagos Escobar al modelo anterior presentado por la administración del Presidente don Eduardo Frei Ruiz-

---

<sup>39</sup> <sup>8</sup> Derecho establecido en el artículo 19 n° 16 de la vigente Constitución Política de la República de Chile.

Tagle son plausibles ya que eran una clara necesidad; sin embargo, aún tengo dudas respecto de dos puntos. En primer lugar, en relación con la administración de los fondos por parte de entidades privadas y sobre sus posibilidades de negocios para acrecentarlos. En segundo lugar, respecto de los montos de los beneficios, que siguen siendo menores."

La duda manifestada por el diputado Jaramillo, tiene asidero puesto que en su parecer la forma en la cual se va a licitar, y más aún, de como se va a desarrollar la administración del seguro de cesantía no está perfectamente delimitada, y por ello debe dejarse en claro de que manera se va a desenvolver ese aspecto en particular, lo cual en todo caso no implica un desacuerdo con la iniciativa gubernamental, tal como lo expresa claramente al señalar de manera textual que "por eso, me permito solicitar al ministro que me ilustre de mejor manera, para afianzar mi decisión, ya tomada, que es, por supuesto, favorable a la iniciativa del ejecutivo propuesta por el Presidente de la República don Ricardo Lagos Escobar".

Frente a ello, el Ministro del Trabajo y Previsión Social, don Ricardo Solari Saavedra señala que respecto de la administración del seguro de cesantía, más allá de que el ente administrador sea una institución pública o privada, lo que realmente interesa e importa es que dicha entidad entregue sus servicios al menor costo posible y garantice una rentabilidad al Fondo, que va a tener mayor exigencia de liquidez que los de las Administradoras de Fondos de Pensiones, Cajas de Compensación y las Mutuales, puesto que se está incorporando un nuevo instrumento de seguridad social, habiendo plena coincidencia entre Oposición y Gobierno sobre la necesidad de establecer un seguro de cesantía en Chile, lo cual debe circunscribirse en un ciclo de activación económica, tal como lo ha señalado el Banco Central en ese entonces, a fin de aminorar un fenómeno que conlleva a la catástrofe que afecta a gran parte de los trabajadores de nuestro país, cual es el desempleo.

También en su calidad de Diputado, el señor Alejandro Navarro Brain, miembro integrante del Partido Socialista, menciona que "Asimismo tenemos observaciones con el modelo mono operador. No queremos que sean las administradoras de fondos de pensiones, no por desconfianza hacia el sector privado, sino porque en la licitación, quienes estén en mejores condiciones de recibir los 450 millones de pesos anuales con que contará de manera progresiva el sistema, van a hacer la mejor oferta. Es necesario introducir importantes modificaciones al sistema previsional de las administradoras de fondos de pensiones antes de otorgarles mayores condiciones"<sup>40</sup> 9.

Durante la misma sesión, el mismo abanderado del oficialismo señala que "Tampoco ha sido mencionada la comisión de usuarios. En este caso, al igual que las cotizaciones previsionales, la plata es de los trabajadores. Sin embargo, en las administradoras de fondos de pensiones no hay participación en el control del directorio. El proyecto incluye una comisión de usuarios: tres representantes de los trabajadores y tres de los empleadores, lo que posibilita una real participación en la administración de cada uno de los fondos que se incluyen en el proyecto".

En el fondo, el Diputado Navarro atiende a que es necesario hacer una revisión en el sistema de las administradoras de fondos de pensiones antes de entregarles abiertamente el manejo de los fondos del seguro, dejando abierta la posibilidad de una discusión a ese respecto, lo cual es compartido por una importante parte de los parlamentario oficialistas.

Respecto de lo planteado acerca de las comisiones de usuarios, debemos indicar que éstas revisten una relevante importancia, puesto que van de una u otra manera a ejercer un control sobre las decisiones que se tomen en la sociedad administradora del seguro, por lo que conviene dejar de manifiesto cuales van a ser las facultades, las que deben estar

---

<sup>40</sup> 9 Opinión efectuada durante la sesión extraordinaria 54° del miércoles 17 de Mayo de 2000.

perfectamente delimitadas a fin de evitar algún conflicto de competencia con la sociedad administradora.

