

*Estudio de Caso N° 56*

## **SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE**

*Juan Pablo Severin Concha*

*Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.*

*Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Ford y la Fundación Konrad Adenauer.*

*Agosto 2001*



**Universidad de Chile**

Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas  
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: [mgpp@dii.uchile.cl](mailto:mgpp@dii.uchile.cl)

Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>

Santiago - Chile

## RESUMEN EJECUTIVO

Chile aprobó recientemente un proyecto de ley que crea el Seguro de Desempleo, luego de dos iniciativas que no llegaron a plasmarse en un texto legal. Este estudio analiza el proceso de generación y diseño de esta política pública; identifica los elementos que dificultaron o facilitaron su aprobación, y coloca especial atención en el papel desempeñado por las organizaciones sindicales y empresariales.

Mediante diversas técnicas de recopilación y análisis de información se constata que la iniciativa presentada al Congreso por el gobierno del Presidente Lagos toma en cuenta adecuadamente la historia de protección frente al despido, y proporciona beneficios superiores a los que existen, sin desalentar la reinserción laboral. En general, posee una buena estructura de incentivos; su cobertura alcanza a todos los trabajadores regidos por el Código del Trabajo (con excepciones justificadas y con modalidades específicas para ciertas formas de trabajo); su financiamiento está diseñado para no ser deficitario, y se vincula con la formación profesional y con servicios de empleo para la reinserción laboral.

El seguro de desempleo surge a partir de la percepción de una necesidad por la autoridad gubernamental y no obedece a una demanda social concreta, por lo que ha requerido de importantes esfuerzos para comunicar su sentido y oportunidad. La participación de los actores en la elaboración de la política ha sido beneficiosa; sin embargo, ha implicado una importante demora en su implementación, ya que transcurrieron ocho años desde que se identificó la necesidad de legislar hasta contar con una ley aprobada. En ese lapso, muchos trabajadores perdieron sus empleos y no contaron con una protección adecuada. De esta forma, el estudio constata la relevancia de atender a los tiempos políticos y económicos al elaborar políticas públicas, en especial aquellas que requieren de aprobación legislativa, pues éstos condicionan fuertemente su viabilidad.

## I. INTRODUCCIÓN

El mundo del trabajo experimenta profundas transformaciones, caracterizadas por constantes y acelerados cambios en los procesos productivos a raíz de las innovaciones tecnológicas, el crecimiento del comercio internacional y la integración económica. Las empresas enfrentan una creciente competencia y una elevada exigencia de adaptabilidad, que requiere de mayor movilidad en el empleo. Por su parte, los trabajadores enfrentan un escenario laboral de mayor inestabilidad.

Se ha procurado establecer instrumentos para lidiar con los problemas que suscita el desempleo en relación con el trabajador que pierde su empleo y con los efectos que genera esa situación en las empresas y las economías. Entre los instrumentos, se pueden mencionar los subsidios a desempleados, los programas de empleo de emergencia, las indemnizaciones por años de servicio y los seguros de desempleo. A través de los últimos se provee de ingresos a los trabajadores durante el período de cesantía de modo de evitar que la mayor flexibilidad se traduzca en precarización.

En el diseño de una política de protección frente al desempleo hay diferentes opciones que combinan distintos instrumentos. Respecto del seguro de desempleo, hay que definir si éste será propiamente un seguro o un mecanismo de ahorro individual, junto con determinar quiénes serán los beneficiarios y en qué proporción contribuirán a su financiamiento, cuáles son sus beneficios y cuánto tiempo duran. Las opciones no son neutras porque generan distintos incentivos para trabajadores y empresas.

Chile recientemente aprobó un Seguro de Desempleo (Ley N° 19.728, publicada el 14 de mayo de 2001) y se sumó así a otros países latinoamericanos que en los últimos años han formulado iniciativas para modificar o establecer seguros de desempleo. El proyecto aprobado constituye el tercer intento –en menos de una década– por establecer un mecanismo de protección para los trabajadores que pierden su empleo.

Durante el gobierno del Presidente Aylwin se promovió una primera iniciativa sin que llegara a trámite legislativo. El gobierno del Presidente Frei presentó un proyecto de ley, que luego de una lenta tramitación se archivó. Ambas suscitaban fuerte oposición y un sinnúmero de observaciones de organizaciones sindicales y empresariales y enfrentaron escenarios políticos y económicos que hicieron inviable su aprobación. Por ello, el gobierno del Presidente Lagos buscó hacerse cargo de las observaciones

formuladas a las iniciativas anteriores, y promovió la participación de trabajadores y empresarios en la discusión, antes de presentar el proyecto al trámite legislativo.

Este estudio se inicia con un análisis del mercado del trabajo, el problema del desempleo y los sistemas de cobertura frente a él. Luego se revisa la situación previa a la aprobación del seguro de cesantía en materia de protección a desempleados. En los capítulos centrales se aborda el proceso de generación y diseño de la política pública de protección al trabajador cesante y el proyecto de ley aprobado. Para ello, se identifican los elementos que dificultaron y facilitaron su aprobación, junto con reconocer la valoración que han tenido las organizaciones sindicales y empresariales de las distintas iniciativas y la actitud que asumieron frente a éstas.

El proyecto de ley aprobado se analiza desde la perspectiva del derecho del trabajo, la seguridad social y la economía laboral, en procura de identificar los principios y criterios básicos que lo fundamentan y revisar los principales elementos propuestos: sus beneficios, los incentivos que genera para el comportamiento de trabajadores y empresas, sus costos y financiamiento. En este análisis se considera el seguro propuesto en relación con otros instrumentos de política y se revisan las ventajas y desventajas del sistema aprobado en comparación con otras opciones.

En este estudio se revisaron fuentes bibliográficas especializadas y documentos legislativos, y se analizó el material de prensa correspondiente a los períodos próximos a la presentación de las iniciativas, además de entrevistar a algunos actores en su calidad de informantes claves.

## II. MERCADO DE TRABAJO, DESEMPLEO Y SEGUROS DE DESEMPLEO

Las economías funcionan con algún nivel de desempleo, que puede variar en períodos de crisis o de bonanza económica. Desde distintas perspectivas económicas se han buscado explicaciones para este desencuentro entre la cantidad demandada y la cantidad ofrecida de trabajo<sup>1</sup>, sin lograr consenso al respecto. El hecho es que existe desempleo y ello trae consigo una serie de efectos negativos para las personas y las economías. Por tanto, se requiere de políticas para enfrentarlo.

