

**UNIVERSIDAD DE CHILE.
FACULTAD DE DERECHO.**

**ANTECEDENTES, DISCUSIÓN Y ANÁLISIS DE
LA LEY QUE CREA UN SEGURO DE CESANTÍA.**

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

VICTOR HUGO SANTELICES RÍOS.

Profesor guía: Sr. Ricardo Juri Sabag.

Santiago, Chile.

2001.

TABLA DE CONTENIDOS.

	Página.
INTRODUCCIÓN.....	01
 CAPÍTULO I	
EL SEGURO DE DESEMPLEO DENTRO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.....	05
I.- Algunas consideraciones sobre la seguridad social.....	05
II.- El desempleo como contingencia social.....	07
1. Pleno empleo.....	08
2. Fuerza de Trabajo.....	10
Desempleo.....	12
Sistemas de protección frente al desempleo.....	15
Los seguros de desempleo.....	17
 CAPÍTULO II	
DERECHO INTERNACIONAL Y DERECHO COMPARADO EN RELACIÓN A PROTECCIÓN FRENTE AL DESEMPLEO	21
Derecho Internacional.....	21
1.- Convenio 44 sobre desempleo.....	22
2.- Convenio 168 sobre fomento del empleo y la protección contra el desempleo	24
Derecho comparado.....	27
Antecedentes históricos.....	27
Algunas legislaciones sobre seguro de cesantía.....	28

Argentina.....	29
Brasil.....	32
Uruguay.....	34
España.....	36

CAPÍTULO III

LA EXPERIENCIA CHILENA EN MATERIA DE DESEMPLEO.....	40
I.- El fenómeno del desempleo en la sociedad chilena.....	40
1.- Centralización del desempleo.....	40
2.- Existencia desempleo estacional.....	41
3.- Tasas diferenciadas de acuerdo a edad.....	41
4.- Mayor vulnerabilidad de los sectores de bajos ingresos al desempleo.....	42
5.- Cada vez mayor vulnerabilidad a los cambios en los mercados internacionales.....	43
6.- Paulatino aumento de desempleo estructural	44
II.- La rigidez del mercado laboral chileno y el momento actual del desempleo en Chile.....	45
Rigidez Laboral.....	46
1.- Indemnización por años de Servicio.....	47
2.- Salario mínimo.....	49
3.- Reforma laboral y falta de flexibilidad.....	52
Anexo I: Estadísticas en torno a empleo y cesantía.....	53

CAPÍTULO IV

LA LEGISLACIÓN EN CHILE REFERIDA A LA PROTECCIÓN CONTRA LA CESANTÍA.....	57
---	----

Sistema de Subsidio de Cesantía.....	57
I.- Decreto Ley N° 603.....	57
A. Sector Privado.....	57
B. Sector Público.....	58
II.- DFL N°150.....	59
Sistema de Protección por Cesantía.....	64
I.- Características del Protrac	65
II- Principales características a este sistema.....	68
Anexo II: Dos visiones relativas al seguro de cesantía.....	72

CAPÍTULO V

ANTECEDENTES DE LA NUEVA LEY SOBRE SEGURO DE CESANTÍA	91
I.- La discusión previa al envío del proyecto.....	91
A.- Los temores del empresariado.....	94
B.- Los trabajadores y las expectativas insatisfechas.....	96
2.- La ley sobre seguro de cesantía.....	98
A.- Principios básicos del proyecto de ley.....	99
B.- Principios de la seguridad social recogidos en la iniciativa.	105

CAPITULO VI

DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LA LEY DEL SEGURO DE CESANTÍA.	110
I.- Personas incorporadas al nuevo régimen.....	111
II.- Financiamiento de las prestaciones por Seguro de Cesantía.....	112
a.- Aporte de los trabajadores.....	113
b.- Aporte de los empleadores.....	113
c.- Aporte del Estado.....	116
Financiamiento del Seguro en caso de pluralidad de empleos.....	116
II.- Prestaciones incorporadas en el sistema de Seguro de Cesantía.....	117

A. Prestaciones con cargo a la Cuenta Individual por Cesantía..	118
1.- Requisitos.....	118
2.- Sistema de prestaciones.....	118
3.- Situaciones especiales.....	122
a.- Fallecimiento del trabajador.....	122
b.- Jubilación del trabajador.....	122
c.- Caso de cese de la relación laboral por necesidades de la empresa.....	122
B.- Prestaciones con cargo al Fondo de Cesantía Solidario.....	123
1.- Requisitos.....	124
2.- Limitaciones y características para el goce de prestaciones con cargo al Fondo Solidario.....	124
3.- Modalidad de Prestaciones.....	126
Normas Especiales relativas a los Trabajadores temporales, por plazo, obra o faena.....	128
Las relaciones entre las prestaciones por Seguro de Cesantía y las Indemnizaciones por años de servicio.....	129
IV.- Administración del sistema de Seguro de Cesantía.....	131
Normas Finales.....	135
 CONCLUSIÓN.....	 137
BIBLIOGRAFÍA.....	143

INTRODUCCION

El desempleo ha constituido desde antaño un problema continuo para las distintas sociedades. Este flagelo se ha visto incrementado en las sociedades modernas producto de la industrialización de la fuerza laboral acaecida a fines del siglo XIX, y la paulatina liberalización de los mercados, y la consecuente globalización, procesos que han determinado una creciente renuencia de los agentes económicos y políticos a mantener mecanismos protectores de su fuerza laboral que incidan negativamente en la competitividad dentro de un mercado cada vez más universal.

Sin embargo, estos mismos agentes, principalmente las fuerzas políticas de cada país, no pueden desconocer que el desempleo incide en forma determinante en el comportamiento de la población, permanentemente preocupada del bienestar y estabilidad de los suyos.

Esta situación, analizada en forma general, se ha visto reflejada en forma evidente en nuestro país en los últimos dos años. Los efectos de la denominada crisis asiática y el errático manejo de los efectos que esta produjo y que debieron ser previstos por los distintos agentes económicos, determinaron que el desempleo se sitúe en la actualidad, en una cifra

cercana al 10% (de acuerdo a cifras oficiales), situación que ha marcado un estancamiento en nuestra actividad económica y, en general, en las expectativas de crecimiento de nuestro país.

Estos altos índices de desempleo que marcaron el último período del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, condicionaron el discurso de los candidatos de ambos bloques políticos en la reciente elección presidencial, de este modo, la creación de un seguro de desempleo, que aliviara los efectos de la crisis provocada por la alta cesantía, se transformó en un estandarte de lucha de los principales candidatos presidenciales.

Con la llegada del nuevo gobierno, el despacho por parte del gobierno de un proyecto sobre la creación de un seguro de desempleo al Congreso Nacional no se hizo esperar; sin embargo, quedan muchas materias que no han sido resueltas al respecto: ¿es factible la creación de un seguro que permita cubrir a cabalidad las necesidades que impone el estado de cesantía de un trabajador?; ¿el proyecto despachado desde el Congreso Nacional cumple las expectativas de empresarios y trabajadores?. El presente trabajo pretende abordar, en forma simple las distintas vertientes de discusión que el proyecto enviado al Parlamento para su discusión generará en nuestro ordenamiento de seguridad social.

El presente trabajo estará organizado como sigue:

En primer lugar, se analizará el contexto de la nueva ley dentro del campo de la seguridad social, haciendo una referencia muy breve a las principales características de esta área del conocimiento jurídico y exponiendo en forma general y teórica, los principales sistemas de protección a la cesantía.

A continuación, pasaremos a exponer la normativa internacional y comparada respecto a los seguros de cesantía, las distintas modalidades en que se ha manifestado y sus efectos en las legislaciones en que ha sido incorporado.

Importante resulta, asimismo, abocarse sobre el fenómeno del desempleo desde un punto de vista ajeno al derecho. De esta forma, y haciendo énfasis en las características propias de nuestro país, logramos adaptar los modelos teóricos a las necesidades nacionales.

El presente trabajo aborda también los antecedentes de protección a la cesantía en nuestra legislación, incluyendo el fallido proyecto del Protrac, que estableció las bases para la discusión del actual proyecto, tanto en la esfera social como legislativa, materias contenidas en los capítulos IV y V.

Finalmente, y luego de entregar los elementos necesarios para comprender esta iniciativa en el contexto social y jurídico, tanto nacional como extranjero, pasaremos a analizar en profundidad la actual ley, poniendo relevancia en los temas que fueron, y son, materia de mayor controversia entre las distintas visiones que sobre el tema han surgido.

CAPITULO I

EL SEGURO DE DESEMPLEO DENTRO DEL **SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**

I. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL.

La definición del ser humano como un ente esencialmente formado para vivir en sociedad ha provocado que las relaciones que protagoniza en cuanto ser social han debido ser reguladas por los distintos ordenamientos que los propios hombres nos hemos impuesto.

De este modo, han surgido relaciones de convivencia, que incipientemente normaron las distintas expresiones de convivencia social, siempre destinadas al bienestar de los miembros de la comunidad. En aras de este ansiado bienestar, y a medida que el desarrollo de los pueblos derivó a sistemas más progresistas, libertarios y solidarios, la preocupación de bienestar se extendió a todos los estratos del abanico social, de lo cual surgió la necesidad de brindar un sistema de protección que garantizara incluso a quienes con el producto de su solo esfuerzo eran incapaces de

soportar las inclemencias y vicisitudes que la convivencia diaria producía en cada una de sus vidas.

A partir de estas ideas, el sistema de seguridad social puede ser definido como aquel conjunto de prestaciones, servicios y normas que determina que cada persona pueda asumir adecuadamente sus necesidades destinadas a mantener un nivel de vida adecuado y estable. Sin embargo, y así definido, el sistema resulta en extremo amplio, comprendiendo las políticas habitacionales, de educación, salud y en general, la eliminación de todos y cada una de las necesidades sociales, procurando una adecuada redistribución de los ingresos. Atendida esta amplitud, diversos autores han considerado que adoptar tal concepto implica una confusión con la política social de estado, por lo que estiman resulta más adecuado restringir el concepto de seguridad social, básicamente a dos instituciones: “los seguros sociales” y la “asistencia social”, cuya diferencia radica, fundamentalmente, en que el seguro social está destinado a brindar prestaciones a sus asociados ante situaciones de hecho que de por sí el legislador ha estimado son dignas de protección; la asistencia social, en tanto, cumple la finalidad de prestar las coberturas adicionales en los casos en que por cualquier motivo no opera el seguro social, o este opera en forma insuficiente.

De este modo, la seguridad social se convierte en el instrumento por medio del cual los estados asegura a sus ciudadanos una subsistencia a lo menos digna, cubriendo las distintas necesidades que surgen en la convivencia social.

II. EL DESEMPLEO COMO CONTINGENCIA SOCIAL

La contingencia social puede ser definida como aquel evento futuro e incierto cuya realización no depende exclusivamente de la voluntad del asegurado. Esta contingencia constituye un hecho causante del cual surge el derecho a prestaciones dentro de un sistema de seguridad social, origina, lo que en definitiva ha sido denominado “Estado de Necesidad”. Uno de los hechos fundantes que determinan la existencia de un estado de necesidad es el desempleo.

Previo al análisis del desempleo como contingencia social, es necesario precisar ciertos conceptos íntimamente relacionados con este tema y que permiten visualizar de mejor modo la incidencia de este fenómeno social:

1. Pleno empleo

Podemos intentar definir el concepto de pleno empleo como aquella situación que se produce al existir un número de vacantes de trabajo mayor al número de desocupados, por lo que la desocupación se manifiesta únicamente por breves intervalos de tiempo.

Implica por un lado inexistencia de desempleo involuntario, y por otro, disponibilidad de puestos de trabajo para toda persona que busque una ocupación activamente.

Sin embargo, no resulta suficiente que exista un puesto de trabajo para cada persona apta para ocuparlo, pues hay que considerar factores como la globalización, el creciente desarrollo de la tecnología y formas atípicas de trabajo, los que alteran de alguna manera esta situación ideal, objetivo por lo demás presente en todo programa de gobierno.

La existencia del pleno empleo implica, en términos porcentuales, una tasa de desocupación máxima de un 3%. Esto debido que una cierta tasa de desocupación siempre resultará inevitable, sea porque hay personas desocupadas por razones estructurales, tecnológicas, o porque se encuentran buscando trabajo por primera vez, entre otros posibles motivos.

Las políticas de pleno empleo suponen una intervención del Estado, intervención que no puede limitarse a regular medidas sobre la tasa de interés, política fiscal, o a la creación de leyes sociales. Más bien se produce a través de un abanico de actividades absolutamente transversal pues además comprende una planificación general de los recursos humanos existentes en un país, y la adecuación de los programas de desarrollo económico-social a la situación del empleo, aprovechando en su totalidad dichos recursos. Es por estas razones que el tema del empleo no se considera problema únicamente de la Seguridad Social; sino como una preocupación que abarca a todas las áreas de estudio que puedan tener alguna injerencia en la materia.

¿Cómo lograr y mantener pleno empleo? (OIT, “El empleo en el mundo”. 1996-1997)

- Aumentando tasas de crecimiento económico, fomentando la productividad a través de una disminución de tasas de interés y procurando contar con mano de obra calificada.
- Disminuyendo la inflación.

- Perfeccionando el mercado de trabajo, entre otros, a través de programas de capacitación y mejoramiento de subsidio de empleo y a empleos de baja remuneración.

2. Fuerza de trabajo

Se entiende como aquella parte de la población total de un país apta potencialmente para participar en el proceso productivo. Conforman este grupo las personas de 15 años de edad y más que estén en la situación de ocupado o desocupado (población económicamente activa - PEA -)

En síntesis, las personas que se encuentran incluidas en la fuerza de trabajo comprenden la población económicamente activa (PEA), y las excluidas de la fuerza de trabajo comprenden la población no económicamente activa (PNEA)

- I. PEA: Involucra a personas ocupadas y desocupadas, y comprende a las personas que otorgan mano de obra para la producción de bienes y servicios durante un determinado período de referencia elegido para investigar el tema del empleo.

1.Ocupadas: Aquellas que trabajan como empleados, empleadores, o por cuenta propia, ya sea por remuneración, utilidades o ganancias, aunque al momento de la medición no estén trabajando por encontrarse temporalmente ausentes de su empleo. (mínimo se trabaje 15 horas semanales)

Se incluyen aquí:

- a) Personas normalmente ocupadas en condiciones de trabajo normales.
- b) Subempleados.¹

¹ El subempleo es un concepto difícil de definir y de cuantificar. Se refiere a la situación de personas no ocupadas en forma plena; ¿qué determina que alguien no se encuentre ocupado plenamente? Factores como jornada, remuneración percibida y productividad.

Se distinguen las siguientes formas principales de subempleo:

- ✓ *Visible*. Atendiendo a la jornada de trabajo, comprende a quienes involuntariamente trabajan una jornada parcial o por períodos inferiores a los considerados como normales (por ejemplo, 4 meses en el año). Implica subutilización de mano de obra.
- ✓ *Invisible*. Aquel que existe al trabajar en una jornada normal, pero otros factores inciden en que no sea un empleo adecuado. Aquí se distingue a su vez entre subempleo invisible:
 - Encubierto, que no permite un nivel de ingresos acorde a la actividad y calificación del trabajador o bien no corresponde a las reales capacidades del mismo.
 - Potencial, debido a la baja productividad de la empresa o establecimiento en el que se labora.

El subempleo invisible implica ocupación que genera bajos ingresos derivados de una precaria calificación y/o productividad.

2. Desocupadas: Personas que no están trabajando, y que se encuentran en una de estas situaciones:

- a) Buscan trabajo y han trabajado antes.
- b) Buscan trabajo por primera vez .

II. PNEA: Personas excluidas de la fuerza de trabajo, tales como:

- Quehaceres de hogar, distinto a empleados domésticos remunerados, pues se refiere a personas que sin ejercer actividades económicas, cuidan sus propios hogares.
- Estudiantes sin trabajo.
- Pensionados o jubilados sin trabajo.
- Incapacitados permanentemente para trabajar (enfermos mentales, inválidos, etc.)
- Otros (ej. Quienes viven en instituciones como cárceles, conventos u “ociosos” literalmente hablando -no buscan trabajo pues prefieren el ocio...situación no tan extraña como podría parecer-)

Desempleo

Doctrinariamente, encontramos múltiples conceptos que definen al desempleo:

1. En sentido amplio, es la situación de quien teniendo la intención de trabajar, no puede ejercitarla por carecer de un trabajo (Patricio Novoa).
2. Falta de actividad laboral del hombre por causas ajenas a su voluntad, y que le impiden formar parte del concepto de trabajadores ocupados y económicamente activos (Santiago Rubenstein “Desempleo, Derecho al trabajo y política de empleo”).
3. Ociosidad involuntaria debida a falta de trabajo (OIT, 1971)

En general, es una consecuencia de desequilibrios económicos y sociales existentes al interior de un país.

Puede clasificarse en:

1) Según su origen.

- a) Desempleo estructural: originado básicamente por modificaciones en las condiciones de oferta y demanda, las cuales pueden tener sus causas en aspectos tan variados como nuevos gustos de los

consumidores, aumento o distinta distribución de los ingresos, cambios en las políticas de comercio exterior o falta de mano de obra calificada de acuerdo a las necesidades del mercado laboral.

- b) Desempleo tecnológico: producido con ocasión de automatizaciones incorporadas en las actividades económicas.
- c) Desempleo estacional: el que afecta a ciertas actividades dentro de un año calendario, sea por la periodicidad del acceso al insumo principal (agricultura) o discontinuidad cíclica de la demanda (ej. Helados o estufas).
- d) Desempleo friccional: producido por el cambio de ocupación a un empleo de mayores perspectivas (es de carácter voluntario).
- e) Desempleo cíclico: aquel producido en períodos de crisis económicas en economías capitalistas, por cuanto se contrae la demanda del sector privado y parte de las ganancias no son consumidas ni invertidas.

2) Según su extensión (OIT, Convenio N° 168 sobre fomento del empleo y protección contra el desempleo, 1988)

- a) Desempleo total: pérdida de ganancias debido a imposibilidad de obtener un empleo conveniente.
- b) Desempleo parcial: reducción temporal de la duración normal o legal del trabajo.

SISTEMAS DE PROTECCIÓN FRENTE AL DESEMPLEO

Recordemos que el fundamento de la Seguridad Social es la necesidad de proteger las contingencias sociales (enfermedad, muerte, invalidez, desempleo, etc.), necesidad emanada del derecho de todo ser humano a una existencia digna, frente a lo cual aquélla organiza lo necesario para permitir el cumplimiento y ejercicio de este derecho – obligación.

La contingencia social coloca al ser humano ante un estado de necesidad, entendido como aquel hecho que provoca una situación de menor capacidad de ganancia, o de desembolso exagerado, o ambos.

Producida la contingencia, entran en acción los mecanismos de la Seguridad Social destinados a restablecer el bienestar social alterado por el acaecimiento de dicho estado. A continuación, se entregará una breve

reseña de los distintos sistemas adoptados para combatir este flagelo asociado a la economía moderna²:

- a. Algunas legislaciones, dentro de las cuales se cuenta la legislación chilena, poseen un sistema de indemnizaciones al trabajador que es cesado en sus funciones por su empleador. Y a aunque los matices para la procedencia de esta indemnización varían dependiendo de cada legislación, constituye una alternativa válida para el trabajador, principalmente cuando el despido no se encuentra asociado a factores que le fueran imputables. La legislación chilena establece una indemnización por años de servicio ante la invocación del empleador de la causal de necesidades de la empresa para proceder al despido del trabajador. Esta indemnización consiste en el equivalente a un mes de remuneración por cada año de servicio continuo al mismo empleador con un tope trescientos treinta días de remuneración (lo que deriva que el máximo tiempo de servicios en que procede la indemnización sean once años). Nuestra legislación contempla además la existencia de una indemnización sustitutiva a la mencionada, la que opera a todo evento,

² Solo se hará referencia a los instrumentos vinculados a la seguridad social; aun cuando existen innumerables instrumentos sobre todo de política fiscal y económica destinados a superar períodos de alta cesantía, como planes de emergencia de empleo, tanto fiscales como municipales, incentivos a la contratación de mano de obra mediante políticas tributarias, entre muchas otras.

pero en especiales condiciones: solo puede ser pactada a partir del séptimo año y brinda una cobertura en lo referente al lapso comprendido a partir del sexto año de relación laboral y hasta el undécimo año de servicios.

Aun cuando no constituye un elemento esencial de este trabajo, conviene tener presente la forma en la que opera este sistema de indemnizaciones toda vez que, como se verá más adelante, una de los temas más controvertidos que han surgido en torno a la discusión del seguro de cesantía ha sido la compatibilidad e interrelación que se produciría entre la actual indemnización y el seguro aprobado por el Parlamento.