Una salvaguarda similar se hace presente en la opinión de la Diputada señora Adriana Muñoz D’Albora del Partido por la Democracia (PPD), al señalar que “A pesar de todo, el proyecto trae buenas noticias, le da mayor importancia al fondo de cesantía solidario, saca a las administradoras de fondos de pensiones de las administración de los fondos, todo lo cual es una buena señal. Sin embargo me preocupa que la nueva administración sea licitada, incluso, por alguna empresa que sea de origen extranjero, ya que se perdería un poco el hecho de que la regulación en la administración del seguro quede en mano de nacionales”.

Como podemos ver, si bien los parlamentarios que acogen una posición ligada a la política gubernamental están de acuerdo con la modalidad de un sistema mono operador en la administración del seguro de cesantía, tienen sus aprensiones respecto principalmente de cómo se efectuará la licitación de la propuesta para su administración, ya que hay fundados temores en que esto se pueda transformar en un negocio que pierda el sentido original del seguro de cesantía.

Para hacer frente a esa incomodidad, es que se puede resolver señalando que el proceso de adjudicación será otorgado mediante una licitación pública, la cual va a tener que cumplir con la totalidad de las normas concernientes a éste respecto propio del derecho administrativo, cual es la rama de nuestra legislación preocupada de velar sobre esta modalidad de concesión.

La licitación y la adjudicación del servicio se regirán por las normas establecidas en la ley 19.728 y las respectivas Bases de Licitación que los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, aprueben mediante Decreto Supremo para cada contrato en particular. Dichas Bases se entenderán incorporadas a los respectivos contratos, y serán invariables durante el período en que se adjudique la respectiva licitación a una determinada institución.

Respecto de la nacionalidad de la entidad o institución que podrá hacerse cargo de la administración del recurso, la discusión ha sido extensa al señalar que puede basarse única y exclusivamente en un ente nacional, extranjero, o ambos.

La ventaja de que sea sólo un ente nacional hace que la administración del seguro quede en manos de chilenos que van a conocer de amplia manera el manejo de la legislación que regule el seguro, más aún si es que quien se adjudica la administración es algún organismo dependiente de las administradoras de fondos de pensiones. Por su parte, si se entrega la administración a extranjeros, vamos a contar con la casi plena seguridad de que van a actuar con la solvencia suficiente, aunque presenta el inconveniente de que por ser un tema que compromete el interés público del país, siempre va a ser mejor que sean los nacionales quienes se encarguen del manejo de estos fondos. La última alternativa hace mención a que pueda encargarse la administración de los fondos del seguro a un ente nacional o extranjero, dependiendo de las condiciones impuestas en el proceso de licitación.

Luego de un arduo debate en el Congreso Nacional, se ha llegado a la conclusión final que la administración del régimen de cesantía estará a cargo de una sociedad anónima de nacionalidad chilena o agencia de una extranjera constituida en Chile, de giro único, que tendrá como objeto exclusivo administrar dos Fondos que se denominarán Fondo de Cesantía y Fondo de Cesantía Solidario y otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que otorgaría la ley 19.728 que establece el seguro de cesantía.

Es importante señalar que al referirse como posibilidad de administración entregársela a una “agencia de una extranjera constituida en Chile” se hace mención a que no es posible que cualquier extranjero pueda llegar de modo sencillo a instalarse de manera tal que con una sociedad por él constituida pueda hacerse cargo de la administración del seguro, sino que debe ser una agencia de alguna sociedad de carácter extranjero que debe cumplir con el requisito de ser constituida en Chile, la cual además de lo anterior debe contar con un giro único para administrar el seguro, lo cual hace difícil una multiplicidad en sus labores, evitando así que se confundan patrimonios o que se deje de lado el espíritu de la legislación en el sentido de proporcionar una correcta administración de los fondos que conformaran parte integrante del seguro de cesantía para poder satisfacer las necesidades de los trabajadores que se ven afectado por el estado de necesidad propio originado por el desempleo.

Lo anteriormente expuesto se ha concretado de manera favorable en la actual ley 19.728 al señalar en su artículo 30 que “La administración del Régimen de Cesantía estará a cargo de una sociedad anónima de nacionalidad chilena o agencia de una extranjera constituida en Chile, de giro único, que tendrá como objeto exclusivo administrar dos Fondos que se denominarán Fondo de Cesantía y Fondo de Cesantía Solidario y otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece esta ley.

La Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía deberá prestar los servicios de recaudación de las cotizaciones previstas en las letras a) y b) del artículo 5º y del aporte establecido en la letra c) de dicho artículo, su abono en el Fondo de Cesantía Solidario y en las respectivas Cuentas Individuales por Cesantía, la actualización de éstas, la inversión de los recursos y el pago de los beneficios.