Amartya Sen (1997) constata que el desempleo causa diversos perjuicios que se interrelacionan y contribuyen a socavar y quebrantar la vida personal y colectiva. Basado en estudios empíricos menciona los siguientes: bajo nivel de ingresos, pérdida de producción y carga para el erario público, pérdida de libertad y exclusión social, deterioro a largo plazo de las aptitudes profesionales, daños psicológicos, mala salud y mortalidad, pérdida de motivación y alejamiento indefinido del trabajo, ruptura de relaciones humanas y de la vida familiar, pérdida de valores sociales y responsabilidad, inflexibilidad organizativa y freno a la innovación técnica.

Somavía (1999<sup>a</sup>) señala que la globalización se acompaña de una serie de problemas sociales y muchos de ellos se vinculan con el mundo del trabajo. “En muchos países, el incremento de la competencia mundial ha causado pérdidas de puestos de trabajo. Al mismo tiempo, los mecanismos de compensación prometidos a través de las fuerzas de mercado, como la creación de nuevos empleos y la redistribución de los trabajadores desplazados a esos empleos, han funcionado de forma más lenta e ineficaz de lo previsto”. Agrega que para “muchos países en desarrollo, que no disponen de sistemas de seguros de desempleo o de asistencia para el reajuste de los trabajadores, el costo social de esa evolución del mercado laboral ha sido particularmente elevado”.

La sociedad actual, y en particular el mercado de trabajo, se caracterizan por un aumento de los niveles de complejidad y de inseguridad o riesgo (De Laire, 1999, Cepal, 2000). Somavía (1999<sup>a</sup>) sostiene que “para que la globalización funcione, es necesario que la gente se sienta segura y pueda aprovechar las nuevas oportunidades” y “si existe un deseo universalmente compartido es la demanda de seguridad en el lugar de trabajo, en el mercado de trabajo, en los ingresos y el consumo, en la familia y en la integración

---

<sup>1</sup> Al respecto puede revisarse un interesante análisis en Meller (1982).

a la sociedad”<sup>2</sup>. Lamentablemente constatamos con Somavía (1999<sup>b</sup>) que “muchos trabajadores de la Región se encuentran atrapados en un círculo vicioso de inseguridad económica, inseguridad laboral e inseguridad social”<sup>3</sup>.

El problema del desempleo cobra especial fuerza en América Latina. La reestructuración productiva ha implicado cambios significativos en la organización del trabajo. Ha aumentado la flexibilidad para mejorar la competitividad, se ha acentuado la desregulación, se han debilitado los derechos laborales y la organización de los trabajadores, lo que se ha traducido en una situación precaria e inestable para la fuerza de trabajo (Cepal, 2000). Gran parte de los trabajadores no sabe cuánto tiempo conservará su empleo, cuánto tardará en conseguir uno nuevo –en caso de perder el actual– y cómo podría mantener a su familia, dada la ausencia de un sistema de protección frente al desempleo en la mayoría de los países (Tokman y Martínez, 1999).

Los países de la Región han debido revisar sus mecanismos de protección a los trabajadores en pro de conseguir que la flexibilidad no se traduzca necesariamente en precarización. Varios han introducido importantes cambios mediante la creación de seguros de desempleo o la adecuación de las indemnizaciones por despido. El desafío es que la inserción económica se realice sin afectar negativamente a los trabajadores y permita que éstos se adapten a las nuevas condiciones. Para ello, Tokman y Martínez (1999) señalan que es preciso desarrollar la “empleabilidad”; es decir, generar la capacidad necesaria para que los trabajadores puedan responder a las nuevas demandas laborales, y, al mismo tiempo, tengan protección social mientras dura la transición. En este sentido “el acceso a un nivel adecuado de protección social es un derecho fundamental de todas las personas y se considera como una herramienta para la promoción del bienestar humano que conduce, a su vez, al mejoramiento del desarrollo y del rendimiento económico” (Somavía, 1999<sup>b</sup>).

---

<sup>2</sup> *El Informe de Desarrollo Humano de 1998 indica que la seguridad humana no tendría un nivel satisfactorio en Chile. Entre los factores que inciden en la inseguridad laboral se destaca el miedo al desempleo.*

<sup>3</sup> *Para Wormald y Ruiz Tagle (1999), el acceso al mercado del trabajo está marcado por características que tienden a agudizar situaciones de exclusión social, como la informalización, precarización y desprotección relativa del sector formal.*

Como lo señala el último Informe sobre Trabajo en el Mundo, “la primera protección contra el desempleo es una sólida política de promoción del pleno empleo que involucra la adopción de medidas macroeconómicas en los planos nacional e internacional, así como políticas referentes a la formación y al mercado de trabajo de carácter sectorial, regional y local”. Sin embargo, es “cada vez más necesario aplicar una política específica de protección contra el desempleo, porque no hay una política de pleno empleo o porque no ha dado todavía fruto, y porque las crisis a corto plazo pueden engendrar un nivel inaceptable de muy áspero desempleo” (OIT, 2000).

Si las economías operan permanentemente con desempleo y si éste genera los costos reseñados, es importante que a través de la seguridad social se brinde protección y se otorguen prestaciones a quienes están cesantes. En la medida que este apoyo económico a las personas desempleadas esté bien diseñado, no sólo será beneficioso para los desempleados y sus familias, sino que redundará en provecho para toda la sociedad. Un seguro de desempleo adecuado proporcionará una seguridad de ingreso a los desempleados por razones ajenas a su voluntad, contribuirá a regularizar el consumo, a facilitar la búsqueda de trabajo y la reinserción en ocupaciones acordes a la calificación, fomentando de ese modo un mejor acoplamiento de la oferta y la demanda de trabajo (Larraín y Velásquez, 1993; OIT, 2000).

Con el supuesto de un mercado de trabajo en competencia perfecta, hay quienes sostienen que los seguros de desempleo podrían tener efectos negativos sobre el empleo porque afectan la contratación y generan incentivos para permanecer desempleado. Esto es cuestionado por otros enfoques que consideran el funcionamiento real del mercado de trabajo, el efecto de las transiciones entre diversos estados en la fuerza de trabajo y los aspectos institucionales en la implantación de un seguro de este tipo (Larraín y Velásquez 1993).

La opción que se tome en torno al tipo de protección generará distintos incentivos para trabajadores y empresas. Dentro de los seguros de desempleo se pueden distinguir los sistemas de ahorro de aquéllos que son propiamente seguros. En los primeros se utilizan recursos previamente acumulados y, por tanto, los beneficios se relacionan con el monto reunido individualmente. En los seguros hay un fondo común construido con aportes de los participantes y los beneficios no se vinculan directamente con lo aportado.