- b. El sistema de seguro social: Estos seguros son de carácter obligatorio, y si bien en principio tenían un carácter u organización más acorde a normas de derecho privado (mutualidades, intereses del grupo de afiliados y con aportes sólo del trabajador) actualmente se financian con aportes de los cotizantes y del Estado, se orientan por el interés general de la comunidad y se apoyan ahora en la justicia distributiva.

Los seguros de desempleo

Los seguros de desempleo, que surgieron a comienzos de siglo XX, tuvieron un desarrollo paulatino después de la Segunda Guerra Mundial, al igual que el resto de los programas asistenciales

Las variedades más frecuentes en la cobertura al desempleo son:

- Seguros obligatorios (dentro de las Instituciones de Seguridad Social o paralelos a ella).
- Seguros voluntarios, alternativa mayormente aplicable a grupos de trabajadores.
- Sistemas de asistencia social, que otorgan subsidios por parte del Estado.

Ahora bien, entre los elementos presentes en toda forma de cobertura al desempleo se pueden mencionar:

- a) Contingencia: El desempleo, eventualidad que en términos generales surge de situaciones ajenas al trabajador. En la gran mayoría de los casos, se refiere al *desempleo involuntario*.
- b) Personas cubiertas: Se pretende proteger a todos los trabajadores (en armonía con uno de los principios de la Seguridad Social, la universalidad subjetiva), pese a que los distintos grupos de beneficiarios suelen recibir distinto tratamiento; así ocurre con jóvenes que recién

ingresan al mundo laboral, mujeres o trabajadores por temporada, quienes presentan mayores dificultades para acceder a esta cobertura.

- c) Monto de las prestaciones: Es un aspecto que depende de múltiples factores. Uno de ellos apunta a determinar si lo que se persigue con la prestación es evitar privaciones inadmisibles o bien mantener dentro de lo posible, el nivel de vida del beneficiario.

En general, suele establecerse un promedio del salario recibido en los últimos meses anteriores al cese, pagándose un porcentaje de este valor (con límites mínimos y máximos), a veces en forma decreciente, con el fin de fomentar la búsqueda de empleo.

- d) Duración de la prestación: A diferencia de otras contingencias sociales, en que se mantiene la prestación mientras dure la contingencia, por la indeterminación de la vigencia del desempleo, han debido buscarse diversos criterios. La OIT otorga algunos criterios, pero definir este punto queda en manos del sistema adoptado por cada país.

- e) Requisitos: La causa del desempleo debe ser involuntaria, como ya se ha dicho; se exige un período mínimo de trabajo previo; que el beneficiario se encuentre efectivamente buscando un nuevo empleo o se encuentre disponible para trabajar.

f) Financiamiento y administración: Son los puntos más complejos de resolver. Los sistemas existentes contemplan múltiples posibilidades, que van desde aportes tripartitos (empleadores, trabajadores y Estado) hasta sistemas asistenciales financiados por rentas generales. Asimismo, en cuanto a la administración, se ha propuesto la administración por parte del Estado, de los Servicios de Empleo o de entidades autónomas (relacionadas o no con entes gestores de la Seguridad Social).

De esta forma hemos intentado ilustrar en forma genérica acerca de los principales aspectos doctrinarios sobre el desempleo y la cobertura que otorga la seguridad social a fin de enfrentar esta contingencia, en adelante analizaremos la realidad de los distintos seguros o subsidios de cesantía que han sido incorporado en nuestras legislaciones.

CAPITULO II

DERECHO INTERNACIONAL Y DERECHO COMPARADO EN

RELACIÓN A PROTECCIÓN FRENTE AL DESEMPLEO.

DERECHO INTERNACIONAL

En materia laboral, al hablar del Derecho Internacional nos remitimos básicamente a la OIT (Organización Internacional del Trabajo), vinculada a la Organización de las Naciones Unidas en calidad de organismo especializado del sistema.

Su objetivo principal es reunir a gobiernos, empleadores y sindicatos (o representantes de los trabajadores)³ en una acción concertada por la causa de la justicia social – entendida ésta como un medio para lograr a su vez la paz internacional – y en pro de niveles de vida superiores para todas las personas. Para lograr este objetivo resulta fundamental la elaboración de

³ Esta composición obedece al principio estructural básico de la OIT, el tripartismo, según el cual participan en ésta representantes del gobierno, de empleadores y de trabajadores, concurriendo así las fuerzas que conforman la dinámica del trabajo moderno, procurando armonizar sus posiciones y contribuyendo, a través del diálogo y negociación, al estudio y solución de problemas emergentes en el ámbito laboral.

Convenios y Recomendaciones, que tienden a uniformar las legislaciones laborales.

En materia de desempleo y cobertura frente a esta contingencia la OIT se analizarán dos convenios, uno atendida importancia histórica y el otro por su vigencia en la actualidad:

I. Convenio 44 sobre desempleo (1934):

Adoptado el año 1934 por la Organización con el objeto que los países miembros ratificantes fueran capaces de brindar un sistema de protección a los trabajadores frente a un estado de cesantía involuntaria.

El sistema considera tres tipos de prestaciones básicas:

- a. Indemnización, entendida como pago devengado producto de un sistema de cotizaciones previas.
- b. Subsidio, prestación entendida como pago por trabajos de asistencia organizados por la entidad reguladora.
- c. Una de combinación de las dos anteriores.

Principios contenidos en el convenio

- En una expresión del principio de universalidad que informa a la seguridad social, el convenio está diseñado para cubrir a todos los trabajadores que reciben habitualmente un salario. Sin embargo, cada legislación nacional tiene la facultad de establecer excepciones de acuerdo a los parámetros que el propio convenio establece. Además, en forma expresa se limita excluye de su ámbito de aplicación a los pescadores, gente de mar y trabajadores agrícolas (art.2).
- Se considera la existencia de un sistema de seguro obligatorio o voluntario aplicable a todos las personas que habitualmente reciben un salario. El convenio otorga la posibilidad de establecer requisitos previos a la obtención de estos beneficios como el cumplimiento de cierta cantidad de tiempo de trabajo previo o el pago de cotizaciones durante un periodo determinado. Además, los estados miembros pueden establecer la obligación de inscripción en un registro especial creado para tales efectos.

- El convenio considera condicionantes para la procedencia y mantención de este sistema, como no haber ocasionado el estado de desempleo abandonando el trabajo, o la negativa al sometimiento a planes de empleo emanados de la institución beneficiaria (en todo caso, debe existir un grado de equivalencia entre el empleo ofrecido y las condiciones anteriores del trabajador). Asimismo, se condiciona el mantenimiento a la asistencia de cursos de capacitación o enseñanza profesional.

Nota: Del análisis de los principios contenidos en este convenio, se puede afirmar que sus directrices han sido asumidas por la nueva legislación sobre seguro de cesantía creada en nuestro país. Es decir, nuestra legislación se ha adaptado a principios ya enunciados sobre protección al trabajador cesante, cerca de 80 años antes por la OIT. En realidad, esto no es sino una manifestación del retraso de nuestra legislación laboral en materia de protección al trabajador en general, y al desempleado en particular.

II. Convenio 168 sobre fomento del empleo y la protección contra el desempleo (1988)

Es el Convenio más reciente que trata sobre la materia, y revisa el Convenio sobre desempleo de 1934, afrontando las nuevas realidades del desempleo, especialmente en materia de subempleo y desempleo juvenil, fenómenos prácticamente inexistentes a la época de dictación del primer convenio del año 1934.

Pese a que hasta la fecha el Convenio 168 sólo ha sido ratificado por 6 países (Brasil, Finlandia, Noruega, Rumania, Suecia y Suiza), resulta de interés mencionarlo aquí por apuntar las resoluciones de la OIT a una universalización de las normas laborales, otorgando directrices que idealmente, y de acuerdo a sus propias realidades, los estados miembros debieran tomar en cuenta incorporándolas, en lo posible, a su legislación.

Algunas de sus disposiciones fundamentales pueden resumirse de la manera que sigue:

Contingencias cubiertas: Se debe abarcar el desempleo total, definido como “la pérdida de ganancias debida a la imposibilidad de obtener un empleo conveniente ... para una persona apta para trabajar, disponible para el trabajo y efectivamente en busca de empleo.” (art.10)

Además, debe procurarse comprender la pérdida de ganancias debida al desempleo parcial (reducción temporal de la duración normal o legal del trabajo).

Personas Protegidas: Se debe abarcar “a categorías prescritas de asalariados que en total representen el 85 por ciento por lo menos del conjunto de asalariados, incluidos los funcionarios públicos y los aprendices.”(art.11)

Sin embargo, esta cobertura puede verse reducida de acuerdo a lo que dispone el Convenio.

Métodos de Protección: Quedan a elección del estado miembro que ratifique el Convenio, existiendo la posibilidad de incorporar sistemas contributivos o no contributivos.

Prestaciones: (el Convenio utiliza indistintamente dicho término o “indemnizaciones”) El art. 14 señala que “En caso de desempleo total, deberán abonarse indemnizaciones en forma de pagos periódicos calculados de manera que se facilite al beneficiario una indemnización parcial y

transitoria por su pérdida de ganancias y se eviten al mismo tiempo efectos disuasivos para el trabajo y la creación de empleos.”

Se proponen montos (con el alcance de que se debe garantizar al trabajador condiciones de vida saludables y dignas, según las normas nacionales), así como períodos máximos de tiempo en que debe otorgarse la prestación.

Finalmente, el convenio considera, siguiendo al línea descrita con ocasión del convenio 44, casos en que puede denegarse, suprimirse, suspenderse o reducirse las prestaciones otorgadas.

DERECHO COMPARADO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS:

Una de las primeras formas adoptadas por los seguros de desempleo durante la segunda mitad del siglo XIX fue a través de iniciativas sindicalistas y mutualistas, principalmente desarrolladas en Europa. Sin embargo, el desfinanciamiento del sistema, provocado básicamente por estar integrado únicamente por trabajadores inestables y de bajos ingresos, toda vez que este sistema no resultaba atractivo para otro tipo de trabajadores, impidieron a estas organizaciones satisfacer sus fines.

Esta situación llevó a que surgieran instituciones subsidiadas como las cajas municipales subvencionadas en un principio, con carácter facultativo, para luego ser obligatorias, la primera de estas instituciones fue creada en Suiza.

Pero fue en Inglaterra que, en 1911 la *National Insurance Act* estableció un Seguro Obligatorio para cierta categoría de trabajadores y un sistema de subsidio para entidades intermedias como mutualidades. Pronto Italia se sumaría a una iniciativa de seguro de cesantía obligatorio (1919).

Sin embargo, y a pesar de la paulatina incorporación de distintos países a iniciativas de esta naturaleza, este tipo de seguros está muy lejos de poder ser considerado un instrumento de utilización global dentro de las legislaciones nacionales; por ello la incorporación de Chile al grupo de países que reconoce la necesidad de establecer una legislación a este respecto, resulta de gran trascendencia para la protección de los trabajadores.

ALGUNAS LEGISLACIONES SOBRE SEGURO DE CESANTÍA:

La manera en que los países y su legislación abordan el desempleo es sumamente diversa, al ser igualmente diversos factores como porcentaje de

población activa, áreas de producción, realidad del mercado laboral, sistemas de Seguridad Social y nivel de desarrollo, entre otros.

A continuación serán analizados los regímenes de seguro de desempleo en diversos países considerando la cobertura (personas a las que se les otorga), prestaciones, obligaciones de los empleadores y administración.

Argentina

El año 1967 se implementó el primer régimen de cobertura del desempleo, a través de un convenio colectivo, para los trabajadores de la construcción.

Hacia 1984 se implementó un sistema para trabajadores beneficiarios de asignaciones familiares que quedaran cesantes, otorgándoles el derecho a continuar percibiéndolas y un suplemento equivalente al 70% del salario mínimo. Además, comprendía a aquellos trabajadores que no tenían derecho a asignaciones familiares, otorgando un subsidio especial por un período de cuatro meses. Este sistema era administrado por las Cajas de Subsidios Familiares.

El régimen vigente fue creado en 1991 mediante la Ley Nacional de Empleo.

Cobertura : Es aplicable a todos los trabajadores cuyo contrato se rige por la Ley de Contrato de Trabajo (se excluyen trabajadores agrícolas, servicio doméstico, y funcionarios públicos en casos determinados).

Para tener derecho a las prestaciones, que deben solicitarse dentro del plazo de 90 días a contar del cese de la relación laboral, deben reunirse ciertos requisitos:

- a) Encontrarse en situación legal de desempleo y disponible para ocupar un puesto de trabajo, lo cual implica cumplir con ciertos supuestos, entre ellos: haber sido despedido sin causa justa, por fuerza mayor o por disminución del trabajo no imputable al empleador; haberse resuelto el contrato por denuncia del trabajador fundada en justa causa; cumplimiento del tiempo, obra o servicio del contrato.
- b) Estar inscrito en el Sistema Unico de Registro Laboral y haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo durante un período de 12 meses en los tres años anteriores al cese y de 90 días en los últimos 12 meses para el caso de los trabajadores contratados por empresas de servicios eventuales.
- c) No percibir beneficios previsionales o prestaciones asistenciales.

Prestaciones : Se otorga por un período variable, que dependerá de las cotizaciones realizadas en los últimos tres años; así, quien haya cotizado 12 a 23 meses una prestación de cuatro meses, entre 24 y 35 meses, una duración de 8 meses y para los que cotizaron los 36 meses una prestación por 12 meses.

El monto se calcula como un porcentaje de la mayor remuneración mensual, normal y habitual en los seis meses anteriores al cese, monto que va decreciendo con el transcurso del tiempo.

Se contemplan casos de suspensión (por ejemplo, ser condenado penalmente con privación de libertad o no informar cambios de domicilio) y de extinción (obtener o continuar obteniendo la prestación a través de medios fraudulentos, al obtener beneficios asistenciales)

Obligaciones de los empleadores: Deben registrar a los trabajadores en un libro especial previsto por la Ley de Contrato de Trabajo y proporcionar a la autoridad la información que solicite.

Además, debe realizar las contribuciones correspondientes al Fondo Nacional de Empleo.

Administración : está a cargo del Ministerio del trabajo y Seguridad Social; la gestión del otorgamiento de las prestaciones le corresponde a la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Brasil

Desde 1946 existe en este país un sistema de seguro de desempleo, que ha sido modificado en diversas oportunidades. Está concebido como un beneficio integrante de la Seguridad Social, garantizado por la Constitución, y persigue promover la asistencia financiera temporaria al desempleado, y además auxiliar a los trabajadores en general en la búsqueda de nuevo empleo, a través de acciones de orientación, colocación y capacitación profesional.

Cobertura : cubre a trabajadores dependientes (se excluyen trabajadores domésticos, autónomos, funcionarios públicos, beneficiarios de previsión social) que hayan sido despedidos sin justa causa, recibido salarios consecutivos en el período de seis meses anteriores al despido, haber sido empleado por lo menos durante 6 meses dentro de los últimos 36 meses anteriores a la fecha del despido; no gozar de beneficios previsionales; no

poseer renta propia de cualquier naturaleza suficiente para mantener a la familia.

La solicitud debe efectuarse entre los 7 y los 120 días siguientes a la fecha del despido, sentencia judicial u homologación del acuerdo.

Prestaciones : Se otorga en cinco cuotas como máximo, atendiendo a los siguientes criterios:

- Si el trabajador comprueba una relación laboral de seis meses mínimo y 11 meses máximo dentro de los últimos 36 meses anteriores al cese, tres cuotas.
- Si el trabajador comprueba una relación laboral de 12 meses mínimo y 23 máximo dentro de los últimos 36 meses anteriores al cese, cuatro cuotas.
- Si comprueba una relación laboral como mínimo de 24 meses dentro de los últimos 36, cinco cuotas.

Su monto varía de acuerdo al sueldo base promedio percibido en la última relación laboral, no pudiendo ser inferior al sueldo mínimo.

Como ocurre en el caso de Argentina, este sistema también contempla casos de suspensión y extinción del beneficio.

Obligaciones de los empleadores: en este caso no tienen mayor injerencia.

Administración : corre por cuenta del Ministerio del Trabajo, cuya labor es fiscalizada por el CODEFAT, Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador.

Este Fondo financia el Programa de Seguro de Desempleo, y sus recursos están constituidos por fondos destinados a ciertos Programas Sociales, intereses y multas que puedan obtenerse, y otros recursos que se le destinen.

Uruguay

La primera institución de una cobertura al desempleo consistió en un subsidio implementado para los trabajadores afiliados a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Industria y Comercio (1934).

Con el transcurso del tiempo se amplió a otras Cajas que se fueron creando, creándose un seguro (más bien un subsidio) de carácter general en 1958, sistema modificado en la década de los ochenta.

Cobertura : Empleados de la actividad privada que prestan servicios remunerados a terceros en las áreas de comercio, industria, construcción y sectores de servicio son amparados en otras instituciones de Seguridad Social.

Las causales que otorgan el subsidio son fundamentalmente el despido y la suspensión de la relación laboral, entendida ésta como desempleo temporal o sin extinción del contrato de trabajo. Asimismo, es necesario que desempleado que accede a este beneficio haya trabajado en los últimos 12 meses, independientemente que lo haya hecho en forma continua o no, durante períodos mínimos variables según la periodicidad de su remuneración.

Prestaciones : Se otorga por un período máximo de seis meses para los trabajadores con remuneración mensual; para aquellos remunerados por día o por hora, hay un límite de 72 jornales no pudiendo exceder de 12 mensualmente.

Si el trabajador no es reintegrado a sus labores al término de dicho período, se considera que se ha producido el despido total de su empleo y puede reclamar la indemnización correspondiente.

Respecto al monto percibido, se distingue:

- a) *Trabajadores despedidos*: la cantidad percibida no puede ser inferior al 50% del salario mínimo nacional

b) *Trabajadores con suspensión parcial de la relación laboral*: se paga la diferencia existente entre el monto del subsidio y lo efectivamente percibido en el período durante el cual se sirve el subsidio.

c) *Trabajador casado o que tenga a su cargo familiares incapaces*: (hasta ciertos grados) reciben un suplemento del 20%

Obligaciones de los empleadores: Deben llenar los formularios requeridos, suministrar toda la información solicitada y exhibir la documentación necesaria para comprobar los hechos invocados para despedir o suspender al trabajador.

Administración : Servicio Nacional de Empleo, que financia los aportes estatales destinados al pago del subsidio (no hay aportes de trabajadores ni de empleadores)

España

Si bien las primeras disposiciones para la cobertura del desempleo data de 1919, su desarrollo y generalización se producen en la década de los 80, produciéndose una refundición de las leyes relacionadas con el tema en 1994 (Ley General de la Seguridad Social).

Cobertura : Se protege a quienes, pudiendo y queriendo trabajar, pierden su empleo en forma temporal o definitiva, o ven reducida temporalmente, al menos en una tercera parte su jornada laboral, con la correspondiente pérdida o reducción análoga de salarios, por algunas de las causas establecidas como situaciones legales de desempleo.

Como en este sistema se distinguen las prestaciones por desempleo de carácter contributivo y subsidios asistenciales, los requisitos para obtenerlas son diferentes en cada caso.

a) Prestaciones de carácter contributivo: el trabajador debe estar afiliado a la seguridad social, tener cubierto el período de cotizaciones previsto en la legislación dentro de los 6 años anteriores a la situación de desempleo (desde un año mínimo hasta el período completo) y estar en situación legal de desempleo por causas como:

- Despido colectivo o individual procedente, improcedente o por causas objetivas,
- Muerte, jubilación o incapacidad del empresario individual
- Terminación del contrato de trabajo por expiración del tiempo o realización de la obra

- Reducción de la jornada laboral al menos en una tercera parte con reducción del salario proporcional.
- Trabajadores que retornen al país del extranjero o liberados de prisión.

En estas circunstancias, los desempleados deben realizar la solicitud correspondiente dentro de los 15 días siguientes de producida la situación de desempleo, e inscribirse en un registro especial como demandante de empleo.

b) Prestaciones por desempleo de nivel asistencial: tienen derecho a estos subsidios, entre otros:

- Trabajadores con responsabilidades familiares que han agotado la prestación contributiva
- Trabajadores que no han cubierto el período mínimo de contribuciones necesarias para acceder a la prestación contributiva
- Trabajadores mayores de 52 años de edad.

Prestaciones : Como ya se dijo, existen dos tipos de prestaciones.

a) Contributiva: En caso de despido con causa procedente, el trabajador debe permanecer inscrito como demandante de empleo durante tres meses, transcurridos los cuales surge el derecho a la prestación. La duración se

determina en función del período cotizado en los seis años anteriores a la situación de desempleo, de acuerdo a una escala predeterminada.

b) Asistencial: se paga durante seis meses, con excepciones, como el caso de trabajadores mayores de 52 años de edad, que lo perciben hasta poder acceder a una pensión.

El monto en general corresponde al 75% del salario mínimo, con algunas excepciones atendiendo a si el desempleado tiene cargas familiares.