La Sociedad Administradora será de duración indefinida y subsistirá hasta el cumplimiento del plazo de vigencia del contrato de administración. Disuelta aquélla, se aplicará lo dispuesto en los artículos 109 y siguientes de la ley N° 18.046. Con todo, para dar término al proceso de liquidación de la Sociedad Administradora, se requerirá la aprobación de la cuenta de la liquidación por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones”.

Junto con ello, y respecto de la manera en la cual se licitará la administración del seguro, en el actual artículo 31 de la ley 19.728 se señala expresamente que “El servicio de administración de los Fondos de Cesantía será adjudicado mediante una licitación pública. La licitación y la adjudicación del servicio se regirán por las normas establecidas en la presente ley y las respectivas Bases de Licitación que los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, aprueben mediante Decreto Supremo para cada contrato en particular. Dichas Bases se entenderán incorporadas a los respectivos contratos.

Están facultadas para postular a la licitación mencionada en el inciso anterior, concurrir a la constitución de la sociedad referida en el artículo anterior y prestar los servicios propios de su giro a la Sociedad Administradora, las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, las Administradoras de Fondos fiscalizados por la Superintendencia de Valores y Seguros, las entidades bancarias fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, las Compañías de Seguros, las Administradoras de Fondos de Pensiones y demás personas jurídicas, nacionales o extranjeras, que cumplan con lo establecido en las Bases de Licitación.

Los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, efectuarán un proceso de precalificación de los postulantes a la licitación con el fin de asegurar su idoneidad técnica, económica y financiera.

Si no hubiere interesados en la licitación o ésta fuere declarada desierta, deberá llamarse, dentro del plazo de treinta días, a una nueva licitación pública. Dicho plazo se contará desde la fecha del decreto que declara desierta la licitación”.

De esta manera, hemos concluido el análisis de la posición de los parlamentarios oficialistas en torno al sistema de administración del seguro de cesantía, percatándonos que ésta no dista mucho de lo indicado respecto de la opinión gubernamental sobre este tema, vale decir, elegir un sujeto mono operador que se encargue de la administración de los fondos del seguro, en desmedro de entregársela a varios operadores, lo cual puede provocar un problema en la eficiencia de las labores de prestación de tales servicios.

### **3.4. Posición sustentada por las Administradoras de Fondos de Pensiones.**

Hasta éste entonces, hemos señalado el parecer sobre la administración de los fondos del seguro, de aquellos agentes que interactúan de manera directa en la elaboración del texto legislativo, sin embargo no nos hemos referido a la opinión que poseen las administradoras de fondos de pensiones a este respecto.

Antes de entrar en detalle sobre la posición adoptada por estas entidades, debemos referirnos a lo que a juicio de las administradoras de fondos de pensiones son los sistemas de protección a los trabajadores cesantes. En este sentido, en el mundo actualmente imperan dos estrategias o sistemas de protección, las que son el ahorro individual en primer lugar, y los fondos de reparto en segundo término.

De acuerdo a lo señalado en primer lugar, una estrategia de protección a los trabajadores cesantes es el ahorro voluntario, reconociendo en esta forma de resguardo como una de las primeras manifestaciones de la doctrina de la seguridad social para hacer frente a la serie de estados de necesidad que surgen con motivo de una contingencia social<sup>41 0</sup>, lo cual a través de la historia ha sido desarrollado de manera más completa y acabada con diferentes instrumentos, como por ejemplo, el seguro social de comienzos del siglo XX.

La estrategia basada en fondos de reparto solidario, habitualmente, tiene la dificultad de que impone al sector fiscal un costo muy alto. Tanto es así que parte importante del déficit de países desarrollados tiene que ver con las contribuciones sistemáticas en este sentido, lo cual haría una difícil aplicación en nuestro país.

Por tanto, se propone una combinación de ambos sistemas con el objeto de focalizar el uso del fondo en los trabajadores más pobres. Por eso el acceso al fondo solidario, cuya inspiración sería concentrada para los trabajadores de menores ingresos, sobre todo en el entendido que aquellos de mayores ingresos pueden ahorrar más dinero para su propio desempleo en una situación determinada.