Se reconoce que los sistemas de ahorro tienen ventajas y desventajas en comparación con los seguros. Entre los aspectos favorables, se minimizan los incentivos negativos sobre la oferta y la demanda de trabajo, disminuyen los incentivos para defraudar al sistema o su uso abusivo (dado que los fondos son propiedad de los trabajadores) y se disminuyen los subsidios cruzados entre empresas con distinto grado de siniestralidad. Entre las desventajas, se menciona la alteración de las decisiones de consumo, obligando a los trabajadores a posponer consumo presente (Beyer, 2000<sup>4</sup>), junto con requerir cotizaciones más altas para garantizar una protección adecuada<sup>4</sup> y mayores costos de administración.

Los sistemas de seguros de desempleo podrían enfrentar –además del riesgo de comportamiento– problemas de selección adversa y de información asimétrica. Para solucionarlos requieren de la adscripción obligatoria. No obstante, esto acarrea el problema de los subsidios cruzados, pues los menos riesgosos financian a los más riesgosos.

Es importante que al diseñar un sistema, junto con atender a las condiciones particulares del país y del mercado de trabajo, se tome en cuenta un adecuado equilibrio entre los diversos instrumentos de protección y el diseño del seguro de desempleo para establecer una estructura coherente de incentivos que potencie las ventajas y elimine o minimice las desventajas de cada opción.

Los siguientes son elementos relevantes al diseñar un seguro de desempleo: las personas protegidas y las eventuales exclusiones o regulaciones especiales para ciertos tipos de trabajadores; las causales de término de la relación laboral cubierta; las prestaciones que se otorgarán, sus condiciones y duración; la forma de financiamiento del sistema y la determinación de quiénes y en qué proporción deben concurrir al mismo; la administración del sistema; su vinculación con la capacitación, y los incentivos para la reinserción laboral. Todos estos elementos se revisarán al analizar las iniciativas desarrolladas durante los dos gobiernos anteriores y el proyecto de ley recientemente aprobado.

---

<sup>4</sup> *En un sistema de seguro se diversifica el riesgo de estar desempleado entre todos los trabajadores que aportan al sistema. Se considera que el desempleo no es un riesgo meramente individual, sino que existe un riesgo sistémico que debe tomarse en cuenta para financiar estos sistemas en el tiempo.*

### III. ACTUALES INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN FRENTE AL DESEMPLEO

Entre los instrumentos para enfrentar el desempleo están los subsidios o programas de asistencia al desempleo, las indemnizaciones por años de servicio, los seguros de desempleo, las bonificaciones a la contratación, los programas de capacitación para cesantes y los programas de empleo de emergencia<sup>5</sup>.

Hasta principios de 2000 Chile no contaba con un sistema de protección de la cesantía y de la movilidad laboral consistente con la estrategia de crecimiento basada en la apertura comercial y financiera con el exterior y con el rol preponderante de los mercados en la asignación de los recursos productivos (Ministerio del Trabajo, 2000). Los instrumentos actuales son bastante limitados, de escasa cobertura y exiguas prestaciones. Revisaremos brevemente dos de ellos: el subsidio de cesantía y la indemnización por años de servicio.

#### 1. SUBSIDIO DE CESANTÍA, UNA PRESTACIÓN ASISTENCIAL

Los programas de asistencia al desempleo ayudan al trabajador desempleado que no tiene acceso a un seguro de desempleo. El Estado otorga un subsidio financiado con recursos públicos, que consiste en una pequeña suma que se entrega al desempleado periódicamente para enfrentar sus necesidades básicas. Corresponde a una política social asistencial y, por lo general, es un monto fijo que no guarda relación con salario previo; se accede a él por un tiempo determinado y a sus beneficiarios no se les exige ser imponentes de la seguridad social<sup>6</sup> (Mizala y Romaguera, 1994).

---

<sup>5</sup> *A través de estos programas se puede garantizar un empleo limitado, reorientando las inversiones existentes para que no sea necesario incurrir en un déficit del presupuesto del Estado para financiarlos. Se caracterizan por “autoseleccionar” a los trabajadores que participarán en el programa, “evitando los onerosos y farragosos trámites administrativos, típicos de los mecanismos que eligen a los beneficiarios de la asistencia social” (OIT, 2000).*

<sup>6</sup> *Lo descrito corresponde a la generalidad de los casos. Hay excepciones, por ejemplo, en Alemania y Austria el monto del beneficio guarda relación con el salario previo. En el caso de Chile, se requiere que el beneficiario sea cotizante del sistema de seguridad social (Mizala y Romaguera, 1994).*

En Chile<sup>7</sup>, este subsidio se otorga por un máximo de 12 meses y su monto es decreciente: \$ 17.338 mensuales en los primeros tres meses de cesantía; \$ 11.560 entre el tercer y sexto mes, y \$ 8.669 entre el sexto mes y el año<sup>8</sup>. Pueden acceder a él sólo los que han sido despedidos por causas ajenas a su voluntad, y tengan a lo menos 52 semanas o 12 meses –continuos o discontinuos– de imposiciones en cualquier régimen previsional. Las insuficiencias de este subsidio son evidentes: bajo monto de sus beneficios y reducida cobertura. En condiciones económicas estables, sólo un 30% de los potenciales beneficiarios lo utiliza (Ministerio del Trabajo, 2000).

## 2. INDEMNIZACIONES POR AÑOS DE SERVICIO

Las indemnizaciones por años de servicio (IAS), de acuerdo con lo dispuesto por el Código del Trabajo, deben pagarse en caso de despido por causales no imputables al trabajador. En los casos en que los trabajadores tienen derecho a ellas cumplen un rol protector frente al desempleo.

Sin embargo, no existe consenso acerca de su naturaleza jurídica, ya que se conciben como una sanción ante un despido arbitrario, como una forma de resarcir el daño provocado por el despido, como un premio a la antigüedad del trabajador en una empresa, como un salario diferido, como la restitución de lo aportado por el trabajador al mayor valor adquirido por la empresa, o como una prestación de seguridad social, cuya finalidad es proteger al trabajador ante la contingencia del desempleo (Varela, 1996).

Los trabajadores contratados a partir de agosto de 1981 tienen derecho a una indemnización de un mes por año de servicio, con tope de 11 años. Para los contratados con anterioridad a esa fecha dicho tope no existe. A partir del séptimo año de antigüedad se puede sustituir esta indemnización por una a todo evento, pagadera ante cualquier

<sup>7</sup> El DFL N° 150, de 1981, entre otras materias, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de las normas sobre subsidios de cesantía para los trabajadores de los sectores privado y público.