Obligaciones de los empleadores: deben proporcionar a los trabajadores y a la entidad gestora toda la información necesaria para la tramitación de las prestaciones, además de responsabilizarse por el pago de las cotizaciones a su cargo.

Administración : Corresponde al Instituto Nacional de Empleo del Ministerio del trabajo y Seguridad Social.

CAPITULO III

LA EXPERIENCIA CHILENA **EN MATERIA DE DESEMPLEO.**

I. EL FENOMENO DEL DESEMPLEO EN LA SOCIEDAD CHILENA

Independiente de la crisis coyuntural que afecta al empleo actualmente en nuestro país, a fin de establecer un mecanismo adecuado de protección contra la cesantía, es necesario tener presente las características propias del dinamismo del empleo en la sociedad chilena. De un análisis a las cifras de ocupación de los últimos veinte años, podemos extraer ciertas tendencias que podríamos calificar como estables en la ocupación en Chile:

1. Centralización del desempleo.

Las tasas de desempleo impactan, por regla general, con mayor fuerza en las regiones con grandes concentraciones de población. Así, en nuestro país, las regiones VIII, Metropolitana y, especialmente, la V Región se han visto más afectadas con las crisis que nuestra economía ha debido afrontar.

Esta centralización encuentra su explicación, básicamente, en el impacto de la cesantía en los sectores de Servicios y Comercio, radicados

en gran medida en las grandes ciudades, además del reflejo en el ámbito de la construcción, donde el personal menos calificado es el principal afectado, situación que no se produce en lugares en donde las actividades presentan mayor estabilidad como la minería en el Norte del país o el área forestal en las zonas rurales.

2. Existencia de desempleo estacional.

Ante la llegada de cada invierno se produce la preocupación de las autoridades ante el inminente aumento de la cesantía. Se ha explicado este fenómeno en la desocupación ocasionada por el término de las faenas agrícolas, asociadas a actividades temporales que se manifiestan principalmente en la época estival, donde estas actividades proveen un número importante de empleos. El ejemplo más recurrente se produce con las “temporeras” que cada año esperan la época de cosecha para proveer de ingresos a sus hogares, pero con la certeza de que ante la llegada del invierno nuevamente deberán abandonar la actividad y sumarse a esta cesantía estacional. Esto refleja además, la falta de capacitación de este tipo de trabajadores y la ausencia de adaptabilidad a condiciones temporales de empleo.

3. Tasas diferenciadas de acuerdo a rango de edad:

Uno de los problemas a los que no ha sido posible encontrar solución, dice relación con los altos índices de cesantía juvenil en nuestro país.

Con índices en la actualidad cercanos a un 20% de desempleo en el rango ubicado entre los 20 y 24 años y cifras cercanas a un 25% en el grupo entre 15 y 19 años, este problema encuentra su origen en la baja calificación de este tipo de trabajadores, además de una desconfianza de los empleadores en este grupo por sus altas características de volatilidad.⁴

Este grupo además, es especialmente sensible a las tasas de contracción económica. En efecto, el costo de reemplazo en períodos favorables es considerablemente menor por su baja especialización, además el costo de despido también es inferior por el sistema de indemnizaciones por años de servicio.

4. Más vulnerabilidad de los sectores de bajos ingresos al desempleo.

Al igual como se ha descrito respecto de la situación del desempleo juvenil, el bajo costo de reemplazo y despido de los sectores bajos repercuten en un mayor desempleo. En efecto, su bajo nivel de

⁴ Un fenómeno que ha comenzado a manifestarse en los últimos años y que debe ser considerado en el análisis dice relación con un aumento en el desempleo de profesionales jóvenes atendida la saturación de determinados mercados de empleo y la sobreoferta de profesionales, producto de la política universitaria impulsada en la década de los ochenta y noventa. Este problema debe ser ligado con la ausencia de trabajadores de carácter técnico contrastando con el exceso de profesionales, circunstancia absolutamente contraria a lo que ocurre en países desarrollados.

especialización y las bajas remuneraciones que inciden en, a su vez, una baja indemnización, hacen más permeable a este grupo ante los períodos de contracción económica.

5. Cada vez mayor vulnerabilidad a los cambios en los mercados internacionales.

La apertura de la economía chilena a los mercados internacionales ha producido el aumento de competencia a numerosas empresas, principalmente vinculadas a la pequeña y mediana industria de nuestro país.

Muchas de ellas se han visto superadas en los niveles de competitividad, lo que las ha obligado a incorporar nuevas tecnologías que, en muchas ocasiones, origina el despido de personal a fin de optimizar los recursos. Esta situación acrecienta la necesidad de establecer condiciones claras en las negociaciones que nuestro país actualmente efectúa con grandes mercados internacionales.⁵

Además, estos mismos acuerdos han abierto nuestros productos a nuevos mercados, entre los cuales ha ido adquiriendo importancia el área Asia-Pacífico. Sin embargo, estos mismos acuerdos han hecho vulnerable nuestra economía a los movimientos de los mercados internacionales. Baste

como ejemplo, la repercusión que ha causado la denominada Crisis Asiática.

6. Paulatino aumento de desempleo estructural.

La necesidad de incorporar nuevas tecnologías, a fin de aumentar la competitividad de la actividad productiva, trae consigo que ante mejores condiciones de la economía, la recuperación no necesariamente signifique reincorporar a los trabajadores despedidos con ocasión de la crisis superada. Si a ello sumamos la falta de capacitación y adaptabilidad de este trabajador a las nuevas condiciones del mercado laboral, necesariamente se provocará un paulatino aumento de desempleo estructural, cuya absorción ya no depende de las condiciones de crecimiento de la economía, sino más bien de un adecuado plan de capacitación y reinserción de un trabajador con valor agregado al mercado laboral.

⁵ Principalmente con Estados Unidos, primer paso para la futura formación del ALCA (Asociación de Libre Comercio de las Américas), y con la Unión Europea.

II. LA RIGIDEZ DEL MERCADO LABORAL CHILENO Y EL MOMENTO ACTUAL DEL DESEMPLEO EN CHILE

Desde fines de la década de los ochenta hasta el año 1998, nuestro país paulatinamente registró tasas de crecimiento de sostenido aumento, llegando a niveles de crecimiento nunca antes vistos en nuestra economía. Esta situación creó sobre-expectativas de los agentes económicos en cuanto a que este crecimiento se encontraba vinculado al despegue definitivo del país hacia el carácter de país desarrollado. Sin embargo, tanto la difícil situación externa como una inadecuada política monetaria interna, que observó tasas de interés cercanas al 20% en el tercer trimestre de 1998, provocaron que a partir de ese año, se produjera una contracción de la economía que incidió directamente sobre la demanda interna, provocando una desaceleración generalizada, la que paulatinamente comenzó a influir en las tasas de desempleo. Así, si el año 1998 la tasa de desempleo media fue de 6,2%, esta subió durante 1999 a 10,7 %. Este aumento está directamente relacionado con el descenso en las tasas de crecimiento del país.

Sin duda que en las etapas de pleno auge de la economía y creación de empleos no resulta atingente un análisis de las características de los

mercados laborales y los mecanismos adecuados para la recuperación del empleo, incluyendo un estudio de aquellas trabas que impiden una apropiada reacción a las etapas recesivas que, en forma cíclica afectan a las condiciones económicas y sociales de los distintos países. Es entonces en las épocas de crisis donde los estudios y propuestas comienzan a surgir en forma esporádica y, a veces, hasta mesiánica. En ese contexto surge el proyecto de seguro de empleo recién entrado en vigencia.

Sin embargo, resulta interesante, y por demás determinante a fin de establecer la real utilidad de seguro recién creado, analizar las características del mercado laboral chileno:

RIGIDEZ LABORAL:

Diversos analistas han coincidido que, para enfrentar con éxito etapas recesivas de la economía, es necesario contar con mayor flexibilidad para movilizar los agentes necesarios a fin de adaptar a la empresa a condiciones más exigentes.

Desde este punto de vista, de acuerdo a estas opiniones, nuestra legislación contempla importantes trabas al momento de reactivar

adecuadamente el ritmo de producción y consecuentemente aumentar las plazas de empleo:

1. Indemnización por años de servicio. Los costos de despido del trabajador, elemento de especial interés a fin de determinar la falta de flexibilidad de nuestro mercado laboral, está compuesto principalmente por este derecho de los trabajadores establecido en Chile en el nuevo Código del Trabajo desde el año 1994. Como sabemos, consiste básicamente en el derecho de cada trabajador a percibir un mes de sueldo por cada año de servicio y fracción superior a seis meses con un límite de trescientos treinta días de remuneración (11 meses). Opera ante determinadas causales de despido, principalmente aquellas no imputables al trabajador. Este concepto, que si bien cumple el loable fin de evitar el desamparo del trabajador que pierde su trabajo, significa para el empleador que el costo por el despido de ese trabajador aumente considerablemente, impidiendo sortear con éxito las inevitables fluctuaciones de la economía, que requieren una adecuada adaptación de la empresa a los nuevos requerimientos.

Esta situación perjudica especialmente a los jóvenes, quienes ante la rigidez de la legislación laboral, no pueden acceder a empleos aún cuando sea en condiciones menos ventajosas.

Si bien el legislador concibió la facultad del trabajador para pactar a partir de séptimo año de servicios una indemnización a todo evento, relativamente menor a la concebida por años de servicio, lo que permite aumentar el margen de flexibilidad, la práctica ha demostrado que esta alternativa no ha sido muy utilizada.

Aún cuando la indemnización por años de servicio constituye el principal componente del costo de despido, este generalmente se ve aumentado por la indemnización sustitutiva de aviso previo, además de los costos para recurrir a órganos administrativos o judiciales, ante un eventual, pero común desacuerdo en la postura de ambas partes de la relación laboral. Posiblemente ante las nuevas condiciones de empleo y competitividad que la apertura a nuevos mercados producirá, conviene revisar este sistema de prestaciones, concediéndolos, por ejemplo, por el tiempo promedio de desempleo que enfrenta un trabajador cesante, lo que significaría un necesario estudio para aplicar a cada rango de trabajador un tratamiento especial, de acuerdo a edad, capacitación y demás condiciones.

2. Ingreso mínimo. Concebido como uno de los derechos consagrados de todo trabajador; quizás pocos se han detenido a analizar que tan beneficioso resulta este derecho frente a períodos en los cuales los empleadores se encuentran ante la imposibilidad de mantener este sueldo mínimo, presentándose entonces la disyuntiva entre mantener al trabajador incurriendo en pérdidas para asegurar este ingreso mínimo o prescindir de él. Lamentablemente, por lo general, el empleador opta por esta última opción.

Durante el año 2001 el ingreso mínimo ha llegado en nuestro país al monto de \$105.500, representando un aumento de 5.5% respecto del ingreso anterior. Probablemente por primera vez, en el Congreso fue planteada la idea de congelar el ingreso mínimo ante la fuerte crisis de empleo que atraviesa nuestro país. Ante distintas presiones, el Gobierno nuevamente accedió a aumentar el ingreso mínimo, y si bien el aumento fue apenas marginal, hay quienes han planteado la experiencia de países europeos que, enfrentados a similares crisis en el empleo, han tomado medidas de flexibilización de ingresos mínimos con positivos resultados.

El caso de Holanda es especialmente interesante. Junto con España, a mediados de los 80', se encontraba entre los países europeos con índices

más altos de desempleo. Esta situación llevó a las autoridades holandesas a realizar una revisión global de su legislación laboral, la que se tradujo en un flexibilización de la jornada de trabajo, negociación colectiva y política de aumentos salariales. En lo referente a este último punto, el ingreso mínimo se redujo un 3% en 1984 y se mantuvo inalterable hasta 1989, luego se congeló nuevamente en 1993, 1994 y 1996. Esta política ha significado que el ingreso mínimo, en términos reales, ha disminuido un 15,1% real hasta 1997; sin embargo, también ha significado un aumento considerable en el empleo.

El caso contrario ha afectado a Grecia, país que en el año 1989 eliminó la disposición legal que permitía pagar a los jóvenes un ingreso mínimo inferior al de los adultos. Esto ha traído dos consecuencias: aumento en el desempleo juvenil y aumento de trabajadores que ganan el ingreso mínimo, este último factor, cercano al 20%.

Nuevamente la política de ingresos mínimos impacta al sector más joven. De hecho la relación entre el desempleo general y el desempleo juvenil ha aumentado paulatinamente desde 1960, año en este índice alcanzaba una relación de 1.6. Al año 2000 esta misma cifra llegó a 2.4, todo ello considerando que el promedio europeo es de 1.7.

De hecho, otro aspecto que indica la conveniencia de liberalizar la política salarial está dado por la relación entre el ingreso mínimo establecido y el promedio salarial en el país. Nuevamente Chile presenta un alto porcentaje en relación al promedio con un 55,6% para el año 2000. Esta situación se torna más evidente al constatar que entre 1989 y 1999, la tasa de aumento anual promedio de ingresos mínimos fue de 5,6%, en tanto que el crecimiento real de los ingresos en la economía fue de 3,8%; por tanto debe concluirse que esta política no es acorde a la situación general de ingresos en nuestro país, lo que sin duda, desincentiva la creación de nuevos empleos.

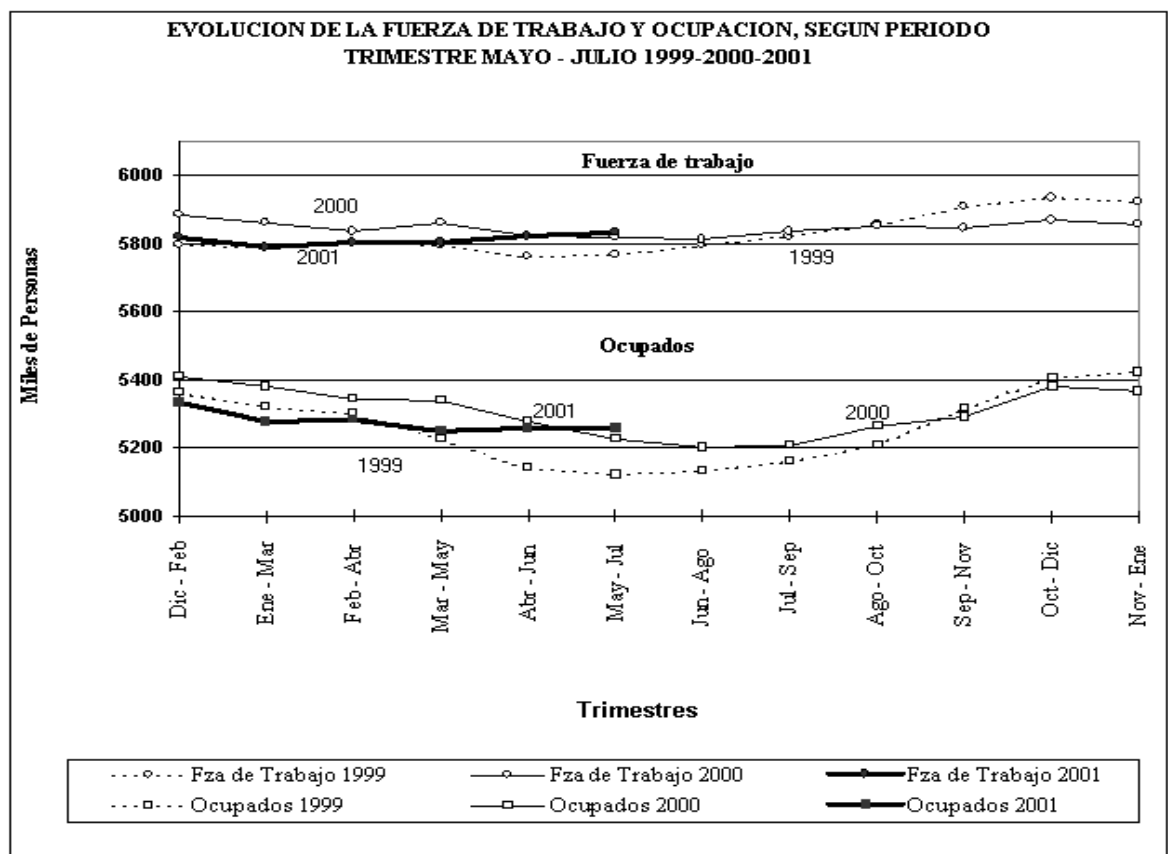
Se puede considerar que el Gobierno ha entendido esta idea de flexibilización de ingresos mínimos de un modo, por decirlo de alguna forma “encubierto”, al impulsar un programa de incentivo a la contratación de nueva mano de obra, subsidiando un 40% del ingreso mínimo durante los primeros cuatro meses, significando en el hecho una disminución del costo para el empleador. Habrá que esperar un tiempo razonable para evaluar la utilidad y aceptación de esta medida.

3. **Reforma laboral y falta de flexibilidad.** Sin embargo, otras señales del Gobierno parecieran no estar orientadas en la misma dirección, las reformas laborales propuestas han sido calificadas por el empresariado como anti-empleo, es decir, que en ningún caso fomentan la creación de nuevos empleos al imponer nuevas trabas a la legislación aumentando la rigidez de las relaciones laborales. La negociación colectiva interempresa y la prohibición de reemplazar trabajadores en períodos de huelga, han sido las medidas más resistidas por los empleadores, quienes al verse expuestos a nuevas presiones de los trabajadores, han impedido la necesaria reactivación que conlleve la creación de empleos.

La legislación chilena, en consecuencia, presenta numerosas instituciones que dificultan la adaptación a escenarios económicos desfavorables y competencia externa como la que actualmente enfrenta nuestra economía; sin embargo, antes de aplicar soluciones que pueden aparecer como exitosas frente a la experiencia europea, es necesario considerar las condiciones propias de nuestro país, aun inmerso en el subdesarrollo, con niveles de ingreso per capita muy inferiores a los registrados en países europeos. Además, la falta de sindicalización de nuestros trabajadores y por lo tanto, la prácticamente inexistente presión de

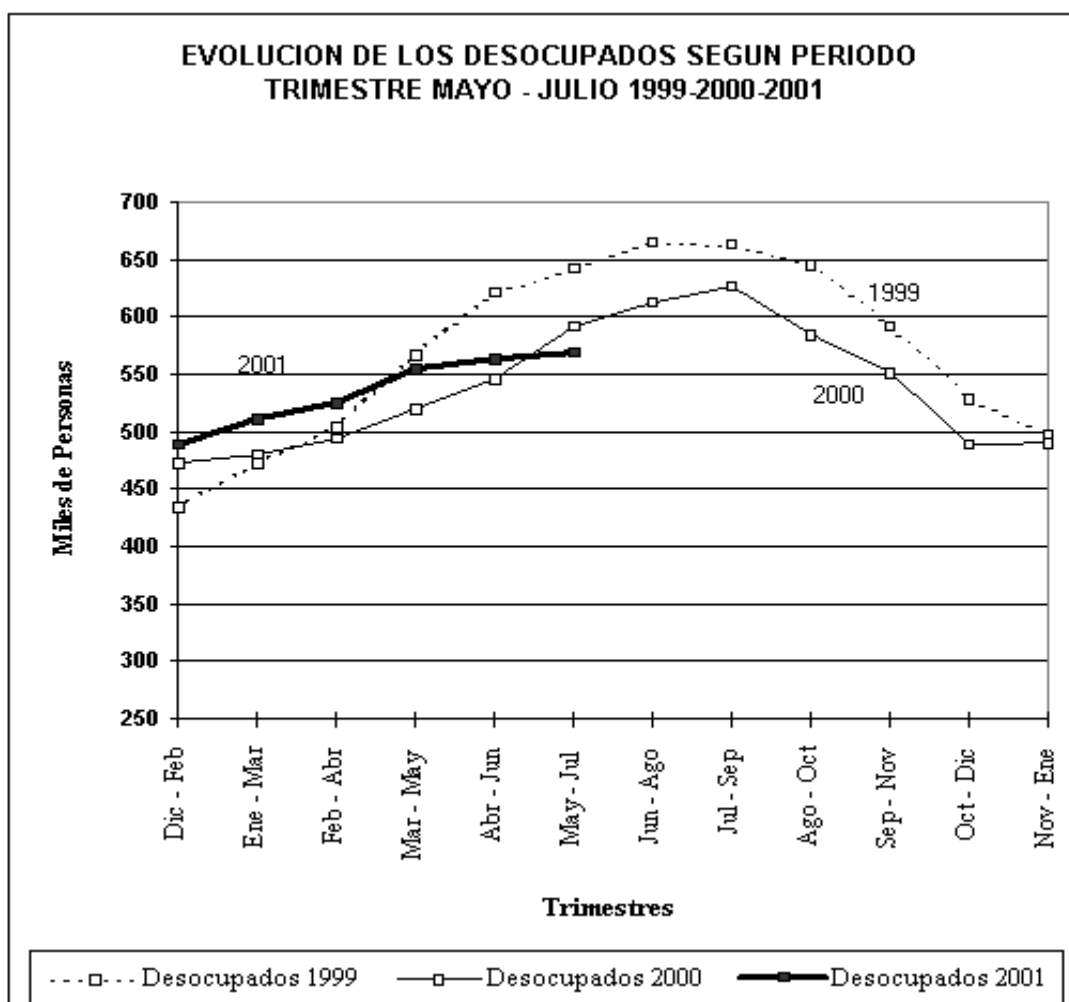
conjunto de alguna manera es un contrapeso a la inflexibilidad de nuestra legislación, por lo que cualquier modificación, en un sentido u otro debe ser cuidadosamente estudiada a objeto de no crear un estado de indefensión de ninguno de los miembros de la relación laboral.