Sin embargo, la posición planteada por las administradoras de fondos de pensiones es opuesta a la propuesta sustentada por el gobierno en el proyecto, el cual apunta a la

<sup>41 0</sup> Debemos entender el concepto de contingencia social como hechos o eventos que provocan el estado de necesidad y a los cuales la sociedad se interesa en satisfacer. De todas las contingencias, la seguridad social debe amparar como mínimo las que se encuentran en el convenio sobre normas mínimas sobre seguridad social número 102 de la OIT: enfermedad, invalidez, vejez, muerte, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, cesantía o desocupación, maternidad y cargas familiares.



administración de un modelo mono operador que controle con plena y absoluta libertad dentro de la esfera de sus atribuciones la administración de los fondos del seguro de cesantía.

Para sustentar la postura de las AFP, estas esgrimieron durante la discusión del proyecto de Ley N° 19.728, las siguientes consideraciones que hacen plenamente válida su posición a este respecto:

La propuesta contenida en el proyecto de ley en orden a implementar un mecanismo de seguro de cesantía a través de un sistema consistente en seleccionar a un prestador único para que provea el servicio, sobre la base de un esquema de licitación, presenta los siguientes problemas fundamentales:

\* Con la idea de poner en marcha un sistema de relativamente bajo costo, se renuncia a opciones que pueden ser incluso más baratas, y que tienen el beneficio adicional de traspasar a los trabajadores todas aquellas ganancias que son propias de un sistema competitivo abierto.

\* Se pierden grados de libertad en el proceso de fiscalización del sistema, en atención a la alta inflexibilidad que surge de un esquema en el cual resulta prácticamente imposible introducir a través del tiempo modificaciones a un contrato ya firmado. Esta situación resta capacidad de acción al organismo regulador, dejando al operador en un plano de ventaja relativa frente a su fiscalizador.

\* La falta de competencia entre distintos operadores por ofrecerles a los trabajadores una mejor rentabilidad de sus inversiones, aumenta la probabilidad de que deban comprometerse recursos fiscales para financiar el beneficio mínimo que el proyecto de ley entrega a quienes se ven afectados por una situación de pérdida de su empleo.

La creación de una Comisión de Usuarios para conocer y fiscalizar los criterios empleados por la Sociedad Administradora en el manejo de los Fondos de Cesantía conlleva el riesgo de introducir elementos políticos en materias que deben ser eminentemente técnicas, y deja en una posición difícil al organismo regulador (Superintendencia de AFP, en este caso), el cual podría quedar en entredicho frente a la Comisión de Usuarios.

# **CAPITULO CUARTO. “HIPÓTESIS SOBRE VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA MODALIDAD DE ADMINISTRACIÓN DEL SEGURO DE CESANTÍA ACOGIDA EN LA LEY N° 19.728.”**

## **4.1. Antecedentes.**

El seguro de cesantía chileno tiene un diseño original que responde a las necesidades del país. Recogiendo la experiencia internacional en la materia, este seguro tiene la particularidad de combinar cuentas individuales, como ocurre en otros países con un fondo de reparto solidario cuyo financiamiento es compartido entre el sector público y privado. Pero sin duda, la principal innovación es que la administración de estos fondos estará a cargo del sector privado.

Este seguro de cesantía, como antes se indicó, combina cuentas individuales con un fondo de reparto, totalmente solidario, provisto por los privados y por el sector público. Este fondo permitirá asegurar un nivel mínimo de prestaciones para trabajadores de escasos recursos, que por sus bajas rentas no hayan logrado reunir los fondos necesarios para un seguro de cesantía digno.

Es dentro de este marco que el seguro busca atender los requerimientos sociales de cesantía en períodos de desempeño normal de la economía y también en ciclos de contracción, sin presionar los recursos fiscales.

Para tales propósitos, se crea un sistema de financiamiento tripartito que beneficia a los cesantes, cualquiera sean las causas del término de la relación laboral. Se otorgan diversas prestaciones, según sea la causa de término, en una modalidad que combina cuentas individuales de cesantía y un fondo solidario para prestaciones mínimas.

## **4.2. Administración del Seguro de Cesantía.**

La Ley N° 19.728, optó para que administrara el seguro de cesantía un organismo único, denominado “Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía de Chile S.A.”, dicha sociedad se encuentra compuesta por las AFP Provida, Habitat, Cuprum, Planvital, Bansander y Santa María. La sociedad actúa como recaudadora de las cotizaciones, a la que se le encarga abonarlas a las cuentas individuales y al Fondo Solidario, invertir los recursos acumulados, actualizar las cuentas individuales y pagar los beneficios, esta sociedad se constituye como una Sociedad Anónima, cuyo objeto exclusivo es administrar

el Fondo de Cesantía y el Fondo de Cesantía Solidario, y otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece la ley.