<sup>8</sup> Entre 1985 y 1996 el subsidio se redujo en términos reales un 37,2% (Conte-Grand, 1997). En el período hubo una significativa recuperación de los salarios reales. Por tanto, en términos relativos, es aún más exíguo.

causa de término del contrato de trabajo, exclusivamente en lo que se refiera al lapso posterior a los primeros seis años de servicios y hasta el término del undécimo año. En la práctica, esta opción ha sido escasamente ejercida.

Además, existe una regulación especial para los trabajadores de casa particular. En lugar de la indemnización mencionada tienen derecho a una a todo evento, financiada con aportes del empleador y depositada mensualmente en una cuenta individual de una Administradora de Fondos de Pensiones.

Las IAS como mecanismos de protección frente al desempleo presentan algunas ventajas y desventajas en relación con un sistema de seguro de desempleo (Beyer, 2000<sup>a</sup>; Conte-Grand, 1997; Cortázar, Echeverría y González, 1995; Costa, 1996; TASC, 1993 y 1996).

Entre sus ventajas como mecanismo de protección frente a la cesantía, permite que las empresas que tienen mayor tasa de rotación por despido enfrenten un costo más alto, lo que evita los subsidios cruzados. Al imponer al empleador un costo al momento del despido, desincentiva los despidos temporales o la simulación de renuncias como despidos para obtener los beneficios del seguro. Además, al recibir el trabajador la indemnización completa con independencia de la duración del desempleo, existen menores incentivos para permanecer desempleado.

El sistema indemnizatorio también tiene como virtud fortalecer la posición negociadora del trabajador frente al empleador, pues hace que el despido sea costoso para este último<sup>9</sup>. También las IAS protegerían a los trabajadores de mayor edad, quienes al perder su empleo exhiben mayores dificultades para reinsertarse laboralmente, además de la obsolescencia de su capital humano y mayores problemas para recalificarse.

---

<sup>9</sup> Cuando el empleador contrata un nuevo trabajador toma en cuenta estos costos y los traduce en una menor remuneración líquida. Por su parte, el trabajador estaría dispuesto a recibir una menor remuneración por el valor que le asigna a las indemnizaciones (TASC, 1996).

Entre las desventajas de las indemnizaciones se pueden señalar las siguientes:

- El trabajador con poco tiempo en una empresa no alcanza a obtener recursos suficientes para enfrentar el desempleo. Por ello no está adecuadamente cubierto.
- Puede empeorar las relaciones laborales, pues el trabajador con mucho tiempo tiene fuertes incentivos para hacerse despedir –accediendo a buena indemnización– y el empleador a buscar que el trabajador renuncie y así evitar su pago.
- Su pago agudiza los problemas de la empresa durante un ciclo recesivo, al agravar los problemas de liquidez y poner en peligro su supervivencia.
- Tiende a disminuir la movilidad del empleo, ya que los trabajadores más antiguos no se cambian a empleos mejores para no perder la antigüedad acumulada.
- Genera desincentivos para que la empresa invierta en la capacitación de los trabajadores, al incentivar la suscripción de contratos de corto plazo.
- No existe certeza para el trabajador de recibir la indemnización al momento de perder su empleo: puede ser despedido por una causal no indemnizable<sup>10</sup>; la empresa puede no estar en condiciones económicas de pagarle o decidir no cumplir con la ley y dilatar las gestiones judiciales. También puede no existir suficiente fiscalización.
- Cuanto mayor es la antigüedad del trabajador existe un mayor incentivo para el empleador de no aumentar su remuneración, puesto que con ello se amplificaría el monto de una eventual indemnización.

Los actuales mecanismos de protección descritos tienen una escasa cobertura e insuficientes prestaciones y, en algunos casos, generan incentivos perversos y problemas en el mercado del trabajo. Esta constatación ha llevado a las autoridades gubernamentales a plantear la necesidad de fortalecer y perfeccionar los instrumentos de protección mediante la creación de un seguro de desempleo.

---

<sup>10</sup> En los últimos años, según el Instituto Nacional de Estadísticas, la mitad de los términos de contrato ha sido por causales no indemnizables (Conte-Grand, 1997).

## IV. HACIA UN SEGURO DE DESEMPLEO, UN LARGO CAMINO

Tamayo (1997) señala que el estudio y análisis de las políticas públicas comprende las siguientes fases: identificación y definición del problema, formulación de opciones de solución, adopción de una de ellas, implantación y evaluación de los resultados obtenidos. El análisis desarrollado a la política pública de protección al trabajador mediante un seguro de desempleo se centrará en las primeras tres fases, puesto que aún no se ha llegado a su implantación.

Como se señaló, la Ley sobre Seguro de Desempleo fue fruto del tercer intento gubernamental –desde la vuelta a la democracia– por establecer un mecanismo de protección para quienes pierden su empleo. Durante el gobierno del Presidente Aylwin se elaboró una iniciativa, sin que se concretara su presentación a trámite legislativo. A su vez, el gobierno del Presidente Frei promovió un proyecto de ley, que inició su tramitación legislativa en 1997 y se archivó después de casi tres años de tramitación. Para conocer los contenidos y las razones de su rechazo, se analiza brevemente cada una de estas iniciativas.

### 1. ANTEPROYECTO DE 1993

El 1° de mayo de 1993 el Presidente Aylwin anunció que su gobierno promovería la creación de un seguro de desempleo (*La Época*, 02/05/93). A partir del anuncio, se buscó diseñar un proyecto que concitara el consenso de trabajadores, empresarios y el mundo político. El Ministro del Trabajo, René Cortázar, elaboró un anteproyecto sobre el cual se discutiría, iniciativa conocida en septiembre de 1993.

Según Cortázar, el gobierno enfrentaba el desafío de adaptar la legislación a los cambios socioeconómicos y políticos. En esta línea, las reformas laborales privilegiaban el tema de la equidad. Pero, por otra parte, había conciencia de que la globalización y el desarrollo tecnológico impactaban el mercado del trabajo y este proceso suponía revisar algunos conceptos en materia de protección laboral. Para el ex ministro, el carácter protector de la legislación laboral no estaba en cuestión. La pregunta era si había que proteger la inamovilidad o la movilidad. Antes, el tema de la inamovilidad era un valor

fundamental; sin embargo, en la economía actual no basta con proteger la inamovilidad, y la idea de una cuenta de ahorro individual para proteger la movilidad parecía una acorde con este nuevo contexto (entrevista 24/10/2000).

Es importante destacar que la iniciativa surgió desde el gobierno y no de los trabajadores o los empresarios. En lenguaje de Tamayo (1997), el tema entró en la agenda política o institucional (problemas que los directivos públicos consideran prioritarios en un momento determinado), sin haber emanado de la agenda sistémica (conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado).