ANEXO I: ESTADÍSTICAS EN TORNO A EMPLEO Y CESANTIA



Comentario: En el trimestre mayo – julio 2001, la estimación de la fuerza de trabajo alcanzó a **5.830.370** personas, experimentando un aumento de **0,17** por ciento con respecto al trimestre anterior (9.900 personas) y un aumento de **0,22** por ciento con respecto a igual trimestre del año anterior (12.910 personas).

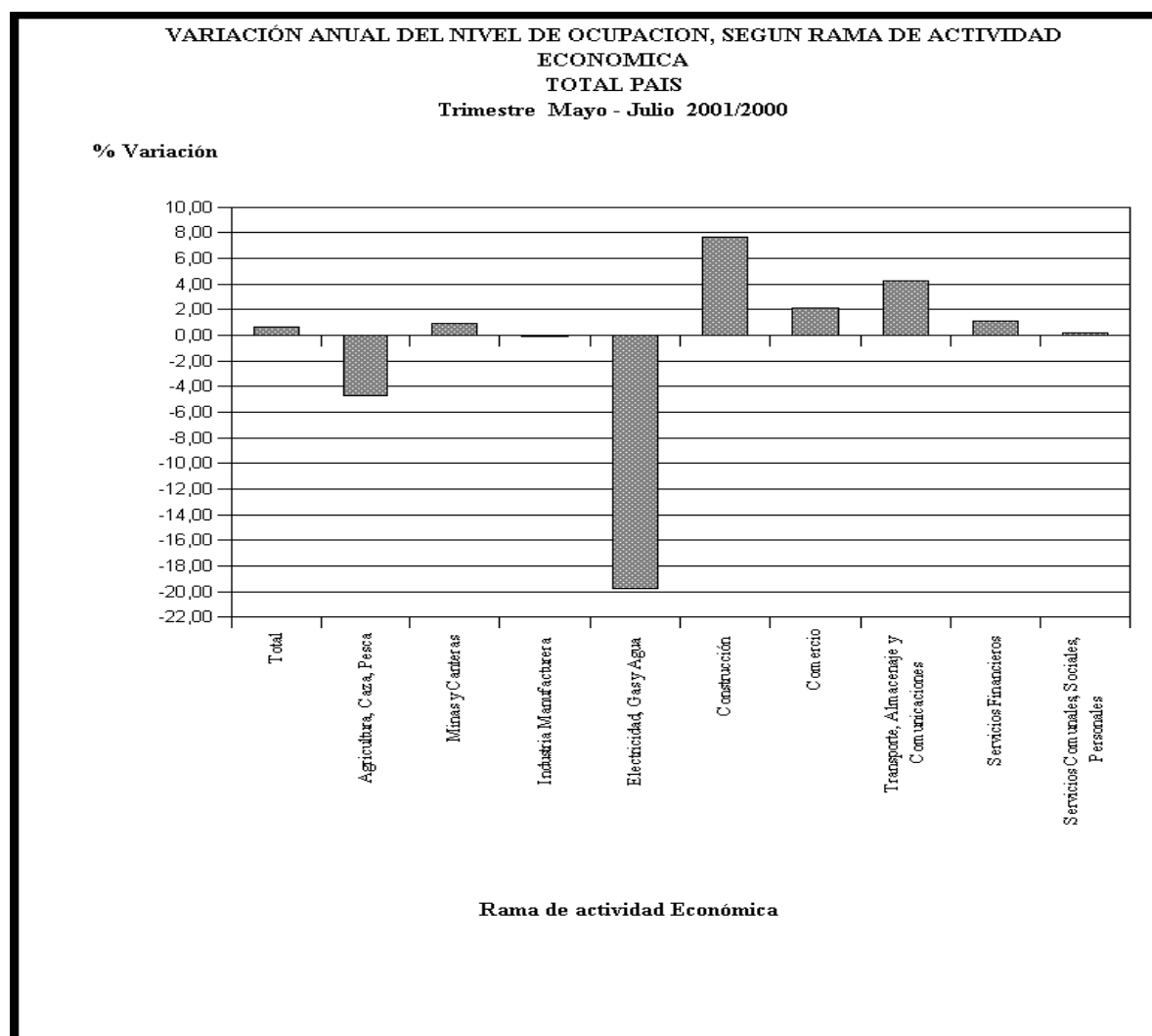
La estimación del número de ocupados se ubicó en **5.260.520** personas, lo que significa un aumento de **0,68** por ciento con respecto a igual trimestre del año anterior, es decir, un aumento de **35.520** plazas de trabajo, por otra parte, la estimación del número de ocupados respecto al trimestre anterior aumenta en **0,06** por ciento (3.210 personas)



Comentario: El número de desocupados se estimó en **569.850** personas lo que significa una disminución a igual trimestre del año anterior de **3,81%** (22.600 personas), los cesantes disminuyen en un **5,58%** (28.680 personas) y los buscan trabajo por primera vez aumentan en **7,72%** (6.080 personas), en relación al trimestre anterior los desocupados aumentan en **1,19%** (6.690 personas) los cesantes aumentan en un **2,94%** (13.830 personas) y los buscan trabajo por primera vez disminuyen en un **7,76%** (7.140 personas).

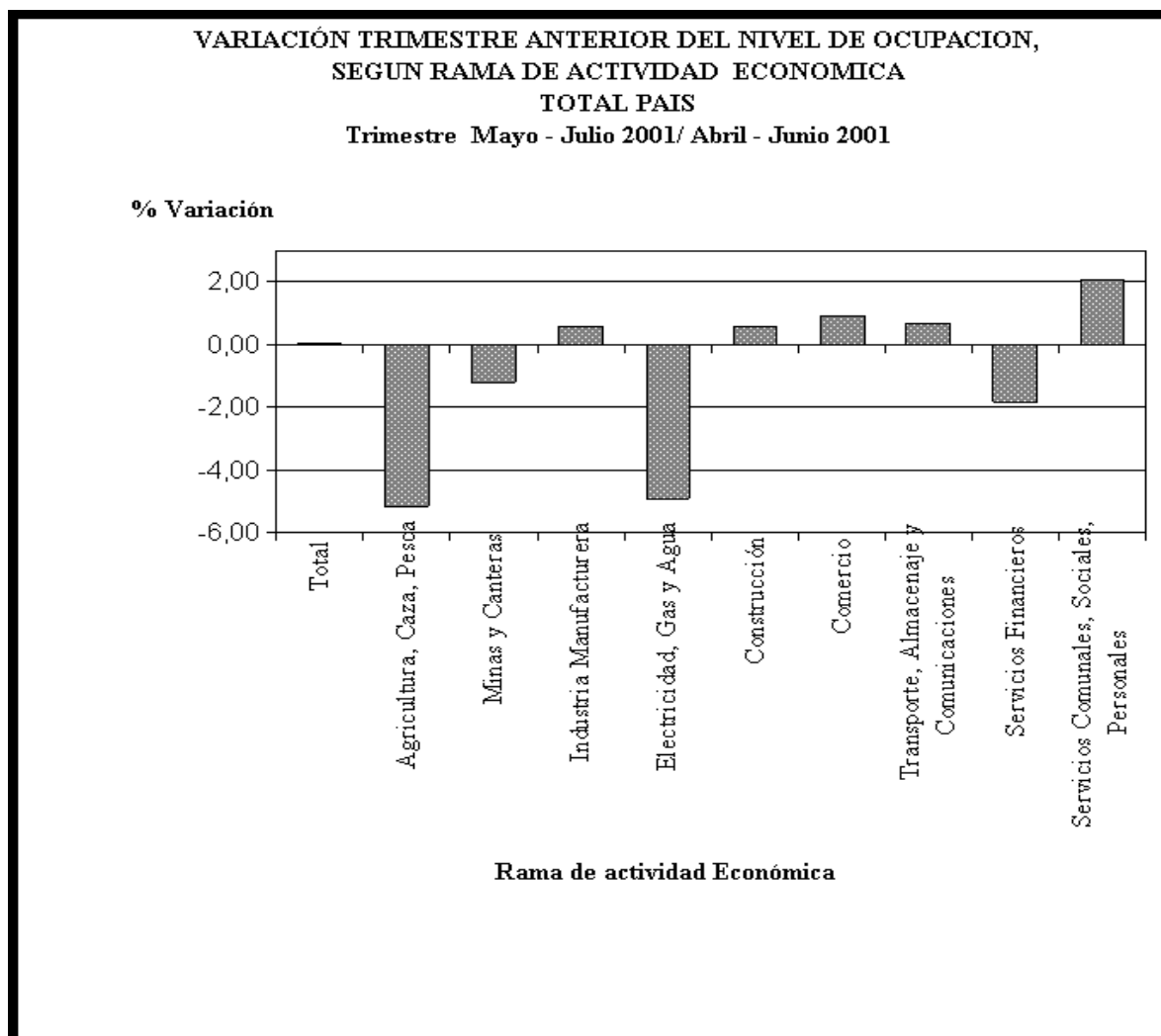
La tasa de desocupación nacional alcanzó a un **9,8** por ciento, experimentando una disminución de **0,4** punto porcentual con respecto a igual trimestre del año anterior y un aumento de **0,1** punto porcentual con respecto al trimestre móvil anterior

La estimación del número de personas fuera de la fuerza de trabajo es de **5.244.360**, experimentando un aumento de **3,60** por ciento, con respecto a igual trimestre del año anterior, lo que significa un aumento de **182.060** personas, por otra parte, se registra también un aumento de **0,11** por ciento en relación al trimestre móvil anterior (5.620 personas).



Comentario: Al efectuar una comparación de la situación de ocupación por sectores económicos a nivel nacional, con igual trimestre del año anterior, se observa que los sectores más dinámicos, desde el punto de vista de la generación de empleo corresponden a los de: Construcción: **7,6%** (28.530); Transporte, Almacenaje y Comunicaciones: **4,2%** (17.140); Comercio: **2,1%** (21.110); Servicios Financieros: **1,1%** (4.590); Minas y Canteras: **1,0%** (700) y Servicios Comunales, Sociales y Personales: **0,2%** (3.170).

Por otra parte, experimentan un decrecimiento de ocupación los sectores de: Electricidad, Gas y Agua: **19,8%** (6.730); Agricultura, Caza y Pesca: **4,7%** (32.070) e Industria Manufacturera: **0,1%** (930). Las cifras entre paréntesis corresponden al número de personas.



Comentario: Al efectuar una comparación de la situación de ocupación por sectores económicos a nivel nacional, con el trimestre inmediatamente anterior, se observa que los sectores más dinámicos desde el punto de vista de la generación de empleo corresponde a los de: Servicios Comunales, Sociales y Personales: **2,1%** (30.190); Comercio: **0,9%** (9.150); Transporte, Almacenaje y Comunicaciones: **0,7%** (2.760); Industria Manufacturera: **0,6%** (4.120) y Construcción: **0,6%** (2.230).

Experimentan un decrecimiento de ocupación los sectores de: Agricultura, Caza y Pesca: **5,1%** (35.220); Electricidad, Gas y Agua: **4,9%** (1.410); Servicios Financieros: **1,8 %** (7.700) y Minas y Canteras: **1,2%** (910). Las cifras entre paréntesis corresponden al número de personas.

CAPITULO IV

LA LEGISLACIÓN EN CHILE REFERIDA A

LA PROTECCIÓN CONTRA LA CESANTÍA

SISTEMA DE SUBSIDIO DE CESANTIA

I. DECRETO LEY N° 603

Mediante el Decreto ley N° 603 de 1974, publicado en el Diario Oficial N° 28.925, de 10 de agosto de 1974, fue creado en nuestro país el Sistema de Subsidios de Cesantía para los trabajadores de los sectores público y privado; sistema de carácter transitorio en tanto no fueran dictadas, normas reguladoras de un Sistema Único de Protección por Desempleo.

Esta norma distingue el sistema aplicable a sector privado y al sector público, sentando las bases generales del subsidio de cesantía en nuestro país. Sus principales características son:

A. Sector privado:

1. Aplicable a trabajadores cesantes, esto es, aquellos que han perdido su empleo luego de la entrada en vigencia de la ley, que tengan cotizaciones previsionales continuas o discontinuas por 12 meses dentro de los dos años anteriores a la solicitud e inscritos en un Registro Nacional de Cesantes.
2. Estos requisitos deben ser nuevamente cumplidos al solicitar un nuevo subsidio.
3. El monto está dado por el promedio de los últimos seis meses, con un tope mínimo y máximo establecido en el cuerpo legal.
4. El subsidio es pagado hasta los noventa días de iniciado el período de cesantía, independiente de la fecha de su solicitud. Estos períodos pueden ser prorrogados, hasta por cuatro veces manteniéndose las condiciones que lo justifican.
5. Se establece finalmente un régimen de Trabajo Mínimo Asegurado, organizado por las Municipalidades, y al cual podrán acogerse los trabajadores cesante de los sectores público y privado que tengan derecho al subsidio de cesantía. Esta actividad es compatible con el subsidio a diferencia de toda otra actividad remunerada.

B. Sector Público.

1. Aplicable a todos los trabajadores salvo aquellos separados producto de medidas disciplinarias.
2. El monto está dado por el 75% de la última remuneración imponible.
3. Las demás condiciones y requisitos son equivalentes a las establecidas para el sector privado.

II. D.F.L. N° 150

La norma vigente hasta la entrada en vigor del nuevo seguro de cesantía es el D.F.L. N° 150, de 1981, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, texto refundido y sistematizado del DL. 603, que regulaba el Sistema de Subsidio de Cesantía.

Al igual como ocurría en el cuerpo legal contenido en el D.L. 603, nuevamente distingue entre trabajadores del sector público y privado.

Las características principales contenidas en esta normativa son las siguientes:

1. Contempla como beneficiarios dentro del sector privado a empleados particulares, que imponían al Fondo Especial de Cesantía. Trabajadores dependientes con sistemas convencionales de indemnización por años de

servicios, reconocidos y autorizados, por la ley en forma expresa. Asimismo, incorpora a los trabajadores independientes que a la vigencia del D.L. 603 explicado anteriormente tenían derecho a subsidio de Cesantía en el anterior régimen.

Asimismo a los trabajadores del Sector Público, entendiendo por tales a todos aquellos incluidos en el D.L. 603.

2. En cuanto a los requisitos para optar al beneficio contenido en este subsidio, básicamente son los mismo establecido en la normativa anterior, esto es:

2.1 Haber perdido el empleo por causas no imputables al propio trabajador. Este requisito es común tanto para trabajadores del sector público como privado.

2.2 Tener un período de cotización de a lo menos 52 semanas o 12 meses de servicios y/o imposiciones, continuas o discontinuas, en los dos años anteriores al período de cesantía.

2.3 Encontrarse inscritos en el Registro de Cesantes que para estos efectos lleva la institución previsional o la institución que concede el beneficio, dependiendo si se trata de trabajadores del sector privado o público, respectivamente.

2.4 Inscribirse en el Registro de Cesantes que para estos efectos disponga la Municipalidad del domicilio del trabajador a fin de considerar al desempleado para la ejecución de trabajos de ayuda a la comunidad.

3. Frente a un período de cesantía, el trabajador debe acudir al Instituto de Normalización Previsional, "I.N.P." o Caja de Compensación, en su caso, o en el servicio donde se originó la cesantía, respecto del sector público. Estos organismos serán las entidades otorgantes del beneficio dependiendo de cada tipo de trabajador. Para estos efectos, el solicitante debe acompañar un certificado emitido por el ex empleador, o la inspección del Trabajo en que se consigne la fecha y causa del despido. Este punto, como se ha visto, resulta determinante para la procedencia del beneficio.

El monto del subsidio, fue fijado en la propia ley, y actualizado a partir de año 1996, concibe un monto decreciente por períodos concebidos hasta los 90 días, entre 90 y 180 días y hasta 360 días. El subsidio, en consecuencia, dura un plazo máximo de 360 días, aun cuando es posible renovarlo manteniéndose las condiciones de su otorgamiento hasta por cuatro períodos adicionales de 90 días cada uno.

Este beneficio se suspende al cesar la condición de cesante del trabajador. Ante un nuevo término de relación laboral el beneficio se concede hasta completar los 360 días proyectados (en este caso no se requiere acreditar nuevamente el período de cotizaciones, pero una vez extinguido el período de 360 días, nuevamente deberá acreditar las cotizaciones continuas o discontinuas, por un período equivalente a 12 meses desde el último despido).

4. Los subsidios de cesantía son incompatibles con ingresos provenientes de cualquier actividad, incluyendo aquellos que tengan su origen en los programas de absorción de cesantía que llevan a cabo las Municipalidades y otras organismos estatales. El retardo del empleador para enterar las cotizaciones no obsta a la recepción del beneficio, el que es absorbido parcialmente por el Estado.
5. El beneficio considera como causales de término el rechazo de oferta laboral emanada del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo "SENCE", sin justificación. El trabajador cesante tiene la facultades de rechazar la citada oferta laboral si el ingreso ofrecido es inferior al 50% del que tuvo en su último empleo, o si el trabajo no es acorde con la formación profesional del trabajador. La norma contenía una presunción

en el sentido que si el trabajador no concurre a dos citaciones efectuadas por el SENCE para ofrecerle empleo, se entenderá haber perdido la condición de desocupado.

Adicionalmente, la entrega de subsidio supone el efectuar trabajos en beneficio de la comunidad, por lo que la negativa trae como sanción la pérdida del beneficio; igual sanción se impone a quien maliciosamente aporta datos falsos a fin de obtener el seguro.

6. En lo que respecta al financiamiento de este subsidio, la ley volvía a distinguir la situación del sector privado el Sistema se financia con cargo al Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía, compuesto por aporte fiscal proveniente de la ley de Presupuesto.

En el sector público, en tanto, el subsidio se financia con cargo a fondos fiscales, requiriendo para estos efectos de una cuenta especial en Tesorería General de la República.

7. La administración de este subsidio corresponde, en el sector privado al Instituto de Normalización Previsional “INP” o a la Caja de Compensación de Asignación Familiar respectiva. En cuanto a los trabajadores pertenecientes al sector público la administración corresponde al Servicio en el cual se produjo la cesantía. En ambos

casos, las respectivas entidades administradoras quedan sujetas a la fiscalización de la Superintendencia de Seguridad Social, sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República.

SISTEMA DE PROTECCIÓN POR CESANTÍA (PROTRAC)

A partir de año 1990, los gobiernos de la Concertación manifestaron su interés en Chile un Sistema de Protección al trabajador cesante. Motivados por el relativo aumento en la rotación laboral producto de la globalización y la apertura a los mercados externos. De este modo, durante la administración de Eduardo Frei Ruíz Tagle, el miércoles 9 de Julio de 1997 fue enviado a la Cámara de Diputados el proyecto que pretendía establecer un sistema de protección por cesantía, el llamado PROTRAC.

El citado proyecto, luego de tres años de tramitación fue archivado a solicitud del Presidente Ricardo Lagos el 09 de Mayo del año 2000, para iniciar la discusión que culminaría con la promulgación de la actual ley de Seguro de Cesantía. ¿Qué sucedió que el Protrac no satisfizo las exigencias de empleadores y trabajadores?; a continuación, serán expuestas sus

principales características, así como sus virtudes y defectos que desencadenaron el fracaso de este proyecto legislativo.

I. CARACTERÍSTICAS DEL PROTRAC.

1. El proyecto contemplaba que cada mes el empleador debía cotizar en una cuenta especial de ahorro a nombre del trabajador, un 3,6% de su remuneración y, a su vez, el trabajador debía complementar este aporte con un 0,8% de su remuneración a su propio cargo. Esto se realiza por once años. Como se trata de un depósito, esto es comparable a una asignación a todo evento que se deposita en una cuenta de ahorro del trabajador, a diferencia del sistema de indemnizaciones vigente, al cual tienen derecho los trabajadores despedidos por causales propias de la empresa.
2. En caso de despido por la causal necesidades de la empresa, es decir la misma que hoy da derecho a la actual indemnización por años de servicio, el empleador debe cancelar 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 son descontables del monto total a cancelar.