Se optó por este sistema porque asegura un costo de administración más bajo para los afiliados al aprovechar economías de escala y evitar recurrir a gastos de comercialización como los del sistema de AFP<sup>42</sup> <sup>2</sup>. Existen diversos países que han implementado sistemas de Seguridad Social, donde se ha combinado la administración privada con un sistema de competencia basada en el sistema de licitación, y en general, se han obtenido resultados positivos, sobre todo en lo referente a reducir los costos administrativos pagados por los trabajadores cotizantes a los respectivos sistemas.

Sin embargo, parte de los empresarios de nuestro país han rechazado este administrador único<sup>43</sup> <sup>3</sup> porque estiman que la competencia permanente entre una variedad de instituciones asegurará las ganancias del fondo y que las empresas o consorcios se van a esmerar por tener mejores costos y dar mayores ventajas a quienes depositan. De igual forma la asociación de AFP, señala que un operador único no es la mejor opción desde el punto de vista de los costos<sup>44</sup> <sup>4</sup>, además se presenta una serie de desventajas en inversiones, calidad de servicio, inflexibilidad contractual y un riesgo potencial de permanente negociación entre este operador y la autoridad.

Empero estas desventajas que aparentemente presentaría la administración del seguro de cesantía, se ven contrarrestadas frente a las actividades a las cuales se encuentra obligada la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía de Chile S.A, entre las que se encuentran, entre otras:

Centro de recaudación, pagos y centros de atención, a afiliados en todo el país.

Pago de prestaciones, a través de los centros de recaudación y pago, tarjetas de cajero automático, depósitos en cuenta corriente, depósitos en cuenta de ahorro, depósitos en cuenta vista, giros postales y correo certificado.

Portal Web y sistema de call center interactivo, para permitir a los trabajadores buscar empleo, solicitar certificados, revisar saldos en su cuenta, realizar consultas y simular beneficios.

### **4.3. Ventajas versus desventajas respecto del operador único encargado de la administración del Seguro de Cesantía.**

<sup>42</sup> <sup>2</sup> Revista Que Pasa, de fecha 01 de Abril del año 2000.

<sup>43</sup> <sup>3</sup> Diario El Metropolitano de fecha 25 de Marzo del año 2000.

<sup>44</sup> <sup>4</sup> En cálculos de la misma organización de AFP, el costo mensual por cotizante del operador único sería más de ocho veces superior al de las AFP en un sistema de competencia. Esta diferencia se explicaría por el uso de infraestructura existente de las AFP. (Asociación de AFP,2000).

### **4.3.a. Desventajas desde el punto de vista de las AFP<sup>45</sup> 5 respecto de la existencia de un operador único de administración del seguro de cesantía.**

---

Anteriormente señalamos que la administración del Seguro de Cesantía por parte de un operador único no es la mejor opción. Presenta además una serie de desventajas en inversiones, calidad del servicio, inflexibilidad contractual.

De lo cual podemos colegir, que la Administradora de Fondos de Cesantía, atente contra la libre competencia, y consiguientemente, contra la existencia de un mercado eficiente. Así a modo de ejemplo, en materia de inversiones, el proyecto no contempla incentivo alguno para que el administrador realice bien su función. Por otra parte, el sistema de administración carece de los incentivos necesarios para brindar un buen servicio a los trabajadores que pierden su empleo. Aunque los requisitos imponen a esta Administración cobertura nacional, oficinas de pago, personal capacitado, entre otros, estos factores difícilmente pueden ser adecuadamente resueltos a través de una licitación, pero sí por medio de un mercado competitivo.

Es prácticamente imposible diseñar un contrato que detalle todas y cada una de las labores que deberá realizar este operador único. A la vista de los antecedentes, resulta incomprensible que se establezca un operador único para este servicio, en circunstancias que el país ha optado por mercados competitivos en todas las áreas, ya sea en la banca, en seguros y en la administración de fondos, por citar sólo algunos ejemplos.

No cabe duda que los costos son un aspecto sensible del Seguro de Cesantía, la pregunta que surge es por qué se piensa que un operador único puede funcionar con costos más bajos que empresas en competencia. Se señaló en su momento que la administración del seguro de desempleo por parte de un operador único tiene por propósito eliminar los elevados gastos comerciales en que incurren en la actualidad las AFP. Esta idea no tiene una base sustentable en la realidad.