El sistema propuesto era de capitalización o ahorro individual y se complementaba con un subsidio fiscal para las prestaciones de trabajadores con rentas bajas. Sus beneficiarios serían los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo (salvo los de casa particular, que tienen un sistema indemnizatorio a todo evento). En este proyecto se sustituía la indemnización por años de servicio vigente por el siguiente sistema de prestaciones:

- Indemnización de un mes por año de servicio con tope de 3 meses.
- Prestación por desempleo consistente en un giro mensual desde una subcuenta de despido, por un monto equivalente a un 50% de la remuneración líquida promedio de los últimos 12 meses, más el 7% de la remuneración imponible para salud por el período de los cuatro meses siguientes a los cubiertos por la indemnización. La prestación se financiaba con cotizaciones de cargo del trabajador y del empleador, de un 2% de las remuneraciones imponibles cada uno, hasta por tres años de antigüedad.
- Si el saldo de la subcuenta para despido permite financiar un período de pago de la prestación inferior a cuatro meses, el trabajador despedido podrá obtener un crédito por el monto que le falte para completar cuatro meses de pago del beneficio. Para ello existiría un Fondo de Créditos para Cesantía, financiado con las seis primeras cotizaciones.
- Se garantizaría un beneficio mensual no inferior al 75% de un ingreso mínimo líquido. La diferencia entre el 50% de la remuneración líquida del trabajador y el monto mínimo garantizado la cubriría un subsidio fiscal. A quienes cumplan

las condiciones para el subsidio a rentas bajas se les pagaría asignación familiar.

- Indemnización a todo evento, la que se financia con una cotización de 4,1% de las remuneraciones imponibles de cargo del empleador, desde el término del tercer año y eventualmente hasta el año 15 de antigüedad.
- A partir del término del tercer año de antigüedad en el empleo, las cotizaciones realizadas por el trabajador a la cuenta de despido, se transferirían en forma bianual a su cuenta de ahorro voluntario en la AFP, desde donde podría retirarlas.

Para Coloma (1994) un aspecto relevante de la propuesta es el vínculo entre el régimen de indemnizaciones por despido y el seguro de desempleo, que “inhibe los comportamientos perversos que podrían concebir empleadores y trabajadores para defraudar un sistema típico de seguro de desempleo”, pues el empleador tendría siempre un costo de despedir y el trabajador un fuerte incentivo para buscar rápidamente empleo.

La administración de la subcuenta para despido, la subcuenta a todo evento y del Fondo de Créditos para Cesantía estaría a cargo de las AFP, las que podrían subcontratar con las Cajas de Compensación parte de la administración del sistema. Según Cortázar, Echeverría y González (1995), la institucionalidad chilena era adecuada para crear un esquema como el propuesto a bajo costo, puesto que existen las AFP que manejan cuentas individuales, tienen capacidad de inversión de fondos acumulados y una infraestructura de atención a clientes.

El entonces presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), José Antonio Guzmán, después del anuncio presidencial señaló cuáles eran los criterios de los empresarios para enfrentar un proyecto: no debía representar un incremento de costos a las empresas, no debía afectar su competitividad, debía reemplazar a la indemnización por años de servicio, debía basarse en la capitalización individual con un cierto aporte del sector empresarial y administrarse por instituciones privadas para evitar que se convirtiera en un factor de desequilibrio fiscal ( *La Segunda* 22/06/93, *El*

*Mercurio*, 30/06/93, *La Tercera*, 18/07/93)<sup>11</sup>. Además, esperaban que con él existiera una mayor flexibilidad, pues consideraban el mercado laboral excesivamente rígido (*El Mercurio*, 29/06/93 y 30/06/93). Una opinión un tanto distinta manifestó Roberto Fantuzzi, presidente de la Asociación de Exportadores de Manufacturas (Asexma), quien vislumbró una cierta participación estatal en el financiamiento y destacó la existencia de vínculo entre dicho sistema de protección y la capacitación laboral (*La Segunda* 03/05/93).

Las preocupaciones de los trabajadores frente al seguro de desempleo eran diferentes. Manuel Bustos, entonces presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), señaló que los trabajadores no se habían planteado elaborar un sistema alternativo a lo que señalaba el Código del Trabajo o estaba incorporado en los convenios colectivos. "Lo que queremos es que cuando el trabajador quede desempleado cuente con un apoyo económico que le permita subsistir por un tiempo, capacitarse y disponer de una oficina de búsqueda de fuentes ocupacionales" (*El Mercurio*, 26/06/93). Arturo Martínez, entonces vicepresidente de la CUT, agregó que "el seguro propuesto debería estar ligado a la indemnización y no reemplazarla" (*El Mercurio*, 17/06/93). En materia de administración de los recursos del seguro, propugnaban la participación de trabajadores y empresarios, y evaluaban en forma crítica la experiencia de las AFP al tener nula injerencia en la administración de fondos de su propiedad (*La Segunda*, 18/08/93).

Conocido el texto del anteproyecto, la CUT manifestó su desacuerdo "en especial por su escasa cobertura al desempleo, la nula participación de las organizaciones sindicales en su gestión y el impacto negativo sobre las indemnizaciones por años de servicio" (*El Diario*, 07/09/93).

Como señalamos, dicha iniciativa no se concretó en un proyecto de ley. Según Arturo Martínez, el Presidente Aylwin acogió las inquietudes de la organización sindical y decidió

---

<sup>11</sup> En la misma línea se pronunciaron Alfonso Mujica, de la Cámara Nacional de Comercio (*La Segunda* 03/05/93, *El Mercurio*, 29/06/93 y 30/06/93); Víctor Manuel Jarpa, de la Cámara Chilena de la Construcción (*La Segunda* 03/05/93); Pedro Lizana, encargado laboral de la CPC (*El Mercurio*, 03/05/93), y la Cámara de Comercio de Santiago (*Las Últimas Noticias*, 23/06/93).

suspender el envío del proyecto a trámite legislativo<sup>12</sup>. El dirigente empresarial Pedro Lizana piensa que no se presentó el proyecto porque no contaba con la mayoría necesaria en el Senado (entrevista, 18/10/2000). Para el entonces Ministro Cortázar, el proyecto no se presentó porque no pareció oportuno acelerar su avance cuando el gobierno ya terminaba. No estaban los tiempos políticos para un proyecto de esa envergadura y se optó por dejar su materialización al siguiente gobierno (entrevista, 24/10/2000).