En otras palabras: un trabajador despedido por la causal necesidades de la empresa tiene un costo igual al actual para el empleador, más uno adicional para el trabajador de un **0,8%** . En cambio, si el trabajador es despedido por otras razones, o deja voluntariamente su empleo, o en caso de muerte o jubilación, tiene derecho (él o sus descendientes) a los depósitos acumulados en su cuenta de ahorro.

3. Con los depósitos acumulados en la cuenta del trabajador, éste puede retirar mensualmente, contra presentación de su finiquito, los recursos acumulados en tantos períodos como fueren los años de cotizaciones en el Sistema Previsional del Trabajador y fracción superior a seis meses o desde el último retiro del Fondo de Cesantía, en un límite máximo, en ambos casos, de cinco cuotas iguales, siempre con la obligación de disponer de 12 meses de cotizaciones previas (continuas o discontinuas). En caso de muerte del trabajador, los fondos acumulados son pagados a la familia sobreviviente.

4. En el evento que el trabajador encontrare empleo antes de agotar los fondos de su cuenta individual, tiene la opción de hacer retiro por una vez del saldo o reservarlo para futuros eventos de cesantía.
5. Incluso el trabajador tiene derecho a retiros anticipados para el evento que acumulare una suma superior equivalente a 2,5 veces el último salario mensual. Estos retiros se materializan cada 24 meses o cada 12 meses en las condiciones que el propio proyecto establecía.
6. Si los montos acumulados no alcanzan 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 la subsidia el Estado. Ello, siempre que el despido tenga origen en razones aducidas como necesidades de la empresa. Es decir, un trabajador que percibe el ingreso mínimo y es despedido a los 12 meses, percibirá un subsidio de 2 sueldos mínimos durante los primeros cinco meses de cesantía .
7. La administración del sistema Protrac era entregada en el proyecto a la Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, creando para tales efectos un denominado Fondo de Pensiones Tipo 2, cuya principal característica es la menor volatilidad de la rentabilidad que la presentada en los fondos de pensiones tradicionales. Este objetivo se logra

básicamente con la restricción impuesta en el proyecto en el sentido que estos fondos solo pueden ser invertido en títulos de renta fija con un plazo máximo entre 2.5 y 4 años.

II. PRINCIPALES CRÍTICAS A ESTE SISTEMA

1. Aumenta el costo 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 con el sistema tradicional de indemnización por años de servicio, el 50% de los términos de contrato daban derecho a indemnización, entonces el mayor costo para el empleador, generado por cotización obligatoria de 3.6% de la remuneración de cada trabajador establecida en el proyecto del Protrac, 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) venía a representar un importante aumento del costo de contratación. Esta última hipótesis se basa en que, especialmente en las empresas pequeñas, el empleador en la actualidad "maneja" el problema de los despidos para evitar el pago de indemnizaciones ya que no tiene provisionado su costo.

Dentro de los costos del sistema deben asimismo, ser incorporados los costos de administración, calculados en alrededor de un 0.9% de la remuneración impuesta en el respectivo órgano administrador.

- 2. Aumenta el desempleo:** estudios aplicados al caso chileno⁶, muestran que los sistemas de seguro de desempleo, ya sea combinados o no con indemnizaciones por años de servicio, aumentan el desempleo. También concluyen que el efecto sobre el desempleo crece con el monto del beneficio y con su duración, siendo más adverso el efecto del mayor monto del beneficio.
- 3. Calidad del Seguro:** Como el seguro se sustenta en un ahorro previo, se requiere un período previo de trabajo estable. El sistema propuesto en el

Protrac involucra un ahorro de aproximadamente medio mes por año a todo evento, y por lo tanto con un período de trabajo previo de cuatro años (tres años y medio) se habrá ahorrado alrededor de 2 sueldos -a menos que la causal del desempleo sea un despido por necesidades de la empresa, en cuyo caso se garantiza un mes por año (seguro vigente hoy) - más el aporte de 0,8% del trabajador (que lo aportó él mismo, y probablemente habría valorado más no aportarlo).

Esta necesidad de ahorro se traduce, según los detractores del proyecto, en que esta iniciativa no beneficiaba a ningún desempleado a la época de estudio de este proyecto. Por el contrario, el mayor costo de contratación se traduce en que se requerirá más tiempo para absorber la pérdida de empleo que arrastra el país.

- 4. Traspaso de costos desde el sistema hacia el Estado, lo cual conduce a un uso abusivo y creciente del mismo.** Uno de los principales defectos de los sistemas de seguro de desempleo europeo radica precisamente en este fenómeno. En el caso propuesto, el Estado pasa a financiar a un trabajador que recibe el salario mínimo y tiene una antigüedad de 12 meses, en el equivalente a dos salarios mínimos. Dado

⁶ Mizala, A., Romaguera, P., Henríquez, P. (1998): "Oferta Laboral y Seguro de Desempleo, Estimaciones

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.

5. Incrementa el desempleo juvenil sin otorgarle ningún seguro. De más está decir, que la condición de ahorro previo excluye a los jóvenes, donde se concentra la mayor tasa de desempleo, y dificulta más su incorporación al mercado laboral al momento de incrementar el costo de contratarlos. En efecto, los jóvenes desempleados en ningún caso recibirán beneficios, porque en la mayoría de los casos se trata de desocupación por la dificultad de encontrar un primer empleo. El segundo grupo más afectado será el de trabajadores con baja calificación, los cuales hoy también presentan tasas de desempleo mayores al promedio de la economía.

ANEXO II: DOS VISIONES RELATIVAS AL SEGURO DE CESANTÍA

A continuación, como forma de exponer las disímiles posturas generadas en nuestro país con ocasión de la discusión del seguro de cesantía, se transcribirán dos documentos que, cada uno desde su particular punto de vista, analizan las ventajas, implicancias e inconvenientes que genera en nuestro ordenamiento laboral, la dictación de una ley que crea un sistema de seguro de desempleo.

“SEGURO DE CESANTÍA O CESANTÍA SEGURA

El Choque con la Indemnización

Comienzan ya a escucharse los trompetazos de la discordia entre la CUT, el Gobierno y los empresarios respecto al seguro de cesantía. A mi juicio, lo que se requiere es un esclarecimiento técnico, lógico y humano de todo el asunto. Lo primero es, entonces, poner en evidencia las contradicciones y los efectos perversos de la actual ley de indemnizaciones. Después, discurrir un nuevo cuerpo legal de defensa efectiva y a

largo plazo del trabajador cesante, considerando la ética del trabajo y el desarrollo del individuo que lo ejecuta, las exigencias técnicas y económicas, y la flexibilidad que exige la globalización de la economía, en creciente competitividad y en constante cambio. Esto significa tomar en cuenta el aporte y la libertad de cada uno de los trabajadores y de los empresarios, a fin de mejorar los ingresos de los primeros y aumentar la eficiencia de los segundos, y asimismo, asegurar una actualización permanente de las capacidades laborales.

Nuestro exiguo mercado interno y nuestra íntima capacidad de desarrollo obligan a las empresas a salir al mundo. Y esa exigencia no acepta gravar directa o indirectamente la ya precaria productividad nacional. Tan deficitaria es, que cuando una transnacional adquiere una empresa chilena, desplaza o despide al 30 por ciento o más de su personal antes de cumplir un año de administración. ¿Y en qué se basa para proceder así? Simplemente en los estándares de eficiencia alcanzados en otras latitudes, y exactamente en el mismo rubro.

La capacitación permanente.

El nuevo escenario global, sobre todo respecto a las empresas medianas y pequeñas, intensivas en mano de obra y precarias tecnológica y financieramente, nos dice que los proteccionismos laborales que fomentan directa o indirectamente la infraproductividad y que no promueven el aprendizaje son absolutamente incompatibles con su dinámica. Y que además suelen acarrear costos económicos y políticos en el mediano plazo, muy superiores a los que se evitan encareciendo el trabajo a través de dichos proteccionismos. Es imperioso mejorar nuestra productividad, desterrar el antagonismo entre empresarios y trabajadores, generar espacios de autodefensa en el trabajador mediante una capacitación periódica y autosustentable, y abrir así posibilidades reales de mejores ingresos en función del despliegue de los talentos y de la voluntad de trabajo. En un futuro muy próximo no sobrevivirán las empresas cuyos trabajadores no están en programas de constante aprendizaje o de actualización de sus habilidades.

Ley de indemnización y sus efectos.

Los efectos perversos y las contradicciones de la actual ley de “indemnización” son diversos. Primero, no se sabe qué es lo que se indemniza, o qué mal causado se pretende reparar. Segundo, dicha “compensación” está estipulada por Ley, y el

trabajador la asume como derecho adquirido, pero, como al mismo tiempo no es a todo evento, provoca los naturales y antagónicos tiras y aflojas. Mas aún, su carácter hipotético hace que los empresarios, sobre todo los pequeños y medianos, que emplean a la mayor parte del contingente laboral, no la incluyan en sus costos, pues si alguno lo hace en solitario, simplemente queda fuera de mercado.

Por otra parte, dada la multiplicación exponencial que se produce en las indemnizaciones, aumentar un salario, aunque el empresario pueda hacerlo, es un cuasi suicidio económico. Se da así la paradoja de que la ley cierra la posibilidad de un ingreso laboral mayor, quizás durante una buena parte de la vida activa del trabajador, a cambio de una indemnización meramente eventual. A esto se suma otra paradoja: el hecho de que por ley no se pueden reducir los salarios, incluso en condiciones económicas muy adversas, induce también al empresario a no aumentarlos aunque pueda, pues no sabe si en el mediano o largo plazo los podrá financiar.

Así se van concretando imágenes de egoísmo por una parte y de desidia e incomprensión laboral por otra. Finalmente, otra causa de nuestra infraproductividad es que después de ciertos años de servicios, cuando la indemnización conforma ya un pozo interesante para el trabajador, muchos de ellos comienzan a discurrir cómo hacerse

despedir con derecho a indemnización, pero rindiendo el mínimo, para constituirse en improductivos y provocar así el despido, sabiendo que los juicios laborales casi siempre favorecen a los trabajadores y cuentan con defensa legal gratuita. Hay que desvincular los montos de indemnización o de seguro de cesantía del salario habitual.

La “indemnización” surgió con el propósito de asegurar la subsistencia económica del trabajador mientras encontraba una nueva fuente laboral. Por lo tanto, carece de toda lógica impulsar un seguro de cesantía dejando además vigente la actual ley de indemnizaciones. Eso equivaldría a una doble indemnización, a un doble seguro. ¿Cómo se puede financiar el seguro, y al mismo tiempo este verdadero año sabático que significan 11 ó 12 remuneraciones en caso de despido y 10 años de vida laboral.

No al desamparo del trabajador.

Quiero ser claro: de ninguna manera estoy proponiendo dejar en la indefensión a los trabajadores. Todo lo contrario: se debe terminar con todas las incongruencias, la falta de una real capacitación y el divisionismo derivados del actual sistema, que perjudican al desarrollo del mundo laboral, de las empresas y del país.

La ley de indemnización debe replantearse por completo, constituyéndose en un seguro de cesantía, capacitación y fondo de retiro, que no limite la libertad de ninguna de las partes. Este seguro debería tener un financiamiento tripartito, al que concurren en partes proporcionales el empresario, el trabajador y el Estado, con un monto mensual, porcentual al ingreso imponible promedio de cada trabajador. Los fondos deberían ser administrados en cuentas individuales por organismos autónomos, expertos en riesgos y regulados por ley.

Constituiría una muy mala señal y una regresión colectivista gravísima conformar un sistema de reparto general en manos del Estado. Cualquier sistema fundado en el injusto principio de “nadie sabe para quien trabaja” atenta contra los derechos de las personas y contra la coherencia política. El sistema de reparto ya probó su ineficiencia en toda Latinoamérica e incluso en los E.E.UU.

Lo que cubre el seguro.

Ahora bien, este seguro cubriría los siguientes eventos:

1. *Que el trabajador pueda optar libremente a un mejor trabajo, o mejor remunerado, sin quedar “enganchado” en la expectativa de la indemnización por años de servicio.*
2. *Que el trabajador pueda ser despedido cuando las condiciones del mercado o de la empresa lo hagan necesario, sin el gravamen de la indemnización, porque ahora estaría reemplazado por el seguro;*
3. *Que la empresa pueda mejorar las remuneraciones temporal o permanentemente sin que eso le signifique elevar su pasivo en esta materia hasta 12 veces los tramos de ingresos medios y bajos;*
4. *Que el trabajador pueda sostener económicamente a su familia durante un período mínimo de entre cuatro y seis meses;*
5. *Incentivar fuertemente al trabajador a capacitarse o actualizarse profesionalmente durante su cesantía, e incluso durante su permanencia en la empresa.*
6. *No se debe confundir seguro de cesantía y de capacitación con ahorro laboral. Este nuevo sistema operaría en las siguientes modalidades:*
 - a) *El trabajador retirará todo el fondo acumulado (aporte estatal, aporte patronal y aporte propio) cuando sea despedido por el empresario e ingrese además a algún instituto de capacitación acreditado;*
 - b) *Si es despedido pero no ingresa en ningún instituto, percibirá sólo la parte acumulada por él y por el empresario;*

- c) *Si se retira voluntariamente y se capacita, percibirá su parte personal y la del Estado, no la del empresario, quedando dentro el mínimo que se requiere para solventar una eventual cesantía posterior.*
- d) *Si se retira por su cuenta y no se capacita, recibirá sólo su parte personal, reteniéndose igualmente el mínimo necesario para financiar una eventual cesantía posterior;*
- e) *Si decide capacitarse sin retirarse de la empresa, podrá acceder al mismo financiamiento tripartito, en tanto el fondo acumulado haya rebasado lo requerido para cubrir el evento del desempleo. Por último, de llegar al final de su vida laboral en la misma empresa, percibirá el fondo acumulado personal y el del empleador, a modo de fondo de retiro. En caso de que los recursos aportados por el empresario y por el Estado terminen no siendo utilizados, dichos montos retornarán a su respectivos orígenes, o bien serán destinados a financiar el seguro de aquellos trabajadores que inician su vida laboral en la propia empresa que generó los recursos.*

Últimos alcances.

La idea de que el Estado financie una parte de este seguro de cesantía y capacitación obedece a tres razones:

- 1. Que si un trabajador queda cesante hay ahí cierta responsabilidad del Estado, pues es él quien tradicionalmente se autoimpone la educación del ciudadano común, y queda claro que si se produce el evento del despido es porque en alguna medida esa educación ha sido deficiente;*
- 2. Que la capacitación laboral es una instancia de bien común social.*
- 3. Que la evaluación financiera del sistema tiene que hacerse más allá de lo estrictamente lineal. Es decir, deben entrar en consideración los recursos que actualmente gasta el Estado para atenuar la cesantía y/o paliar una enorme gama de efectos colaterales. Por ejemplo, la existencia de los recursos de subsidio a la cesantía al trabajador público o privado, de 360 días de vigencia, dispuestos por el DFL 150, artículos 41 y siguientes, publicado en el "Diario Oficial" del 25 de marzo de 1982, y que quedó como anexo del Código del Trabajo; los fondos que se destinan al programa de empleo municipal en actual vigencia; los recursos dispuestos para el Sence, y un largo etcétera en gastos que se hacen para contrarrestar las lacras sociales que provoca el desempleo, por ejemplo, en policía, justicia, sistema penitenciario, salud, etc.*

Nuestra políticas benefactoras, o cultura del bienestar, no pueden seguir dándose el lujo de períodos sabáticos en vastos sectores laborales, cuyo nivel intelectual y volitivo permanece aún en el más absoluto subdesarrollo. A mi juicio, un sistema como éste contribuiría a sanear humana, económica, técnica e incluso políticamente el país, pues cuando se trabaja bien y se vive bien la gente coexiste en un verdadero orden social”.

Sebastian Burr Cerda

EL MERCURIO DE SANTIAGO, 02/04/00

“NUEVO SEGURO DE DESEMPLEO:

POCAS NOVEDADES, VIEJAS INSUFICIENCIAS.

El proyecto oficial sigue sin ser, en estricto rigor, de financiamiento tripartito. El

aporte estatal anunciado es extraordinariamente bajo, anunciándose que alcanzará a unos US\$10 millones a US\$12 millones anuales.

En la propuesta gubernamental a los trabajadores se les incrementa su ya alto nivel de ahorro forzoso, en 0,6% adicional de su remuneración bruta. Esto no se justifica, si se considera el elevadísimo porcentaje que deben entregar para la administración de su fondo previsional.

1. Consenso nacional respecto de la urgencia de un Seguro de Desempleo: *Cumpliendo con uno de los principales compromisos de la reciente campaña electoral, el gobierno del Presidente Ricardo Lagos ha preparado un nuevo proyecto de seguro de desempleo. Y mientras se hablaba de un seguro de desempleo en general, se produjo un absoluto consenso en su necesidad.*

El actual subsidio de cesantía es una indignidad, por su bajísimo monto, \$17.000 mensuales en su nivel máximo. Los centenares de miles de desocupados a causa de la recesión económica lo vivieron o viven en carne propia, al quedar en la indefensión. Y el único mecanismo para paliar el agudo problema lo constituyen los programas de emergencia para desempleados –antes PEM y POJH– cuyo número de beneficiarios se viene reduciendo progresivamente.

No parece inoportuno hacer notar que la acción del nuevo gobierno ha sufrido un primer traspié de significación, precisamente al intentar el ministro de Hacienda (Nicolás Eyzaguirre) reducir los fondos destinados a estos programas de emergencia. La reacción del país, representada por la firme oposición de los alcaldes y el buen sentido de otros miembros del gobierno, significó dar pie atrás rápidamente en la reducción pretendida.

2. Discrepancias respecto del proyecto propuesto. *Las diferencias sobre el proyecto de Seguro de Desempleo se produjeron cuando se empezó a discutir el seguro en concreto y, en particular, cuando se puso en consideración la propuesta gubernamental sobre el polémico tema de su financiamiento.*

La fórmula mantiene una gran semejanza con el fracasado Sistema de Protección al Trabajador Cesante (Protrac), enviado al Congreso durante la administración de Eduardo Frei, que no se pudo jamás abrir camino, pese a los múltiples anuncios efectuados sobre su próxima promulgación.

3. El proyecto no contempla un subsidio fiscal de significación. *El proyecto oficial sigue sin ser, en estricto rigor, de financiamiento tripartito. El aporte estatal anunciado es*

extraordinariamente bajo, anunciándose que alcanzará a unos US\$10 millones a US\$12 millones anuales.

Si se considera que –según se ha anunciado– dicho subsidio incluye los fondos actualmente destinados al subsidio de cesantía, que en 1999 fueron del orden de US\$8 millones, se puede concluir que el subsidio contemplado en el nuevo proyecto es aún inferior al contemplado en el Protrac, que en sus últimas versiones era del orden de US\$8 millones anuales, sin afectar el subsidio de cesantía.

El monto del subsidio fiscal se estableció dentro de los marcos de la política gubernamental de "restricción presupuestaria", aunque no implica recursos hasta que se apruebe la ley y comiencen a generarse un año después sus primeros beneficiarios, y también sin pensar en modificarla estructura tributaria para generar nuevos recursos.

En cambio, sí existen centenares de millones de dólares para otorgar subsidios regresivos como el del Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEEP), que beneficia más a quienes lo consumen en mayor cantidad y que implicó un gasto en la larga etapa ascendente del precio del oro negro en los mercados internacionales de varios centenares de millones de dólares, varias veces lo anunciado para el seguro de desempleo.

De igual modo, con cargo al presupuesto se cubre el millonario déficit previsional de las Fuerzas Armadas y Carabineros, que alcanza a los US\$1.100 millones anuales, es decir 110 veces más a la suma en el proyecto gubernamental de seguro.

De acuerdo a las cifras divulgadas en Internet por la publicación Economía y Sociedad, del ex ministro de la dictadura José Piñera -responsable del sistema de administradoras de fondos de pensiones y de dejar fuera del mismo a los institutos armados- el aporte fiscal para cubrir este año el déficit de la Caja de Previsión de la Defensa (Capredena) alcanzará a alrededor de US\$700 millones y el destinado a la Dirección Previsional de Carabineros (Dipreca) será de unos US\$400 millones. Estas sumas equivalen un tercio del gasto militar total, que corresponde –según la publicación- a US \$3.000 millones (29/3/00).

4. El aporte estatal al subsidio para cesantía debería ser del orden del 1% del PIB. El monto presupuestario destinado a seguro de desempleo resulta insignificante si se compara con aquellos países, particularmente europeos, que poseen mecanismos efectivos de protección.

En Europa, el costo promedio aportado por el Estado con este propósito es de 2,5% del PIB, lo que en la realidad chilena equivaldría a más de US\$1.600 millones, una suma 160 veces superior a la anunciada por el gobierno.