Los gastos comerciales son propios de toda industria competitiva, que se esfuerza por entregar las mejores prestaciones a sus usuarios y que se expresa en mejores productos, servicios, procesos y bajos precios. Si se cree que el operador único es bueno para el Seguro de Cesantía, debería serlo también para otros sectores, a modo de ejemplo, tener sólo un gran banco, evitándose así los innecesarios gastos comerciales.

Del total de gastos operacionales de las AFP, el gasto comercial corresponde a un 16.5% (remuneraciones al personal de venta y gastos de comercialización), cifra razonable, que sólo en parte se podría eliminar con un operador único, ya que se requiere difundir los beneficios, requisitos y operatoria del seguro.

Sin embargo, para lograr una mayor comprensión de lo antes señalado, es necesario comparar el costo de administración del seguro de cesantía cuando dicha función la realiza un operador único, y cuando ésta es realizada por cada una de las AFP, aprovechando su actual infraestructura. Se toma como referencia a las AFP por la facilidad de acceder a la información respecto de sus costos y por la gran sinergia existente en ambas funciones. Esta sinergia está dada por la gran similitud de tareas que cada uno debe realizar. La Sociedad Administradora del seguro de cesantía tiene como labor recaudar, cobrar las

---

<sup>45</sup> 5 Asociación gremial de AFP (2000). Seguro de Cesantía: operador único o empresas en competencia. Serie de Estudios N° 10, Asociación de AFP. Santiago, Chile.

cotizaciones mensuales, invertir fondos, mantener cuentas individuales, hacerse cargo de la custodia y enajenación de los instrumentos financieros pertenecientes al Fondo de Cesantía. Tiene giro único, se le aplicarán las normas de conflictos de intereses bajo las cuales funcionan las AFP, contará con contabilidades y patrimonios separados para los dos fondos bajo su administración, siendo fiscalizada por la Superintendencia de AFP.

Las AFP realizan en la actualidad las mismas funciones que tiene que realizar este operador único, como lo son administrar varias cuentas individuales por cada afiliado, además de pagar pensiones de retiro programado.

Los costos de ambas alternativas, AFP en competencia y operador único, se evalúan considerando un escenario común en materia de renta promedio de los trabajadores, personas que ingresan cada año a la fuerza de trabajo, tasa de cesantía, personas cubiertas por el seguro, promedio de giros, proporción de cotizantes sobre cuentas de cesantía, etc.

En el caso de las AFP se consideran los costos marginales o adicionales a los actuales, asociados a la administración del Seguro de Cesantía. Para el operador único, los costos de la infraestructura necesaria para desarrollar las diversas tareas se estiman sobre la base de las experiencias de las AFP.

El costo mensual por cotizante del operador único es más de ocho veces superior a las de las AFP en competencia. La diferencia de costo se explica, por la utilización de la infraestructura de las AFP, y que dice relación con personal y sus remuneraciones, red de agencias, recaudación, digitación de antecedentes de los trabajadores, formularios, cobranza de cotizaciones impagas y envío de información periódica.

#### **4.3.b. Ventajas respecto de un operador único en la administración del seguro de cesantía y fondo solidario.**

---

Si bien es cierto que las instituciones de AFP han señalado que un operador único atentaría contra el libre mercado, otra perspectiva<sup>46 6</sup> señala que lo anterior no responde a la realidad, pues este operador único que se optó fue con el fin de aprovechar las economías de escala y de ámbito que existen en el mercado previsional y financiero chileno. Por otro lado, está el hecho de querer reducir al máximo los costos de administración del sistema. Los estudios comparados que maneja el gobierno muestran que, del total de gastos de las respectivas industrias, cerca de un 20 a 30 por ciento son explicados por costos de comercialización. Por lo que un administrador único ofrece la garantía de que no se va a incurrir en esos gastos.

Otro punto por el cual se ataca a este operador único, es que como recién está empezando a marchar el sistema, el beneficio sea el menor costo, pero a la larga un monopolio genera otros problemas como la poca eficiencia porque no hay competencia que incentive mejorar el servicio. Es por esta razón que este monopolio legal se entregue por un período determinado de tiempo, en este caso 10 años. Así mismo, se ha incentivado a que haya competencia antes del proceso de la adjudicación. Esa competencia se repite periódicamente de manera que eso asegura estabilidad del precio en el tiempo.