## 2. SISTEMA DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR CESANTE (PROTRAC)

### A. Génesis y tramitación del Proyecto

En agosto de 1996 el Ministro del Trabajo y Previsión Social entregó al Presidente Frei el proyecto sobre protección al trabajador cesante, conocido por la sigla "Protrac". Se sometió la propuesta a la opinión de empresarios y trabajadores, y se inició su discusión en septiembre de 1996 en una instancia tripartita en el marco del Foro de Desarrollo Productivo<sup>13</sup>. En ella se procuró aproximar las posiciones para facilitar su posterior tramitación legislativa (*La Segunda*, 06/01/97).

En julio de 1997, cuando aún persistían diferencias entre las propuestas de los empresarios y los trabajadores<sup>14</sup>, el gobierno tomó la decisión de enviar al Congreso el proyecto de ley, buscando que las discrepancias se resolvieran en dicha instancia.

---

<sup>12</sup> Según Martínez, en esa época había conciencia que en el futuro el desempleo podía subir, voluntad para hacer cosas, buen ambiente político y disposición de los empresarios; pero los trabajadores no quisieron "embarcarse" pues la modalidad de protección propuesta por el gobierno no les satisfacía, y "la Central en ese tiempo tenía más llegada" (entrevista, 18/10/2000).

<sup>13</sup> Para Arturo Martínez no hubo discusión tripartita. "El Foro de Desarrollo Productivo fue para los anuncios" y las negociaciones siempre fueron bilaterales. Según el dirigente, el proyecto fue muy discutido pues no estaba en la línea de lo que querían, "era peor que el anterior". Recuerda que los empresarios "ya no estaban tan disponibles, no les interesaba el tema, estaban alejados del debate y la directiva empresarial no participaba mucho" (entrevista 18/10/2000).

<sup>14</sup> Las discrepancias eran similares a las suscitadas con el anteproyecto del gobierno de Aylwin. A los trabajadores les preocupaba su participación en la administración (*La Época*, 21/01/97; *La Segunda*, 26/02/97) y mantener o mejorar el sistema de indemnizaciones (*La Tercera*, 22/02/97; *La Segunda*, 26/02/97). A los empresarios les preocupaba especialmente el tema de los costos (*La Época*, 18/03/97).

Durante la tramitación del proyecto las diferencias persistieron. Los trabajadores, principalmente representados por la CUT, consideraban que el sistema no constituía una solución real para la actual situación de desempleo y beneficiaría a los empresarios en desmedro de los asalariados, porque "se abaratan los despidos" (*El Mercurio*, 05/09/98). Los empresarios, a través de la CPC, insistieron en que se elevaban los costos de la empresa y se frenaban nuevas contrataciones de personal. El Ministro del Trabajo manifestó su preocupación en torno a la insistencia empresarial de rebajar los derechos de los trabajadores y aumentar sus niveles de desprotección (*La Tercera* 31/01/98).

El gobierno presentó indicaciones al proyecto, algunas tendientes a perfeccionarlo y otras orientadas a hacer posible su pronta aplicación frente a la crisis de desempleo que enfrentaba el país<sup>15</sup>. Empresarios y trabajadores, si bien reconocieron las mejoras introducidas con las indicaciones, persistieron en una posición crítica frente al proyecto (*El Mercurio*, 02/03/99), que se acentuó en el primer semestre de 1999.

Los empresarios incrementaron sus críticas en relación con la oportunidad de la iniciativa. Indicaban que si era prioritario absorber desempleo, no debía subirse el costo del empleo (*La Tercera*, 12/03/99, 13/03/99 y 09/07/99 y *El Mercurio*, 16/07/99). Los dirigentes de la CUT solicitaban que el proyecto fuese retirado, se instalara una mesa de diálogo con trabajadores y empresarios y se propusiera un verdadero sistema de seguro de desempleo<sup>16</sup> no ligado a las indemnizaciones (*El Mercurio*, 13/05/99 y 09/07/99 y *La Tercera*, 06/07/99 y 09/07/99)<sup>17</sup>.

Entre los trabajadores existían visiones distintas. Para Miguel Riveros, dirigente sindical de Mantos Blancos, "el proyecto gubernamental permitirá proteger a trabajadores que hoy no tienen ningún resguardo ante una situación de despido, como los temporeros" (*El Mercurio*, 15/06/99).

<sup>15</sup> *Empresarios y trabajadores fueron muy críticos con la intención del gobierno de agilizar la tramitación del proyecto utilizando como justificación la crisis, ya que el sistema sólo tendría efecto después de algunos años de funcionamiento (El Mercurio, 05/09/98 y La Tercera, 05/01/99 y 12/03/99).*

<sup>16</sup> *Para el ministro del Trabajo no era posible crear un seguro clásico: "en una sociedad moderna como la chilena no se establecerá un sistema que se ha venido aboliendo en todo el mundo" (El Mercurio, 17/04/99).*

<sup>17</sup> *La Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores Vitivinícolas y Pisqueros también rechazó el Protrac. Para ésta, la solución era agilizar el procedimiento en los juicios laborales para que el trabajador pudiese percibir sin demora la indemnización correspondiente (El Metropolitano, 13/07/99).*

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

### ***B. Los elementos del sistema propuesto y las opiniones de empresarios y trabajadores***

Al igual que en la primera iniciativa, se proponía un sistema de ahorro individual con un subsidio fiscal para las rentas bajas. Esta modalidad era del agrado de los empresarios, pero no satisfacía a los dirigentes sindicales.

Las personas protegidas serían obligatoriamente los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo<sup>18</sup>. Se excluía a los trabajadores de casa particular y a los trabajadores contratados por obra o faena (en el trámite legislativo, a los últimos se los incorporó, pero con un tratamiento diferenciado).

Existiría una Cuenta Individual de Cesantía financiada por el empleador con una cotización del 3,6% y por el trabajador con un 0,8%. El Estado aportaría recursos para cubrir a los trabajadores de rentas más bajas. Los dirigentes sindicales plantearon reparos a la cotización del trabajador pues constituiría un "ahorro obligatorio" que aumentaría la carga impositiva, que ya era alta producto de las cotizaciones previsionales y de salud (*El Mercurio*, 02/03/99)<sup>19</sup>. A su vez, la CPC planteó que el financiamiento debería ser compartido en partes iguales por el empleador y el trabajador (*El Mercurio* 02/03/99 y *La Tercera*, 24/07/99).

Es preciso señalar que, salvo para los trabajadores que reciben el ingreso mínimo, el porcentaje de contribución que establece la ley no tiene mayor relevancia. En definitiva, la proporción que sea de cargo de trabajadores y empleadores dependerá de la elasticidad precio relativa.