Desde luego, no se trata de llegar a esos porcentajes, pero perfectamente se podría hablar del equivalente a un 1% del PIB, es decir, una suma del orden de US\$700 millones anuales. Dicho monto alcanza para mantener durante un año un promedio mensual de 267.717 trabajadores cesantes, con un subsidio parecido al que demanda la Central Unica de Trabajadores (CUT), es decir, un 75% del sueldo el primer mes y decrecientemente hasta agotarse en seis meses.

En años de crisis como el actual, el monto aludido es insuficiente, puesto que el promedio mensual de trabajadores cesantes ha prácticamente triplicado esa cifra desde los inicios de la actual crisis. Otros años, en cambio, el monto de financiamiento aludido excede los niveles promedio de cesantía.

5. El aporte de los trabajadores debe obtenerse de rebajas de las comisiones de las AFP.

En la propuesta gubernamental a los trabajadores se les incrementa su ya alto nivel de ahorro forzoso, en 0,6% adicional de su remuneración bruta. Este incremento no se justifica si se considera el elevadísimo porcentaje que deben entregar para la administración de su fondo previsional, porcentaje que está absolutamente demostrado puede reducirse drásticamente.

Perfectamente este 0,6% puede deducirse de las elevadas e injustificadas comisiones que les deben cancelar a las administradoras de fondos de pensiones.

Ya la suma de los ingresos brutos de los trabajadores que deben destinar a mecanismos de ahorro forzoso o impuestos indirectos es muy elevada, disminuyendo sensiblemente su ingreso disponible. Cada \$100.000, si se considera el ahorro forzoso y que la casi totalidad de sus ingresos es gravada por el IVA, al destinarse a consumo, se reduce a sólo \$65.600.

6. Un aporte interesante del proyecto: El Administrador Unico. *Los trabajadores no tienen por qué financiar la multiplicidad de fondos previsionales y sus elevadas utilidades.*

Con razón en el proyecto oficial se elimina la multiplicidad de empresas para manejar el subsidio y se piensa en una sola que garantice un costo de administración bajo. El proyecto propone un administrador único de los fondos del sistema, servicio que sería licitado periódicamente.

7. ¿Hay realmente diferencias con el Protrac? *A su turno, el aporte patronal - fuertemente resistido por el empresariado- se financia en un porcentaje significativo, al igual como se establecía en el Protrac, con cargo a las indemnizaciones por años de*

servicio. Dicho de otra manera, se carga a una conquista de los trabajadores, que ya se redujo drásticamente en los años de dictadura, colocándole un techo de once años.

Del 2,9% de aporte patronal propuesto, un 1,9% será un anticipo de la indemnización.

El aporte total se ha rebajado en algunas décimas en las últimas versiones del proyecto.

La argumentación oficial para justificar esta exacción resulta por decirlo de alguna manera "curiosa". El ministro del Trabajo, Ricardo Solari, manifestó: "no vamos a tocar las indemnizaciones por años de servicio, sino que las queremos garantizar, anticipándolas a los trabajadores en las cuentas individuales, con el objeto de que, cuando ellos se retiren de sus empresas, tengan los fondos acreditados en sus cuentas individuales".

Solari argumentó su afirmación señalando que el porcentaje cobrado por los trabajadores suele ser inferior en la práctica al esperado, "por lo que termina siendo un tema de litigios y controversia, ya sea en la Inspección del Trabajo o en los Tribunales".

Queremos -concluyó- que éste sea un "beneficio cierto y seguro para los trabajadores de Chile "(7/4/00).

Los esfuerzos de los organismos del trabajo deberían orientarse en otra dirección: en buscar los procedimientos para que un derecho establecido de los trabajadores se cumpla y no se siga burlando. Lo cual pasa igualmente por el fortalecimiento del movimiento sindical para poder defender sus conquistas.

Los organismos empresariales se han manifestado en contra de aumentar los aportes patronales. El presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), Walter Riesco, lo sintetizó señalando que el empresariado mantiene su posición de "no doblar el sistema indemnizatorio ante la eventualidad de la cesantía, puesto que eso conllevaría un costo excesivo"(5/4/00).

Las argumentaciones del gran empresariado utilizan como "punta de lanza" el efecto que esta cotización tendría en la pequeña y mediana empresa, que pasa por un momento muy delicado. La situación de este sector del empresariado se puede enfrentar de otra manera, sólo si se procede a incrementar el aporte estatal.

8. Los niveles mínimos y máximos establecidos son muy insuficientes.*El seguro de desempleo establece niveles mínimos y máximos de beneficio a obtenerse en el momento de quedar desocupado que son insuficientes.*

Su piso será de \$ 50.000 mensuales, suma que si bien es superior al misérrimo subsidio de cesantía actual, resulta absolutamente escaso para atender las necesidades de una persona y menos de un hogar.

Según la propuesta, este monto irá decreciendo en 5% cada treinta días en los cinco meses que dura su vigencia, de modo que al quinto mes alcanzará a sólo \$ 40.000 (\$1.333 diarios).

A su vez, el techo se ubicará en \$140.000, cubriendo en muchos casos un porcentaje muy bajo de la remuneración obtenida antes de quedar desocupado.

Para generar un mecanismo progresivo de seguro de desempleo hay que salirse completamente de los esquemas establecidos en el Protrac y el Estado debe comprometerse buscando mecanismos adecuados de financiamiento”.

(Documento de "Visiones Económicas", Escuela de Ingeniería Comercial de la Universidad Arcis.)

Visiones Económicas, Escuela de Ingeniería Comercial, Universidad Arcis. Elaborado por **Manuel Riesco**, director Escuela Ingeniería Comercial, Universidad Arcis; **Hugo Fazio**, director del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (Cenda); **Orlando Caputo**, director Cetes. 14 Abril 2000

CAPITULO V

ANTECEDENTES DE LA NUEVA LEY

SOBRE SEGURO DE CESANTÍA

I. LA DISCUSIÓN PREVIA AL ENVÍO DEL PROYECTO

Ante el fracaso que significó para la administración de don Eduardo Frei Ruiz Tagle la tramitación del Proyecto de Protección al Trabajador Cesante (PROTRAC), ⁷una de las metas del nuevo gobierno encabezado por don Ricardo Lagos Escobar fue plantear ante el Congreso Nacional la discusión de un nuevo proyecto destinado a la creación del tan anunciado seguro de cesantía. Aún antes de la elección presidencial, desde la campaña electoral previa a los comicios del año 2000, este proyecto se transformó en uno de los pilares de la futura política de seguridad social a ser implementada por los dos candidatos presidenciales de los bloques más representativos de nuestra política nacional.

⁷ Ver supra capítulo IV

De este modo, ante el triunfo del candidato de la coalición de centro izquierda que gobierna nuestro país desde el retorno de la democracia, y tal como lo anunciara desde su campaña electoral, el primer proyecto presentado para el estudio del Congreso Nacional fue el destinado a la creación del Seguro de Cesantía, enviado al Parlamento con fecha 18 de Abril del año 2001, esto es, poco más de un mes luego de asumido el nuevo gobierno.

Enfrentado a un difícil panorama de discusión para la aprobación de este proyecto, ya demostrado en el PROTAC, cuyo último destino fue el archivo del proyecto, el gobierno creó una instancia destinada a establecer criterios comunes a fin de facilitar la tramitación del proyecto en el Congreso Nacional. Esta instancia, denominada Consejo de Diálogo Social tuvo como misión formular los lineamientos que debían ser incluidos en este nuevo proyecto. Esta Consejo quedó conformado por representantes de todos los órganos involucrados en el ámbito social, buscando básicamente consensuar las ideas matrices de este nuevo intento gubernamental.⁸

⁸ Integrantes consejo dialogo social:

El camino no sería fácil, considerando las disímiles posturas que el proyecto vaticinaba entre las expectativas de empresarios y trabajadores, los primeros reacios a realizar nuevos aportes que, en su opinión, dificultarían la anhelada recuperación del empleo, en franca crisis desde fines del año 1998, y los segundos, confiados en que el nuevo gobierno cumpliría sus promesas en cuanto al establecimiento de un beneficio digno que permitiera sortear con éxito el flagelo de la cesantía.

I. Gobierno

Ministro Secretario general de la Presidencia, Alvaro García; Ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre; Ministro del Trabajo Y Previsión Social, Ricardo Solari; Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer, Adriana Delpiano;

II. Empresarios

Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio, Walter Riesco; Presidente de la Cámara Nacional de Agricultura, Ricardo Arzitiá; Presidente de la Cámara Nacional de Comercio, Fernando Lihn; Presidente de la Sociedad Nacional de Minería, Hernán Hoscschild; Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción, Horacio Pávez; Presidente de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, Alejandro Alarcón; Presidente de la Sociedad de Fomento Fabril, Felipe Lamarca;

III. Consejo Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa (CONAPYME)

Presidente Conapyme, Rafael Cumsille; Presidente de la Confederación de la Pequeña Industria y Artesanado (Conupia), Andrés Vicens; Presidente del Consejo Superior del Transporte Terrestre, Demetrio Marinajís;

IV. Trabajadores

Central Unitaria de Trabajadores (CUT)

Presidente, Arturo Martínez; Secretario General, José Ortiz; Vicepresidentes, Roberto Alarcón, Juan Díaz y Francisco Bello; Tesorero, Jorge Millán; Encargado del Departamento de Higiene y Seguridad Social, Sigifredo Vera; Encargado del Departamento de la Mujer, Julia Requena; Encargado del Departamento de Comunicaciones, Denis Medina; Encargado del Departamento de Desarrollo Económico y Empleo, Carlos Vásquez;

A. LOS TEMORES DEL EMPRESARIADO

Si bien la propuesta del ejecutivo invitando al sector productivo a integrar el Consejo de Diálogo Social fue bien recibida por estos sectores, manteniendo en forma constante sus representantes tanto de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) como de la Confederación Nacional de la Pequeña y Mediana Industria (CONAPYME), estas instituciones, y el empresariado en general, no tardaron en formular los primeros reparos a la iniciativa del Gobierno.

En efecto, al contemplar la iniciativa desde un primer momento el aporte de privados, fuera mediante una vía indirecta (impuestos) o directa, el sector empresarial manifestó su inquietud ante el inminente aumento en el costo social por trabajador que significa el financiamiento de esta nueva iniciativa. En este contexto, se expresó un inmediato rechazo al primer planteamiento del Gobierno en torno a una cotización de 3,9% de la remuneración imponible de cada trabajador, siendo de cargo del empleador el 3,2% (2,2,% para la cuenta individual de cada trabajador y 1% para el fondo solidario previsto en el sistema). Si bien este porcentaje representaba una disminución sustancial desde el 4,4% planteado como cotización de los

privados en el fallido PROTAC, aun se situaba muy lejos de las expectativas empresariales, sobre todo de la CONAPYME, en cuanto a la imposibilidad de aportar montos superiores a 1,5% para cada cuenta individual y 0.25% para el fondo solidario.

Esta necesidad de reducción de las cotizaciones, en mayor o menor medida, fue apoyada en conjunto por el cuerpo empresarial. De este modo, cuando aun se negociaba al interior del Consejo de Diálogo Social el texto definitivo que sería presentado al Congreso, en el seminario de Icare, que reunió a principios de Abril del año 2000 a más de un centenar de empresarios, se podían recoger impresiones como la del ex presidente de Enersis, José Antonio Guzmán, quien señaló al Diario La Tercera: “La propuesta significa un aumento de costos para la empresa. Hay que ser prudente particularmente en periodo donde existe un alto desempleo y las señales que necesitan los privados son de estímulo a la contratación de gente”. En el mismo encuentro, Pedro Lizana, ex dirigente de la CPC, indicaba “El Gobierno hizo una propuesta y no se ha movido ni un milímetro. Me siento absolutamente estafado... no hay ningún diálogo social ni flexibilidad para hacer un proyecto mejor”.

Enfrentado a este complejo escenario, y ante las presiones por poner en tramitación uno de sus proyectos emblemáticos, el Gobierno anunció, previo al ingreso del proyecto a la discusión de la Cámara, y luego de diez días de diálogo bilateral técnico, la rebaja de la cotización empresarial de 3.2% a 2.9%.

Finalmente, las demandas empresariales fueron en gran medida recogidas por el ejecutivo al considerar en el mensaje un aporte privado solamente del 2.4% por parte del empleador, 1.6% destinado a la cuenta de capitalización individual y 0.8% al fondo solidario.

B. LOS TRABAJADORES Y LAS EXPECTATIVAS INSATISFECHAS

Representados principalmente por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) dentro del Consejo de Diálogo Social, posiblemente los trabajadores tenían sus esperanzas puestas en un proyecto que representara de mejor modo sus requerimientos, inspirados posiblemente en la presencia en la Moneda, luego de treinta años, de un Gobierno liderado por un representante del socialismo, supuestamente más afín a la protección de la

clase trabajadora. No tardarían en reconocer que sus aspiraciones sociales serían nuevamente postergadas en aras de las necesidades del mercado y la competitividad de la empresa inserta en la nueva economía global.

Si bien existía consenso en todos los sectores de la necesidad de crear este mecanismo de protección a los trabajadores, estos manifestaban inquietudes sobre dos puntos clave en la estructura del nuevo proyecto: la compatibilidad o incompatibilidad de este nuevo beneficio con el sistema de indemnizaciones por años de servicio y el monto de las cotizaciones de cargo de los trabajadores. En efecto, los principales reparos de los trabajadores al PROTAC tuvieron directa relación con estos dos temas. Por esto, los trabajadores ante esta nueva iniciativa gubernamental fueron claros en sus planteamientos: la cotización del trabajador no debía exceder el 0.5% de la remuneración imponible, evitando gravar mayormente los sueldos ya afectados con el descuento previsional y de salud; y, por otro lado, impedir que este nuevo sistema interfiriera con la indemnización por años de servicio, beneficio que constituía para los trabajadores un derecho adquirido.

Sin embargo, a medida que la discusión previa del proyecto avanzaba, los trabajadores podían constatar la disminución de los beneficios

acordados, como los tramos de remuneración mínima garantizado, la cotización de cargo de los empleadores y el aporte fiscal para el fondo solidario. Finalmente, a pesar de que en definitiva, el proyecto ingresado a discusión al Parlamento resultó desmejorado respecto a sus expectativas iniciales, los trabajadores valoran la aprobación de esta iniciativa, la que de todas formas aumentará la seguridad y estabilidad de las personas frente a los períodos de desempleo.

II. LA LEY SOBRE DE SEGURO DE CESANTÍA.

El 18 de Abril del año 2000, y sin conseguir el ansiado consenso en el Consejo de Diálogo Social, el ejecutivo presentó el proyecto para establecer la creación de un seguro de cesantía. En el Mensaje enviado a la Cámara de Diputados quedaron establecidos los principios y directrices esenciales de este proyecto, concebido como uno de los pilares que permitirán perfeccionar la seguridad social de los trabajadores dependientes. A continuación, siguiendo la línea del mensaje enviado por el ejecutivo, se expondrán los principios fundamentales de este proyecto y los principios generales de la seguridad social recogidos en la iniciativa:

A. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL PROYECTO DE LEY

Los criterios básicos orientadores del proyecto de ley son los siguientes:

1. Mayor protección social.

Como se ha señalado, uno de los pilares de la nueva política laboral del gobierno, donde también encontramos el proyecto de reforma laboral que busca incentivar la sindicalización y aumentar los derechos de los trabajadores, es esta iniciativa sobre el seguro de desempleo. Sin embargo, no es aventurado afirmar, que, dadas las características de nuestra economía nacional, el beneficio si bien tiene una finalidad loable, en la práctica representa un aporte demasiado exiguo para considerarlo una alternativa cierta de protección frente al desempleo.

2. Mantención de niveles de ingresos durante el periodo de cesantía.

Una de las finalidades básicas del proyecto es aumentar la seguridad del trabajador para ser protegido en los períodos de cesantía. Al respecto,

mediante el sistema de ahorro contemplado en el proyecto complementado con aportes estatales para aquellos casos que así lo ameriten. De este modo, se cumple con una cobertura más extensa que lo contemplado actualmente como indemnización por años de servicio, la que solo logra proteger a un espectro limitado de la fuerza laboral.

Sin embargo, este objeto debe superar una doble limitante: ser lo suficientemente alto para satisfacer las necesidades de cada familia, pero a la vez ser lo suficientemente bajo para no transformarse en un incentivo para evitar la búsqueda de nuevo empleo.

3. Toma en cuenta la experiencia comparada.

Con ocasión del capítulo II de este trabajo, hemos tenido la oportunidad de analizar distintas alternativas que han sido implementadas en diversos países a fin de establecer un sistema de protección contra la cesantía. Sin duda que la nueva ley comparte criterios y principios comunes con muchos de estos mecanismos contemplados en legislaciones internacionales, y que han sido incorporados desde los inicios de los sistemas de protección al trabajador desempleado: determinados períodos de trabajo previo a la impetración del beneficio; alternativas laborales

proporcionadas por el Estado; limitación en el tiempo y en el monto del beneficio, etc.

Ha sido importante, de igual modo, y como hemos sostenido en forma reiterada, establecer sistemas de protección que impidan un uso inadecuado del sistema creado de tal forma de evitar distorsiones que suelen ocurrir con motivo de los seguros de desempleo tradicionales.

4. Ahorro y fondo solidario.

A diferencia de la propuesta contenida a propósito de la discusión del proyecto de protección al trabajador cesante (Protrac), la ley que ha sido dictada, dispone de don fuentes de financiamiento del sistema, las que actúan en forma complementaria dependiendo de la situación particular de cada trabajador.

En este sentido, el seguro creado tiene como primera fuente de financiamiento el ahorro obligatorio del propio trabajador, destinado a incrementar las denominadas Cuentas Individuales por Cesantía, con una cotización de 0.6% de las remuneraciones imponibles. Esta cuenta individual está compuesta, asimismo, por los aportes del empleador, quien tiene a su cargo una cotización de 1.6 % de la remuneración imponible de

cada trabajador. A este respecto, subsisten dos niveles de críticas. Se ha planteado que el ahorro de cada trabajador puede ser perfectamente efectuado por su cuenta, si efectivamente valora su trabajo y quiere superar un eventual período de cesantía. En lo referente a los aportes de los empleadores, ya se ha tratado con creces en este trabajo los efectos perjudiciales que tiene para la generación de empleo el encarecimiento del costo de mano de obra.

La segunda fuente de financiamiento del seguro está compuesta por un Fondo Solidario financiado con un 0.8% de la remuneración imponible de cada trabajador, cotización de cargo del empleador, y con un aporte estatal. Este Fondo opera en forma subsidiaria para el evento en que el trabajador no logra cubrir el monto de prestación mínima, concebido por un período de cinco meses, en los montos que la propia ley dispone.

Un logro determinante para los empleadores fue la incompatibilidad entre las cotizaciones de su cargo para solventar la cuenta individual de cesantía con un eventual pago por concepto de indemnización por años de servicio. Sin embargo, sí existe un aumento real de costo en lo que respecta a estos trabajadores, constituido por el 0.8% de remuneración que el empleador debe aportar para el fondo solidario.

La ventaja observada del sistema es lograr una mayor certeza en la percepción de los beneficios por cesantía para los trabajadores, disminuyendo la incertidumbre ante el evento de cesantía. De este modo, por una parte, se otorga al trabajador una mejor protección, por el mayor grado de certeza de los beneficios que percibirá y, por otra, facilita al empleador su obligación de pagar las indemnizaciones que correspondan, estableciendo una suerte de provisión frente a futuras indemnizaciones, situación de especial relevancia en el ámbito de la micro, pequeña y mediana empresa.

5. Efectos adicionales.

La normativa recientemente creada favorece la generalización de un beneficio que solo era contemplado en determinadas empresas, cual es un especie de indemnización a todo evento. Evidentemente, dadas las restricciones presupuestarias de nuestra economía, no es posible equiparar el monto actual de indemnización hasta extenderlo a toda la fuerza laboral. Sin embargo, la indemnización existente no se verá afectada en cuanto se mantiene la compatibilidad de ambas prestaciones (únicamente en estos

casos se descuenta el aporte del empleador a las Cuentas Individuales por Cesantía).

Adicionalmente, el beneficio, a diferencia de lo que ocurre hasta ahora, contempla el caso en que el fin de la relación laboral se produce por muerte del trabajador, caso en el cual, a fin de que la familia sobreviviente pueda, al menos durante los primeros meses del deceso, superar el desamparo económico que por regla general acarrea este evento. Asimismo, se logra amparar al trabajador cesante ante la ocurrencia de terminadas causales objetivas de cese de la relación laboral, como renuncia o llegada del plazo convenido en el contrato de trabajo, logrando una protección más efectiva de los trabajadores recién desempleados.