Otras de las críticas apuntan también a la calidad del servicio. Algunos sostienen que se va a instalar un sistema barato, pero de mala calidad. Por otro, que se ha instaurado una cosa que es barata y que no tiene ningún incentivo para administrar la cartera de inversiones

<sup>46 6</sup> Perspectivas entregadas por medio de diversas ponencias presentadas en el II Seminario Internacional: “El Seguro de Desempleo en Chile: Evolución y perspectivas a dos años de su puesta en marcha”, de fecha 30 de Septiembre de 2004.

eficientemente. Respecto de este punto se ha enfrentado ambos problemas estableciendo estándares de calidad mínimos en el proceso de licitación. Y también estableciendo una competencia en el proceso de licitación no tan solo en torno a precios, sino también en cuanto a mejorar los estándares de calidad y servicio para los usuarios y beneficiarios del sistema.

---

# CAPITULO QUINTO. CONCLUSIONES.

El seguro de desempleo surge a partir de una necesidad que experimenta la autoridad gubernamental por otorgar una mayor protección al trabajador y no obedece a una demanda social concreta, por lo que se requirió de importantes esfuerzos para comunicar su sentido y oportunidad. La participación de los actores en la elaboración de esta política ha sido, como se ve a lo largo de este trabajo, beneficiosa. Sin embargo, ha implicado una importante demora en su implementación, ya que debieron transcurrir ocho años desde que se identificó la necesidad de legislar hasta contar con una ley aprobada. En ese lapso, muchos trabajadores perdieron sus empleos y no contaron con una protección adecuada.

El inicio de la operación del seguro de cesantía es, sin duda, un hito en la construcción del sistema de seguridad social moderno que requiere Chile. Para la autoridad, este instrumento protege a los trabajadores frente a los efectos del desempleo, a estabilizar los ingresos, y por ende, la demanda interna permite a las empresas enfrentar de mejor manera los ciclos económicos difíciles. El seguro en cuestión, es un instrumento eficiente y moderno, que tiene por finalidad respaldar a quienes pierden su empleo, favoreciendo su movilidad laboral y demandando el menor costo posible para la economía. Además tiene un diseño pionero en el mundo: se financia en forma compartida por trabajadores, empleadores y el Estado; opera mediante un sistema combinado de capitalización individual y un fondo de reparto solidario y, tal vez la mayor innovación respecto de otros sistemas existentes, es que es administrado por el sector privado.

En este contexto podemos agregar que los Fondos de Cesantía son administrados por una Sociedad Anónima de capitales privados, adjudicada en licitación pública y fiscalizada por la Superintendencia de AFP. Ello permite el aumento de eficiencia del sistema: aprovecha las rentabilidades del mercado y disminuye el costo fiscal. Además este operador único tiene una importantísima finalidad como es aprovechar las economías de escala.

Por otra parte, este sistema ofrece aportes monetarios dignos, e integra beneficios complementarios como prestaciones de salud, asignaciones familiares, capacitación y orientación laboral. Es una fuente de ahorro interno que tiene un importante efecto contracíclico, ya que en momentos de crisis cuando aumenta el desempleo, el seguro permitirá estabilizar el consumo y reducir las presiones de mayor gasto fiscal. Los capitales que conforman las cuentas individuales de cesantía de los trabajadores, son invertidos para obtener mayor rentabilidad, por ende, se abrirán nuevas oportunidades a los mercados de capitales.

Este nuevo instrumento también contribuye a dinamizar el mercado laboral. Ello porque el seguro no sólo protege los ingresos del trabajador cesante estimulando su rápida inserción laboral, sino que también activa otros componentes que incentivan la capacitación y reconversión laboral para los beneficiarios del sistema. Además, facilita una interacción más eficiente entre la oferta y la demanda de empleo a través de una bolsa de trabajo electrónica de cobertura nacional.

Este seguro de cesantía además cumple con la función de otorgar protección sin distorsionar los incentivos, es un sistema eficiente, de bajo costo fiscal y social.

A su vez, en la discusión legislativa de esta ley se adoptaron diversos resguardos para cautelar que la puesta en marcha del seguro no se tradujera en un aumento significativo de los costos laborales para las empresas. Por ende, la cotización de cargo del empleador es del 2,4% del salario del trabajador, cifra razonable que no puede considerarse como un impuesto, ya que al ser imputable al pago de indemnizaciones por años de servicio permite ahorrar de manera fácil y barata los recursos que dicha obligación implica. Además, la incorporación paulatina de trabajadores al sistema contribuye a gradualizar el impacto en la empresa, ya que la afiliación sólo es obligatoria para los nuevos contratos.