---

<sup>18</sup> *Los empresarios plantearon que la incorporación al Protrac fuese voluntaria, de modo que el trabajador que ingresara al sistema renunciara a la indemnización por años de servicio (El Mercurio, 25/01/99).*

<sup>19</sup> *Plantearon también su inquietud ante el eventual incumplimiento de los empleadores de la obligación de cotizar, teniendo en cuenta la morosidad previsional existente (El Metropolitano, 13/07/99 y 26/07/99).*

El proyecto reformulaba el pago de las indemnizaciones existentes y ampliaba la protección para casos de término de relación laboral no cubiertos por dichas indemnizaciones. En lugar de la obligación de pagar una indemnización completa<sup>20</sup> al momento del despido, se establecía que el empleador debería pagar la diferencia entre el monto acumulado, como resultado de su aporte en la Cuenta Individual de Cesantía, y el monto de la indemnización por años de servicios. Junto a ello, por un período de cinco meses, el trabajador despedido podría usar lo acumulado en dicha cuenta.

Para Manuel Bustos, diputado y ex presidente de la CUT, el seguro de desempleo era un reordenamiento de las indemnizaciones; pero destacó que la iniciativa permitía el pago de indemnización a las viudas de los trabajadores fallecidos, a quienes renuncien y a quienes jubilen (*La Tercera*, 07/07/99). Por el contrario, los empresarios plantearon que con el proyecto la situación para la empresa era más compleja, porque en el esquema vigente el empleador no estaba obligado a pagar indemnización en caso de renuncia (*El Mercurio* 25/01/99).

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

Los empresarios consideraron positiva la incorporación de otras instituciones (*El Mercurio* 02/03/99), pero a la dirigencia de la CUT no le pareció adecuada, pues su propuesta consistía en una instancia especial con participación del gobierno, trabajadores y empresarios (*El Mercurio*, 23/01/99 y 02/03/99)<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> La propuesta inicial del gobierno consideraba reducir el tope la indemnización a cinco meses, pero se accedió a los planteamientos de la CUT y se mantuvo el tope en 11 meses.

<sup>21</sup> La Central Autónoma de Trabajadores manifestó su desconfianza en esta forma de administración, que "servirá para que los dueños de 'entidades semejantes a las AFP' -encargadas de administrar los \$ 76.800 millones que se reunirán al año- 'hagan grandes negocios y llenen sus bolsillos'" (*La Nación*, 25/07/99).

El sistema de protección a los cesantes se vincularía –siguiendo lo propuesto por la doctrina y la experiencia comparada– con el acceso a la capacitación al conceder a los trabajadores un acceso preferente y becas para programas o acciones de capacitación desarrollados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence). Además, se les incorporaría al sistema nacional de información y orientación ocupacional, mediante el registro en la respectiva oficina municipal. Este aspecto no suscitó debate, pues todos reconocían la bondad de vincular seguro y capacitación.

En síntesis, los principales puntos conflictivos que dificultaron seriamente el avance de la iniciativa fueron la modalidad del sistema de protección (seguro clásico versus cuenta de capitalización individual<sup>22</sup>); la mantención o sustitución de la indemnización por años de servicio y, en caso de mantenerse, sus topes máximos; los montos de las cotizaciones al sistema y los porcentajes en que se distribuirían entre trabajadores y empresarios, y la modalidad e instituciones que se harían cargo de administrar el sistema.

Con el cambio de gobierno se anunció la presentación de una nueva iniciativa sobre la materia y se solicitó al Congreso archivar el proyecto en trámite.

### **3. PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE UN SEGURO DE CESANTÍA**

#### ***A. Del anuncio a la presentación del proyecto***

En marzo de 2000, al comenzar el mandato del Presidente Ricardo Lagos, se anunció la presentación de un nuevo proyecto para establecer un seguro de cesantía. El Ministro del Trabajo, Ricardo Solari, aclaró que este nuevo proyecto no desechaba el trabajo anterior y que tendría en cuenta las observaciones de parlamentarios, sindicalistas y empresarios (*La Tercera*, 14/03/2000 y *El Mercurio*, 15/03/2000).

---

<sup>22</sup> *Al existir divergencias y con la idea de contar con un "verdadero seguro de desempleo" a juicio de los dirigentes de la CUT (El Mercurio, 13/05/99 y 09/07/99; La Tercera 09/07/99), no había ninguna posibilidad de que el gobierno se allanara a ello y la discusión se centró en el aporte del Estado para los trabajadores de menores ingresos.*

El gobierno manifestó su intención de presentar a la brevedad el proyecto a trámite legislativo; pero el interés de diversas organizaciones, en especial de trabajadores, por conocer sus detalles y que sus opiniones se escucharán, significó postergar por algunas semanas su envío al Congreso (*La Tercera*, 14/03/2000).

Si el gobierno promovía la creación de un Consejo de Diálogo Social (CDS) que incorporaría a los principales actores del mundo del trabajo (para dar un sello de participación y acuerdo a las decisiones relativas a la creación de empleos y a la protección del trabajo); era pertinente que en dicha instancia se conociera el nuevo proyecto y las organizaciones aportaran sus opiniones (*La Tercera*, 15/03/2000).

El CDS tendría como primer tema el Seguro de Desempleo <sup>23</sup>. Se buscaba una mínima base de acuerdo y empresarios y trabajadores manifestaron una favorable disposición (*El Mercurio*, 16/03/2000, 21/03/2000 y 23/03/2000 y *El Metropolitano*, 15/03/2000). En opinión del Director General de la OIT, el chileno Juan Somavía, "es clave que la generación de los seguros de desempleo incluya el necesario diálogo social", pues "dicho ingrediente es el único que garantiza el éxito" (*El Mercurio*, 15/03/2000) <sup>24</sup>.

Si se recuerdan las dificultades enfrentadas por las iniciativas anteriores, parecía necesaria la búsqueda de consensos. Sin embargo, este proceso debía ser compatible con la intención del gobierno de hacer más expedito el trámite del proyecto, respetando el rol del Congreso como el lugar donde se debaten y aprueban las leyes.

Entre la constitución del CDS y la presentación del proyecto al trámite legislativo se produjo una discusión en torno al sistema propuesto. Las diferencias expresadas se referían básicamente a los mismos aspectos que las iniciativas anteriores: la alteración del régimen de indemnizaciones por años de servicio, la modalidad del seguro (cuentas individuales o solidaridad), los aportes al financiamiento y la administración del sistema. El debate se prolongó y el gobierno se encontró en una situación compleja, pues no

<sup>23</sup> *El Presidente Lagos asignó gran importancia a la formación de dicha instancia. En el acto de constitución del Consejo señaló que con él "podemos emprender una alianza estratégica de largo plazo" (El Mercurio, 23/03/2000).*

<sup>24</sup> *Un estudio realizado por la OIT reveló que en los cuatro países europeos más exitosos en materia de combate al desempleo (Austria, Dinamarca, Holanda e Irlanda) aparece como factor común el diálogo social entre empresarios y trabajadores, previo a la elaboración del seguro de cesantía (El Mercurio, 15/03/2000).*

podía extender indefinidamente las negociaciones y, al mismo tiempo, requería prudencia, ya que no podía arriesgarse a que el CDS fracasara en su primer tema, cuando en segundo lugar seguiría la discusión de las reformas laborales.