6. Responsabilidad pública.

El Estado, en su misión de agente subsidiario destinado a garantizar que las prestaciones establecidas en los distintos programas de acción social lleguen a todo el espectro social, asume la labor de garantizar que todos los trabajadores reciban una prestación mínima para los casos en que los fondos contenidos en la Cuenta Individual por Cesantía de determinado trabajador, no sean suficientes para obtener la prestación

mínima contenida en la propia ley por concepto de Seguro de Cesantía. Esta prestación básica asume dos ideas importantes desarrolladas a través de este estudio. Comprende un lapso limitado, suficiente para garantizar un período razonable de búsqueda de empleo, incentivando precisamente que el trabajador desempleado asuma una búsqueda efectiva de empleo. Además, como se ha señalado, cumple un rol subsidiario al ahorro obligatorio del trabajador y aportes de los empleadores contenidos en la Cuenta Individual por Cesantía, operando únicamente cuando el despido haya sido originado por causales no imputables al trabajador.

B. PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL RECOGIDOS EN LA INICIATIVA.

La seguridad social está formulada dentro de determinados principios, lo que son plenamente integrados a este cuerpo legal.

1. Universalidad.

El principio de la universalidad se encuentra recogido al incorporar a este sistema de protección social a todos los trabajadores, incluyendo a

aquellos contratados por obra o faena, quienes habían sido excluidos del proyecto Protrac. En la ley recientemente aprobada, si bien están sujetos a normas especiales, quedan plenamente integrados al sistema. La única excepción contemplada en la norma esta dada por los trabajadores de casa particular, quienes tienen normas particulares de acuerdo al Código del Trabajo

2. Integridad o Suficiencia

Se plantea la interrogante si el monto establecido en la nueva ley como prestación de seguro de cesantía es suficiente para atender la contingencia social del desempleo. A este respecto, deben ser considerados dos factores:

- a. El período de desempleo esperado, el que en nuestro país alcanzaría cinco meses, por lo que el beneficio estaría proyectado por un período adecuado de tiempo
- b. El monto del beneficio, el que, atendidas las evidentes restricciones presupuestarias del país, y acorde las exigencias impuestas por el empresariado, obviamente no permiten establecer un monto que razonablemente, permitan una subsistencia digna al trabajador

desempleado. Sin embargo, atendido el grado de sub- desarrollo de nuestro país, los beneficios no pueden alcanzar sino montos relacionados con los últimos ingresos promedio del trabajador beneficiario, aún cuando con el sistema de prestaciones decrecientes establecidos en el sistema, los montos terminen siendo muy por debajo de lo que el trabajador normalmente percibía como último ingreso.

3. Solidaridad.

Acorde con el principio de responsabilidad pública tratado precedentemente. Como se ha expresado, la ley considera un Fondo de Cesantía Solidario, en el que participan tanto un financiamiento estatal, como aporte privado, por vía de la cotización de 0.8% de los empleadores. De esta forma, la ley asegura el goce de prestaciones básicas a todos los trabajadores, aun cuando su cuenta individual no contenga fondos suficientes.

4. Uniformidad.

La ley no solo integra a todos los trabajadores al nuevo sistema, sino que esta integración se realiza sin contemplar distingo alguno. Cada

trabajador se encuentra sometido a iguales condiciones. Aún cuando los montos que reciba cada trabajador sean distintos, como efectivamente ocurrirá, el principio no se vulnera, al encontrarse esta distinción directamente relacionada con los fondos contenidos en la Cuenta Individual de cada trabajador, los que dependerán del tiempo trabajado y la remuneración anterior, logrando de ese modo que el beneficio se encuentre relacionado con el estado de situación del trabajador antes de afrontar el período de cesantía.

5. Unidad.

A diferencia del Protrac, y en lo que se considera un avance respecto de aquel proyecto, la nueva ley de seguro de cesantía contempla un sistema de administración privado a través de una sociedad administradora única, elegida mediante un proceso licitación pública. El Estado mantiene en todo caso, a través de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, mantiene la tuición de la correcta administración de los fondos generados por las cotizaciones de trabajadores y empleadores.

6. Subsidiariedad.

Finalmente, este principio se manifiesta al operar la responsabilidad del Fondo de Cesantía Solidario solo una vez agotados los recursos de la Cuenta Individual por Cesantía de cada trabajador, y únicamente, en cuanto estos fondos sean insuficientes para cubrir los montos mínimos garantizados por el sistema.

CAPITULO VI

DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LA LEY DEL **SEGURO DE CESANTÍA**

Finalmente, y luego de la discusión parlamentaria de rigor, el día 14 de mayo del año 2001, prácticamente un año y un mes luego de enviado el mensaje para la tramitación en el Congreso Nacional, fue publicada en el Diario Oficial la ley que crea un seguro de cesantía a favor de los trabajadores, bajo el número 19.728.

Las diferencias fundamentales de esta ley respecto de lo planteado por el proyecto de protección al trabajador cesante (Protrac) radica en los siguientes aspectos:

- a. Creación de un fondo solidario: El Estado adquiere un papel determinante en la incorporación de fondos destinados a suplir las prestaciones mínimas que contempla el sistema para los trabajadores cuyas cuentas individuales carezcan de fondos para solventar las prestaciones.

- b. Administración: Se entrega la administración de las cuentas individuales a un órgano regulador único elegido mediante concurso público. Recordemos que en el Protrac, la administración del sistema era encomendada a la Administradoras de Fondos de Pensiones.
- c. Los derechos de retiro que consideraba la propuesta anterior, no han sido recogidos en la nueva ley de Seguro de Cesantía.

I Personas Incorporadas al Nuevo Régimen

Se encuentran incorporados al sistema de seguro de cesantía los trabajadores cuyos contratos se encuentren regulados por el Código del Trabajo, en los casos que relación laboral se inicie actividades laborales con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley. En el caso de trabajadores con contrato vigente a la fecha de entrada en rigor de esta normativa, la propia ley en sus disposiciones transitorias contempla un derecho de opción para incorporarse al sistema, devengándose en este último caso la obligación de cotizar que contempla la ley. En todo caso, aun cuando este derecho de opción no sea ejercido, al comenzar una nueva relación laboral o reiniciar la anterior, se produce una incorporación automática al sistema.

En el caso de ejercicio de este derecho de opción, la Cámara de Diputados incluyó una indicación en el sentido que este trabajador no verá afectada la antigüedad en el empleo para los efectos de contabilizar la indemnización por años de servicio.

Trabajadores no incorporados al sistema.

1. Trabajadores de casa particular: atendido el régimen particular de indemnización a todo evento que contempla el inciso cuarto del artículo 163 del Código del Trabajo que beneficia a este tipo de trabajadores, el legislador estimó innecesario establecer, además, esta nueva prestación.
2. Trabajadores sujetos a contrato de aprendizaje, los menores de 18 años de edad y los pensionados, a excepción de aquellos cuya pensión hubiere sido originada en una invalidez parcial.

II. Financiamiento de las Prestaciones por Seguro de Cesantía.

El sistema contempla un financiamiento proveniente de tres fuentes independientes, las que a su vez determinan la existencia de una cuenta individual por cesantía y un fondo solidario. Estas tres vertientes de financiamiento están formadas por:

a.- Aporte de los trabajadores: Correspondiente a una cotización mensual equivalente a un 0.6% de las remuneraciones imponibles de cada trabajador con un tope de 90 Unidades de Fomento destinada exclusivamente a la formación de su cuenta de capitalización individual. De este modo, se concibe un sistema de ahorro obligatorio y diferido destinado al financiamiento de las prestaciones para el propio trabajador en períodos de cesantía. Con esta cuenta individual, se elimina la posibilidad de establecer un fondo de reparto, sistema ya abandonado con la creación de los Fondos de Pensiones en nuestro país.

La obligación de cotizar del trabajador se suspende ante una incapacidad laboral transitoria de este. En este caso, la citada obligación es asumida por la entidad pagadora de subsidios correspondiente, lo que en ningún caso implica la suspensión de la obligación de cotizar de cargo del empleador.

Estas cotizaciones no constituyen renta del trabajador para efectos tributarios, por lo que su monto queda exento del pago de impuesto de segunda categoría o global complementario, en su caso.

b.- Aporte de los empleadores: El financiamiento del seguro está compuesto, en forma adicional, por una cotización del 2,4% de la

remuneración de cada trabajador de cargo del empleador. Esta cotización está destinada a financiar la Cuenta Individual por Cesantía del respectivo trabajador en un monto equivalente a 1.6% de la cotización enterada. El restante 0.8% incrementa el fondo solidario destinado a complementar las prestaciones en los casos en que estas sean insuficientes.

Las cotizaciones del empleador son consideradas, para efectos tributarios, gasto necesario para producir la renta, quedando comprendidas en el N° 6 del artículo 31 de la misma ley de renta.

El empleador asume diversas obligaciones, adicionales a enterar las cotizaciones indicadas, tales son:

- i. Comunicar la iniciación o cesación de actividades a la entidad administradora dentro de los quince días de iniciada o terminada la citada relación laboral.
- ii. Enterar las cotizaciones en la entidad administradora o la entidad pagadora de subsidios, en su caso, dentro de los diez días siguientes al mes en el que se devengaron las referidas cotizaciones. Esta obligación se hace extensiva a las cotizaciones tanto del propio empleador como también las del trabajador. Estas últimas deberán ser descontadas de la remuneración del trabajador.

- iii. Para el caso de no enterar estas cotizaciones, el empleador debe efectuar un reconocimiento de la deuda a la entidad administradora dentro del mismo plazo previsto para el pago de estas.

Frente al incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones, la ley prevé sistemas de reajustabilidad, intereses y sanciones. Al efecto, las cotizaciones que no sean pagadas oportunamente por el empleador o la entidad pagadora del subsidio, 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, considerando para ello la variación diaria del Índice de Precios al Consumidor mensual del período, comprendido entre el mes que antecede al anterior a aquél en que debió efectuarse el pago y el mes que antecede al mes anterior a aquél en que efectivamente se realice.

En el caso de los intereses, por cada día de atraso, la deuda reajustada devengará un interés penal equivalente a la tasa de interés corriente para operaciones reajustadas en moneda nacional, aumentado en un 20%. Además, a contar de los noventa días de atraso, la tasa antes referida se aumentará en un 50%.

Finalmente, los empleadores que incurran en incumplimiento de la obligación de enterar las cotizaciones que hubieren retenido o debido retener a sus trabajadores, serán sancionados con las penas previstas en la ley N° 17.322.

La sociedad administradora deberá iniciar las acciones de cobro que originen estos incumplimiento. El plazo de 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. En todo caso, el cumplimiento de estas obligaciones estará sujeto a la supervigilancia de la Dirección del Trabajo.

c.- Aporte del Estado: El Estado, por su parte, aportará anualmente un total de 225.792 unidades tributarias mensuales, que enterará mediante 12 cuotas mensuales de 18.816 unidades tributarias mensuales cada una.

d.- Financiamiento del Seguro en caso de pluralidad de empleos: El trabajador que desempeña dos o más empleos, deberá cotizar por cada una de las remuneraciones, y en cada una de estas remuneraciones hasta el tope de 90 unidades de fomento. La sociedad administradora del seguro deberá

llevar saldos y registros separados en la cuenta individual en relación a cada uno de los empleadores. El trabajador puede impetrar el beneficio respecto de uno o algunos de los empleadores cumpliendo los requisitos contemplados por la ley para cada empleador en particular y no necesariamente respecto de todos ellos.

III. Prestaciones contempladas en el Sistema de Seguro de Cesantía.

Si bien existen requisitos generales para que el trabajador cesante pueda percibir las prestaciones por seguro de cesantía, como presentar ante la Sociedad Administradora copia del finiquito, comunicación del despido o certificación del inspector del trabajo respectivo que verifique el término del contrato, acreditando de tal modo el término de la relación laboral, para efectos de realizar un adecuado análisis de las prestaciones contenidas en la nueva ley de seguro de cesantía, resulta necesario distinguir entre las prestaciones originarias de la cuenta individual por cesantía y aquellas originadas en el fondo solidario de cesantía.

A. Prestaciones con cargo a la Cuenta Individual de Cesantía

1.- Requisitos

a.- La relación laboral no debe haber cesado por abandono del trabajo por parte del trabajador o por actos, omisiones o imprudencias temerarias del trabajador que afecten la seguridad o funcionamiento del establecimiento, o los trabajadores (N°s 4 y 5 artículo 160 Código del Trabajo).

Cualquier otra causal invocada para poner término a la relación laboral faculta al trabajador a percibir las prestaciones cuyos fondos se originan en la cuenta individual por cesantía.

b.- El trabajador debe 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, de acuerdo a lo que dispone la ley.

2.- Sistema de prestaciones:

Frente al cumplimiento copulativo de los requisitos señalados, el trabajador desempleado queda facultado para hacer retiro de los fondos acumulados en su Cuenta Individual por Cesantía mediante giros que irán en directa proporción al tiempo de cotización previa en el sistema. De este

modo, por cada año de cotización en el sistema y fracción superior a seis meses, el trabajador desempleado tiene la facultad de realizar un giro, con un tope máximo de 5 giros.

El trabajador que, atendidos los requisitos establecidos en la ley, tenga derecho a un solo giro, podrá hacer retiro de todos los fondos acumulados en la cuenta individual. Los trabajadores con derecho a más de un giro podrán hacer retiro de ellos, estableciendo el monto del primer giro en el resultado del total de fondos acumulados en la respectiva cuenta dividido por un factor creciente de acuerdo al número de giros, que se expresa como sigue:

Nº de Giros a que el trabajador tiene derecho	Factor
2	1.9
3	2.7
4	3.4
5	4.0

El monto del segundo, tercero y cuarto giro, corresponderá a un 90%, 80% y 70%, respectivamente, del monto del primer giro, determinado en la forma señalada precedentemente. El monto del quinto giro, o del último en

caso de que el trabajador tenga derecho a menos giros, corresponderá al saldo pendiente de la Cuenta Individual por Cesantía.

Ejemplo 1:

Trabajador con \$2.500.000 acumulados en su cuenta individual de cesantía, con derecho a cuatro giros:

- Determinación de primer giro:

$$\$2.500.000 / 3.4 \text{ (factor para cuatro años)} = \$ 735.294$$

- Segundo giro:

$$90\% \text{ de } \$ 735.294 = \$661.765$$

- Tercer giro:

$$80\% \text{ de } \$ 735.294 = \$588.235$$

- Cuarto Giro:

$$\text{Saldo pendiente} = \$514.706$$

En el caso propuesto, si el trabajador pierde la calidad de cesante, antes de agotarse la totalidad de los giros a que se tiene derecho, surge un derecho de opción para el saldo restante de la cuenta individual, mediante el cual, trabajador tiene la opción de mantener dicho saldo en la cuenta, o hacer

retiro del monto a que hubiese tenido derecho en el mes siguiente, si hubiese mantenido la condición de cesantía.

El saldo que le trabajador mantenga en su Cuenta, en el caso señalado en forma precedente, incrementado por las posteriores cotizaciones, constituye la nueva base de cálculo de la prestación para el período siguiente, período en que mantendrá el número de giros no utilizados anteriormente, siempre con un límite de cinco giros.

Ejemplo 2:

El mismo trabajador interrumpe su condición de cesantía al segundo mes, manteniendo los fondos acumulados en la cuenta individual. Transcurren cuatro años de relación laboral, al cabo de la cual, nuevamente se produce un período de cesantía:

- <i>Remanente período anterior (2 giros):</i>	<i>\$ 1.102.941.</i>
- <i>Saldo nuevo período (4 giros):</i>	<i>\$1.500.000.</i>
- <i>Máximo 5 giros, saldo actual:</i>	<i>\$2.602.941</i>

3. Situaciones Especiales

a. Fallecimiento del trabajador. La nueva legislación tiende a la protección no solo del trabajador desempleado sino también al amparo de la familia sobreviviente en caso de muerte del trabajador. En esta situación, los fondos de la Cuenta Individual por Cesantía se pagarán a la persona o personas que el trabajador haya designado al momento de afiliarse al sistema o, en subsidio, a las personas establecidas en el artículo 60 del Código del Trabajo, esto es, cónyuge, hijos o a los padres del fallecido, unos a falta de otros, en el orden indicado.

b. Jubilación del trabajador. Si un trabajador se pensionare, por cualquier causa, podrá disponer en un solo giro de los fondos acumulados en su Cuenta Individual por Cesantía.

c. Caso de cese de la relación laboral por necesidades de la empresa: La ley dispone que la indemnización por años de servicios deberá ser cancelada en los mismos términos establecidos en la legislación actual, estos es, un mes de remuneración por cada año de servicio y fracción superior a seis meses con tope de 330 días de remuneración, a menos, que se haya pactado una indemnización convencional superior, en cuyo caso deberá pagarse esta.

La modalidad particular que presenta el pago de indemnizaciones con la incorporación de las cotizaciones para la cuenta individual de cargo del empleador (1.6%) es que ley lo faculta para imputar estas cotizaciones, más su rentabilidad y descontados los costos de administración, al monto que deba pagar por concepto de indemnización por años de servicio.

B. Prestaciones con cargo al Fondo de Cesantía Solidario

El Fondo de Cesantía Solidario está formado por la parte de la cotización del empleador que correspondiente al 0,8% de las remuneraciones imponibles de los trabajadores, y la totalidad del aporte efectuado por el Estado. Su objetivo principal es complementar el pago de prestaciones por seguro de cesantía cuando los fondos disponibles del trabajador en la respectiva cuenta de capitalización individual sean insuficientes para garantizar las prestaciones mínimas que la ley prevé.

1.- Requisitos

- a. Estas prestaciones están restringidas a los casos en que el despido se produce por caso fortuito o fuerza mayor, y cuando el empleador invoca necesidades de la empresa o desahucio.
- b. El empleador debe haber enterado 12 cotizaciones mensuales continuas en el Fondo de Cesantía Solidario en el período inmediatamente anterior al despido.
- c. El trabajador debe encontrarse cesante al momento de la solicitud.

2.- Limitaciones y características para el goce de prestaciones con cargo al Fondo Solidario.

- a. El trabajador no puede recibir prestaciones con cargo al Fondo de Cesantía Solidario más de 2 veces en un período de 5 años, de este modo se resguarda de un posible abuso que ha generado en la legislación de otros países que este tipo de seguros deriven prácticamente en un subsidio estatal.
- b. Este Fondo es de carácter subsidiario a los fondos contenidos en las Cuentas Individuales por Cesantía de cada trabajador.

- c. El total de las prestaciones pagaderas mediante este fondo solidario en un mes determinado no puede exceder el 20% del valor acumulado en el Fondo solidario el último día del mes anterior. Excedido que sea el límite recién indicado, todos los beneficios a pagar en el respectivo mes, serán disminuidos proporcionalmente.
- d. El derecho a percibir la prestación con cargo al Fondo de Cesantía Solidario cesa automáticamente, una vez obtenido un nuevo empleo por el beneficiario.
- e. Este derecho es incompatible con cualquier actividad remunerada del trabajador.
- f. La ley, siguiendo la tendencia establecida en legislaciones extranjeras, condiciona el goce de estas prestaciones con cargo al Fondo Solidario, a la aceptación del trabajador cesante a una ocupación que le sea ofrecida por la respectiva Oficina Municipal de Intermediación Laboral, en tanto no exista una causa que justifique el eventual rechazo a esta oferta laboral. Debe entenderse como causa justificada que la remuneración ofrecida sea inferior a la última remuneración devengada en su empleo anterior. Asimismo, el trabajador deberá aceptar cualquier oferta de beca de capacitación que le sea ofrecida y financiada por el Servicio

Nacional de Capacitación y Empleo para recibir estas prestaciones o mantenerlas una vez que ellas hayan sido concedidas.

- g. Las prestaciones con cargo al Fondo de Cesantía solidario no están afectas al pago de cotizaciones provisionales ni al pago de impuestos.
- h. Estas prestaciones son compatibles con otros beneficios económicos que otorguen o se obtengan, con los requisitos pertinentes, a través de las municipalidades.
- i. La ley contempla con sanción corporal y pecuniaria la obtención de este beneficio de un modo fraudulento, sirviéndose de él sin cumplir con los requisitos contemplados en la ley.

3. Modalidad de prestaciones

Los montos de la prestación por cesantía con cargo al Fondo Solidario corresponderán al promedio de las remuneraciones devengadas al trabajador beneficiario durante los 12 últimos meses en los porcentajes indicado para cada mes de duración del beneficio con los límites mínimos y máximos indicados en la siguiente tabla :

Mes	Beneficios			Financiamiento (en \$)		
	L. Inferior	%	L. Superior	Beneficio	Cuenta Individual	Fondo Solidario
1°	\$ 65.000	50%	\$ 125.000	\$ 75.000	\$ 75.000	\$.....
2°	\$ 54.000	45%	\$ 112.500	\$ 67.500	\$ 11.400	\$ 42.600
3°	\$ 46.000	40%	\$ 100.000	\$ 46.000	\$.....	\$ 46.000
4°	\$ 38.500	35%	\$ 87.500	\$ 38.500	\$.....	\$ 38.500
5°	\$ 30.000	30%	\$ 75.000	\$ 30.000	\$.....	\$ 30.000
Prestaciones por Seguro de Cesantía				\$ 243.500	\$ 86.400	\$ 157.100

Normas especiales Relativas a los Trabajadores temporales, por plazo fijo o por obra o faena.