Este seguro entrega beneficios mayores a los trabajadores de menores ingresos, que constituyen el segmento más amplio y vulnerable de la fuerza laboral porque al carecer de recursos de reserva y redes de apoyo, tienen mayores dificultades para enfrentar la cesantía. Sin embargo, la existencia de cuentas individuales de capitalización convierte al seguro en una alternativa de ahorro altamente conveniente para rentas medias y altas. Finalmente, este sistema está siendo observado por otros países, que aprecian la creatividad de la fórmula y su eficacia para proteger a los trabajadores e incentivarlos a reincorporarse al mercado laboral. Para Chile este seguro es un aporte a la modernización de las relaciones laborales al otorgar los resguardos adecuados para enfrentar con seguridad los procesos de movilidad laboral cada vez más habituales en la economía globalizada.

Pero no todo está hecho, falta como desafío aumentar las tasas de reemplazo y profundizar la cobertura del fondo solidario.



# BIBLIOGRAFÍA.

Asociación gremial de AFP (2000). Seguro de Cesantía: operador único o empresas en competencia. Serie de Estudios N° 10, Asociación de AFP. Santiago, Chile.

Beyer, Harald. (2000). "Seguro de desempleo: elementos para la discusión", CEP N° 222, Centro de estudios Públicos, Santiago, Chile.

Conte-Grand, Alfredo (1997). Seguros de desempleo, formación profesional y servicios de empleo: sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica. Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo N° 57, Santiago, Chile.

Humeres N, Héctor (2000). Derecho del Trabajo y de la seguridad social. XVI Edición. Editorial Jurídica, Santiago, Chile.

Libertad y Desarrollo. (2000). "Seguro de Desempleo: operador único y comisión de usuarios", en Temas Públicos Libertad y Desarrollo N° 473 y 490, Santiago, Chile.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2000). "Seguro de Cesantía. Informe Técnico". Santiago, Chile.

Velásquez, Mario. (1996). "Sistemas de Protección a la Cesantía", en Revista Estadística y Economía N° 12, pág.67-87. Santiago, Chile.

## OTRAS PUBLICACIONES.

Diario de Sesiones del Senado, correspondiente a la sesión 38°, de Miércoles 18 de Abril de 2001, pág. 4641y siguientes.

Diario de Sesiones del Senado, correspondiente a la sesión 39°, de Miércoles 18 de Abril de 2001, pág. 4670 y 4671.

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, correspondiente a la sesión 55°, de Miércoles 18 de Abril de 2001.

Páginas 982, 983, 984, 991, 992, 997, 1002, 1003, 1004, 1006, 1013 del Diario de Sesiones del Senado, correspondiente a la legislatura 343, Extraordinaria, Sesión 10°, Martes 14 de Noviembre del año 2000.

Legislatura 343, Extraordinaria. Sesión 5°, martes 17 de Octubre del año 2000. Diario de Sesiones del Senado, pág. 444.

Página 3322 del Diario de Sesiones del Senado, correspondiente a la Legislatura 343, Extraordinaria, Sesión 27°, del día Martes 13 de Marzo de 2001.

Páginas 3462 y 3463, 3464, 3466, 3467, 3468, 3469, 3470, 3471, 3472, 3475, 3476, 3477, 3479, 3480, del Diario de Sesiones del Senado, Sesión 29°, del Martes 20 de Marzo del año 2001.

Diario La Segunda, de fecha 06 de Enero del año 1997.

Diario La Época, de fecha 21 de Enero del año 1997.

Diario La Segunda de fecha 26 de Febrero del año 1997.

Diario La Tercera, de fecha 22 de Febrero del año 1997.

Diario La Segunda, de fecha 26 de Febrero del año 1997.

Diario La Época, de fecha 18 de Marzo del año 1997.

Diario La Tercera, de fecha 14 de Marzo del año 2000.

Diario El Mercurio, de fecha 15 de Marzo del año 2000.

Ley N° 19.728, publicada el 14 de mayo de 2001.

Convenio 102 OIT “Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social”.

Constitución Política de la Republica.

Código del Trabajo.(2005). Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile.

Página web [www.afcchile.cl](http://www.afcchile.cl)