- a. Procedencia: Estos trabajadores tienen derecho al goce de beneficios establecidos en la ley con las condiciones especiales previstas en este cuerpo legal.
- b. Cotización: Los trabajadores no tienen la obligación de enterar la cotización de 0,6% prevista en la ley. El empleador, en tanto, ve aumentada la cotización en un 3% de las remuneraciones imponibles, las que pasan a integrar la Cuenta Individual por Cesantía.

- c. Prestaciones: El trabajador tiene la posibilidad de hacer retiro de los fondos acumulados acreditando un mínimo de 6 cotizaciones mensuales, mediante un solo giro, cuando la relación laboral haya cesado.
- d. Transformación del contrato temporal en indefinido: Ahora bien, si el contrato a plazo fijo se transforma en indefinido de acuerdo con las reglas del N° 4 del artículo 159 del Código del Trabajo, esto es, haber prestado servicios discontinuos en virtud de dos o más contratos a plazo durante doce meses o más en un período de quince meses, contados desde la primera contratación, el trabajador quedará afecto a la cotización que prevé la ley de cargo de los dependientes, a contar de la fecha en que hubiere operado la transformación aludida.

Las relaciones entre las prestaciones por Seguro de Cesantía y las Indemnizaciones por Años de Servicio.

El artículo 4° de la ley, incorporado en la discusión parlamentaria, establece una suerte de declaración de principios en torno a la compatibilidad e independencia de los derechos establecidos en la nueva normativa con las prestaciones contenidas por concepto de indemnización

por años de servicio, zanjando de esta forma, uno de los puntos mas controvertidos respecto a esta nueva legislación.

En efecto, numerosas disposiciones de la nueva ley velan por el respeto y cumplimiento del empleador de la obligación de pago de la indemnización por años de servicio en los casos en que esta fuera procedente. Así, se prohíbe expresamente al empleador 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 a cambio de la incorporación al régimen de seguro por cesantía. De igual modo, el trabajador conserva todos los derechos convenidos en forma colectiva, y lo nuevos trabajadores que quedan automáticamente sometidos a la nueva ley de seguro, mantienen la posibilidad de adscribirse al beneficio contemplado en estos instrumentos colectivos.

Empero, los trabajadores fracasaron en su anhelo de mantener en forma completa la incompatibilidad entre indemnización por años de servicio y prestación por seguro de cesantía. Como se ha visto al tratar el financiamiento del sistema, el empleador que está obligado a pagar la indemnización por años de servicio puede imputar este monto a las cotizaciones efectuadas para incrementar la cuenta individual de cesantía

del respectivo trabajador. Sin embargo, la misma disposición prohíbe tomar en cuenta para la imputación referida el monto constituido por los aportes efectuados por el trabajador a la mencionada Cuenta, lo que constituye una garantía para las indemnizaciones que en definitiva recibe cada trabajador.

IV Administración del sistema de Seguro de Cesantía

Uno de los puntos debatidos en la discusión parlamentaria del régimen de seguro de cesantía fue la administración de este. El proyecto del ejecutivo, que en definitiva prevaleció, establecía un sistema de administración único, entregado a una sociedad anónima chilena o extranjera mediante licitación pública. Este sistema, en la visión del poder ejecutivo, otorgaba garantías en cuanto a la mantención de bajos costos de administración del sistema, al impedir que una administración entregada a múltiples entes aumentara sus costos por vía de gastos destinados a captar mayor cantidad de trabajadores cotizantes, como actualmente ocurre con el sistema de administradoras de fondos de pensiones. La oposición en tanto, era partidaria de mantener el sistema contemplado para el Protrac, es decir una administración entregada a las AFP, argumentando para ello que el

sistema de administración única, al eliminar la competencia, incentiva la ineficiencia del ente administrador, al contemplar un contrato de administración que asegura la prestación del servicio a la entidad administradora durante toda la vigencia del contrato.

En definitiva, como hemos señalado, a pesar de los reparos expresados por la oposición, la administración del sistema mantuvo las características emanadas del mensaje del ejecutivo, cuales son:

1. Entrega la administración a una sociedad anónima chilena o agencia de una sociedad anónima extranjera constituida en Chile, de giro único, que debe acreditar un capital inicial equivalente a 20.000 Unidades de Fomento. Sus funciones principales son recaudar, acumular invertir y pagar los fondos de cesantía aportados.
2. Establece un sistema de licitación pública al que pueden 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 las demás personas jurídicas, nacionales o extranjeras, que cumplan con las exigencias

establecidas en las bases de licitación. La adjudicación será realizada tomando en consideración la estructura de comisiones y su reajustabilidad y la idoneidad técnica de la entidad postulante.

3. La condiciones de administración estarán contempladas en las bases de licitación y el contrato a celebrarse con la entidad administradora, contrato de una duración máxima de diez años.
4. La sociedad tiene a su cargo la administración tanto del fondo de cesantía como del fondo solidario, a cambio de una retribución establecida en base a una comisión de las cotizaciones de los distintos aportantes. Deberá asimismo mantener una base de datos con la información de cada cotizante, información que será traspasada a la nueva sociedad administradora finalizado el respectivo contrato de administración.
5. La Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía queda sujeta al control, supervigilancia y fiscalización de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, la que, además, deberá autorizar el inicio de operaciones de la sociedad administradora.

6. A fin de evitar la volatilidad de los fondos de las respectivas cuentas, se impone la restricción de inversión a la sociedad administradora, estableciendo la inversión en instrumentos de renta fija.
7. La ley contempla como causales de extinción del contrato de administración las siguientes:
 - 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.
 - e) Las que se estipulen en las Bases de Licitación.

En forma paralela a la administración del sistema de Seguro de Cesantía, a fin de cautelar los criterios utilizados por la sociedad administradora para la mantención en inversión de los fondos de cesantía, así como para resguardar la debida información a los cotizantes de los sistemas de cotizaciones y reajustabilidad de los fondos que determine la Superintendencia de AFP, la ley contempla en su párrafo 7º 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, quienes durarán tres años en sus cargos pudiendo ser reelegidos por un nuevo período.

La Comisión de usuarios 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. Cada año, dentro de los dos primeros meses siguientes a la realización de juntas de accionistas de la sociedad administradora, la comisión deberá emitir un informe con las conclusiones y observaciones de su competencia determinados en el período anterior.

Normas Finales

El aporte del Estado durante el primer año de entrada en vigencia de la ley será de 32.256 Unidades Tributarias Mensuales, cifra que será reajustada anualmente de acuerdo al procedimiento contemplado en la propia ley.

En lo relativo a la entrada en vigencia de la ley, se distingue entre las normas referidas a la administración del seguro de desempleo, las que entrarán en vigencia el día 12 de junio de 2001. Las demás disposiciones regirán a partir del 19 de mayo de 2002 o 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, en el caso que esta última fecha fuere posterior.

CONCLUSION

Forzoso resulta dejar establecido que de ninguna forma el debate sobre la utilidad, suficiencia y oportunidad del proyecto que ha creado un Seguro de Cesantía en nuestro país se encuentra agotado con la exposición realizada con ocasión de este trabajo. Más aún, posiblemente muchos tópicos y opiniones no fueron consideradas en este trabajo, el que solo puede presentarse como una referencia de la discusión producida a raíz de la dictación de este cuerpo legal.

Como se ha expuesto en este trabajo, disímiles opiniones ha generado en el mundo académico, político y social la creación de esta iniciativa, con argumentos válidos para cada punto de vista que esta iniciativa ha originado. Al respecto, e insistiendo en que el debate en ningún caso se encuentra agotado, y que, como ocurre en forma regular en las legislaciones recientes, ocupará algún tiempo evaluar la puesta en marcha y funcionamiento del Seguro de Cesantía para determinar la necesidad de complementar o enmendar el cuerpo legal recién aprobado, podemos desde ya establecer ciertas directrices sobre el alcance y las proyecciones del Seguro de desempleo en nuestro país.

En lo que respecta a la real necesidad de la iniciativa en nuestra legislación laboral, lo cierto es que posiblemente más que la necesidad de implementar nuevos beneficios a los trabajadores, lo que nuestra legislación requiera sea una efectiva fiscalización y cumplimiento de los beneficios laborales de los trabajadores ya establecidos. Especial importancia adquiere entonces el adecuado funcionamiento del sistema de indemnización por años de servicio contemplado en la ley laboral y sus relaciones con el nuevo seguro de cesantía. A este respecto, no puede perderse de vista que el nuevo seguro de cesantía vela por el amparo del trabajador en períodos de desempleo, incluyendo prestaciones objetivas e independientes de la causal invocada por cualquiera de las partes para el cese de la relación laboral. Desde ese punto de vista, podría establecerse que la indemnización por años de servicio pierde su fundamento frente a la creación de este mecanismo de protección al trabajador desempleado, el que opera a todo evento. Sin embargo, esta conclusión es válida solo en la medida que exista un grado de suficiencia de la prestación por Seguro de Cesantía para la subsistencia del trabajador desempleado y su entorno familiar.

Un acierto del legislador en relación a la carga impuesta a los empleadores con ocasión de la aprobación de esta iniciativa, la constituye la

facultad de rebajar las cotizaciones de la Cuenta Individual por Cesantía de cargo del empleador en los casos que sea procedente la indemnización por años de servicio de acuerdo a la legislación vigente. Esta facultad evita la creación de una doble carga para el empleador en los casos en que sea procedente el pago de indemnización por años de servicio.

Otro punto que merece un especial comentario es la oportunidad en que han sido dictadas las normas referentes a la creación de este Seguro de Cesantía. El país vive desde el año 1998 una fuerte desaceleración en el crecimiento acompañada de un aumento en las cifras de desempleo, ocasionadas, según señaláramos en su oportunidad, en una crisis económica exterior sumada a una inadecuada política financiera de nuestro país. En ese contexto, y cuando la situación internacional presenta un escenario francamente desfavorable a una recuperación interna, iniciativas que restringen la flexibilidad laboral y disminuyendo la capacidad de reacción y adecuación de la empresa frente complejos e inesperados cambios en las condiciones de mercado, no constituyen un aporte a la creación de empleos, aún cuando los fines perseguidos, en cuanto a incrementar la seguridad y estabilidad en el empleo del trabajador, sean elogiados. En esa línea, posiblemente la legislación sobre seguro de cesantía por sí sola no

constituya un obstáculo serio para la recuperación económica como si lo pueden ser en el contexto de la reforma laboral recientemente aprobada por el poder legislativo, que establece una enorme rigidez a la relación laboral.

Sin embargo, analizado dejando de lado el contexto en el que ha sido creado este seguro, y limitando el análisis a sus características y modalidades, puede concluirse que esta iniciativa legal recoge los principios contenidos en la generalidad de las legislaciones que contemplan este mecanismo de protección, permitiendo la existencia de resguardos para su adecuado funcionamiento, de modo de no transformarse en definitiva, en un subsidio estatal al estilo del actualmente vigente en nuestro país. De este modo, los requisitos y límites establecidos para el goce de los beneficios permite que efectivamente adquieran la naturaleza de un ahorro diferido de los trabajadores con aporte de los empleadores, permitiendo que el Estado cumpla a cabalidad su rol subsidiario frente a la insuficiencia de cotizaciones.

De este modo, favorable también resulta la exigencia de períodos mínimos de cotización, así como las prestaciones durante cinco meses como máximo, límite acorde con los períodos de desempleo promedio.

Posiblemente lo que pueda merecer algún análisis en detención de acuerdo a lo que ocurra en los primeros años de funcionamiento del sistema, sea la implementación de planes de empleo que permitan dar cumplimiento a lo preceptuado en la ley. Todo indica que es poco probable que tales empleos sean efectivamente generados, por lo que resulta improbable la aplicación de este requisito para el goce de prestaciones de cargo del fondo solidario de seguro de cesantía.

Respecto a la determinación del monto del seguro, el sistema de cálculo resulta apropiado para establecer una efectiva correlación entre lo percibido por el trabajador en el período de empleo inmediatamente anterior, eliminando de este modo cualquier incentivo para el goce de esta prestación por sobre la búsqueda de un nuevo empleo. Contribuyen asimismo a este objetivo el carácter decreciente de la prestación y la duración de este, aspecto al cual ya se ha hecho referencia.

De lo expresado, creo que esta iniciativa constituye un avance en la protección del trabajador desempleado, que incluye elementos inéditos en nuestra legislación laboral. En todo caso, es importante dejar establecido que en ningún caso gracias a este mecanismo se encuentra asegurada la mantención y adecuada subsistencia del trabajador desempleado y su

familia. La cesantía continuará siendo, como lo indicáramos al presentar este trabajo, uno de los flagelos que toda sociedad deberá abordar, pero gracias a esta normativa, se introduce un método de protección cuya suficiencia y efectividad solo quedará entregada al adecuado uso que los distintos estamentos involucrados realicen de ella. En esa perspectiva, junto a la creación de sistemas de protección al trabajador desempleado, resulta importante generar condiciones para la creación de nuevos empleos y la mantención de los ya existentes, campo en el cual el estudio de incentivos para la flexibilización del empleo resultan de real importancia atendidas las nuevas condiciones de competencia que el mundo moderno impone a las economías de cada país.

BIBLIOGRAFIA

- ABREN DIALOGO para el seguro de desempleo. 2000. El Mercurio, Cuerpo A, Santiago, Chile, 23 Marzo.
- APROBADO EN GENERAL El Seguro de Cesantía. 2000. El Mercurio, El País, Santiago, Chile, 16 Mayo.
- APROBADO SEGURO DE CESANTIA: operara desde 2002 (En línea) El Mostrador 30 de Abril, 2001 (consulta 30 Julio 2001)
<http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/detalle_noticia.asp?id_noticia=28155>.
- BEYER, H, 2000. Seguro de Desempleo. Elementos para la discusión. Puntos de Referencia (222): 1-10.
- BEYER, H, 2000. Notas sobre el Desempleo. Puntos de Referencia (231): 1-12.
- BURR, S, Seguro de Cesantía o Cesantía Segura. 2000. El Mercurio, Reportajes, Santiago, Chile, 02 Abril.
- CÁMARA DE DIPUTADOS aprobó seguro de desempleo (En línea) El Mostrador 04 de Abril, 2001 (consulta 30 Julio 2001)
<http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/detalle_noticia.asp?id_noticia=26848>.
- COLOMA, F. 2000. Seguro de Desempleo. Análisis y propuesta. Puntos de Referencia (221): 1-8.
- COMISIÓN DE TRABAJO y la Seguridad Social de la Cámara de Diputados de la república de Chile. 2000. Informe recaído en el proyecto de ley que establece un seguro de cesantía.
- COMTE-GRAND, A. 1997. Seguros de desempleo, formación profesional y servicios de empleo. Sus relacionmes y posibilidades en el proceso de reconversión económica. Oficina Internacional del Trabajo. 84 pp.
- COTIZACIÓN DE 3.5% A 4% prevé seguro de cesantía. 2000. El Mercurio, El País, Santiago, Chile, 28 Marzo.
- CHILE. Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social. 2001. Ley N° 19.728. Establece un Sistema de Seguro por Cesantía.

- CUT: SEGURO DE CESANTÍA es insuficiente (En línea) El Mostrador 01 de Mayo, 2001 (consulta 30 Julio 2001)
<http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/detalle_noticia.asp?id_noticia=29188>
- DRAGO. J. 1997. Sistema de subsidio por Cesantía. En: Derecho positivo de la Seguridad Social. Apuntes Universidad de Chile.
- ESTUDIAN SEGURO DE CESANTÍA MIXTO. 2000. La Tercera, Economía y Consumo, Santiago, Chile, 14 Marzo.
- GAZMURI, J. Protección para la Cesantía. 2000. El Diario, Santiago, Chile, 18 Agosto.
- GOBIERNO PROPUSO cotización de 3,9%. 2000. El Mercurio, El País, Santiago, Chile, 30 Marzo.
- HOY PARTE DISCUSIÓN en el Consejo de diálogo social. (En línea) El Mostrador 27 de Marzo, 2000 (consulta 30 Julio 2001)
<http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/detalle_noticia.asp?id_noticia=1697>.
- HOY SERÁ ENVIADO al Congreso Seguro de desempleo (En línea) El Mostrador 19 de Abril, 2000 (consulta 30 Julio 2001)
<http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/detalle_noticia.asp?id_noticia=2511>
- INCREMENTO DEL APORTE fiscal para el Seguro de Desempleo. 2000. El Mercurio, El País, Santiago, Chile, 17 Mayo.
- INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO. 1997. Protección del Trabajador Cesante. Sus efectos. Temas Públicos (346): 1-4.
- INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO. 1997. El drama del desempleo. Temas Públicos (435): 4-7.
- INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO. 1997. Problemas del Seguro de desempleo. Temas Públicos (443): 4-6.
- INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO. 1997. Seguro de desempleo: operador único y comisión de usuarios. Temas Públicos (490): 4-7.
- INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO: Estadísticas de Empleo y Desocupación (En línea) (consulta 04 Junio 2001) <http://www.ine.cl/ind_mens/f_indmes.htm>

- LAGOS: SEGURO de desempleo será perfeccionado (En línea) El Mostrador 09 de Mayo, 2000 (consulta 30 Julio 2001)
<http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/detalle_noticia.asp?id_noticia=3247>
- LA TORRE DE BABEL del Seguro de Desempleo (En línea) (consulta 13 Febrero 2001) <<http://www.viajuridica.com/index.asp?art=00&dc=42863>>
- LIBERTAD Y DESARROLLO critica administrador único del seguro de desempleo (En línea) El Mostrador 05 de Agosto, 2000 (consulta 30 Julio 2001)
<http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/detalle_noticia.asp?id_noticia=7930>
- LIZAMA, L. 2001. Análisis dogmático de la ley de Seguro de Cesantía. Revista Laboral Chilena (Junio 2001): 73-82.
- LIZAMA, P. Desempleo Seguro. 2000. El Mercurio, Editorial, Santiago, Chile, 20 Mayo.
- NOVOA, P. 1977. Derecho de la seguridad social. Editorial Jurídica de Chile, 1ª Edición. 510 pp.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 1955. Los Sistemas de Seguro por Desempleo. 287 pp.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: 1938 Convenio 44 sobre el desempleo (En línea) (consulta 19 Junio 2001)
<<http://ilolex.ilo.ch:1567/spanish/convdisp2.htm>>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: 1988 Convenio 168 sobre el fomento del empleo y protección contra el desempleo (En línea) (consulta 18 Junio 2001) <<http://ilolex.ilo.ch:1567/spanish/convdisp2.htm>>
- PAREDES, RICARDO: 2000, Claves para el diseño de un seguro de desempleo (En línea) El Mostrador 30 de Marzo, 2000 (consulta 30 Julio 2001)
<http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/detalle_noticia.asp?id_noticia=1822>
- PARTIÓ EL DIÁLOGO por seguro de cesantía (En línea) El Mostrador 15 de Marzo, 2000 (consulta 30 Julio 2001)
<http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/detalle_noticia.asp?id_noticia=1322>

- PODER EJECUTIVO de la República de Chile. 1997. Mensaje de S.E. el Presidente de la República. Establece un sistema de protección por cesantía y modifica el DL 3.500, de 1980 (Boletín N° 2053-13).
- PODER EJECUTIVO de la República de Chile. 2000. Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que se inicia un proyecto de ley que establece un seguro de cesantía (Boletín N° 2494-13).
- SEGURO DE CESANTÍA podría elevar desempleo hasta en tres puntos. 2000. La Tercera, Santiago, Chile, 20 Agosto.
- SEGURO DE desempleo partiría con un período de transición. 2000. La Tercera, Santiago, Chile, 16 Marzo.
- SEGURO: EMPRESARIOS critican costo. 2000. La Tercera, Economía y Consumo, Santiago, Chile, 31 Marzo.
- SENADO APROBÓ SEGURO de desempleo (En línea) El Mostrador 20 de Marzo, 2001 (consulta 30 Julio 2001)
<http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/detalle_noticia.asp?id_noticia=25480>
- TRAS LARGA DISCUSIÓN, fue aprobado seguro de desempleo (En línea) El Mostrador 30 de Abril, 2001 (consulta 30 Julio 2001)
<http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/detalle_noticia.asp?id_noticia=29126>
- VISIONES ECONÓMICAS: Escuela de Ingeniería Comercial de Universidad Arcas: “Nuevo seguro de desempleo: pocas novedades, viejas insuficiencias” (En línea) El Mostrador 14 de Abril, 2000 (consulta 30 Julio 2001)
<http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/detalle_noticia.asp?id_noticia=2348>