El gobierno decidió presentar el proyecto al Congreso sin un consenso completo, a la espera de acercar posiciones durante el trámite legislativo. Para éste, el debate había generado consenso en torno a establecer un sistema de protección frente a la cesantía y en los criterios propuestos. El hecho de no tener una coincidencia total no le restaba éxito al diálogo (*El Mercurio*, 13/04/2000 y 18/04/2000). Sin embargo, para algunos dirigentes sindicales y empresariales las instancias de participación resultaron insatisfactorias<sup>25</sup>. A pesar de ello, al momento del envío del proyecto, otros dirigentes valoraron positivamente el proceso y manifestaron sus esperanzas de perfeccionarlo en el trámite parlamentario (*El Mercurio*, 18/04/2000 y *La Tercera*, 18/04/2000).

### ***B. Tramitación del Proyecto de Ley***

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

---

<sup>25</sup> Según Arturo Martínez, "el problema es que uno puede participar, pero si no es escuchado y terminan haciendo lo que ellos quieren, entonces no tiene sentido. Y lo que ha pasado en los gobiernos de la Concertación es que invitan a conversar una y otra vez, le preguntan qué piensa, uno dice que no está de acuerdo, y al final terminan haciendo lo que ellos tienen preconcebido". Para el dirigente empresarial Pedro Lizana, "lo que ha hecho casi siempre el gobierno, y en este igual, aunque cambió un poco, es que llama a unas reuniones, escucha opiniones, presenta un anteproyecto, después hace pequeños cambios y cuando tiene el proyecto listo no lo presenta de nuevo, sino que lo manda al Parlamento, y no hay posibilidad en esa etapa de intervenir para mejorarlo o para hacerlo menos malo" (entrevista, 18/10/2000).

## V. ANÁLISIS DEL SEGURO DE CESANTÍA

El seguro aprobado busca atender los requerimientos sociales de la cesantía en períodos de desempeño normal de la economía y también en ciclos de contracción, sin presionar los recursos fiscales. Según el Gobierno, permitirá a los trabajadores optar por mejores empleos y cambiar de trabajo, sin tener que esperar o provocar el despido para percibir una indemnización, y desdramatizará los procesos de adaptación de las empresas en períodos de dificultad económica (*El Mercurio*, 02/04/2000).

Para tales propósitos, se crea un sistema con financiamiento tripartito que beneficia a los cesantes, cualquiera sea la causa del término de la relación laboral. Se otorgan diversas prestaciones, según la causa del término, en una modalidad que combina cuentas individuales de cesantía y un fondo solidario para prestaciones mínimas. Si bien mantiene la indemnización por años de servicios, el empleador podrá imputar a ellas lo acumulado en la cuenta individual, producto de sus cotizaciones.

En este esquema mixto de seguro de desempleo e indemnizaciones se toma en cuenta la realidad chilena –y la de otros países de América Latina– que tiene una larga tradición de protección frente al despido a través del pago de indemnizaciones. Los trabajadores ven a estas últimas como una conquista histórica que los protege y les otorga un mayor poder de negociación. Por ello, es políticamente difícil sustituirlas por un seguro de desempleo (Mizala, Romaguera y Henríquez, 1998).

La CUT no era partidaria de alterar las indemnizaciones, ni aceptaba traspasar sus beneficios al seguro de cesantía (*El Metropolitano*, 15/03/2000 y *El Mercurio*, 24/03/2000 y 12/04/2000). El gobierno –admitiendo el valor de la indemnización– sostiene que ésta “encierra un margen de incertidumbre, ya que ante situaciones terminales o coyunturales no es raro que el pago del beneficio deba ser negociado” y, además, “la indemnización no se cancela a todo evento, pues si el trabajador decide retirarse no la recibe”, por lo que con el seguro los trabajadores estarían mejor protegidos (*El Mercurio*, 16/03/2000).

Este esquema mixto genera algunas reservas en los empresarios. Para Pedro Lizana, lo deseable es que el trabajador pueda optar por algún tipo de seguro o por mantener el sistema de indemnización actual (*La Segunda*, 14/03/2000). Para la CPC y la Sofopa, es necesario precisar el costo adicional de este seguro para las empresas, pues de ser muy

alto podría repercutir en la demanda por trabajo en un momento en que se necesita reactivar rápidamente la economía (*El Mercurio*, 14/03/2000 y 16/03/2000).

Un esquema como el aprobado evita los subsidios entre empleadores con diferentes grados de siniestralidad, puesto que el que más despide, más debe indemnizar. Además, el hecho de que la empresa deba pagar indemnizaciones por años de servicio al despedir a un trabajador, puede minimizar los efectos que los seguros de desempleo tienen sobre la demanda de trabajo, en particular en lo que se refiere a despidos temporales (Mizala, Romaguera y Henríquez, 1998).

## 1. PERSONAS PROTEGIDAS

Las personas protegidas serán obligatoriamente todos los trabajadores dependientes o por cuenta ajena –regidos por el Código del Trabajo– que suscriban un nuevo contrato de trabajo. Para los trabajadores que tengan contrato vigente a la fecha de promulgación de la ley existirá la opción de ingresar al seguro, lo que en dicho caso genera la obligación de cotizar. Se prevé un tratamiento específico para cierto tipo de trabajadores y la exclusión de otros.

Los trabajadores contratados a plazo o por obra, trabajo o servicio determinado tienen un tratamiento específico, basado en las particularidades de estas labores. En este caso, el término de la relación laboral forma parte de las especificaciones de sus contratos y normalmente se entiende que en su mayor salario (en relación con trabajadores de similar capital humano) se incorpora la protección monetaria para el período de cesantía. Sin embargo, “incluir a estos trabajadores evitará profundizar asimetrías de costos respecto de las otras modalidades de contratos que se incluyen en el sistema” (Ministerio del Trabajo, 2000).

El proyecto, en su texto original, sólo excluía explícitamente a los trabajadores de casa particular. Luego se ampliaron los sujetos no cubiertos: los trabajadores con contrato de aprendizaje, los menores de 18 años de edad y los pensionados, salvo que la pensión se hubiere otorgado por invalidez parcial.

La exclusión de los menores suscitó debate en la Cámara de Diputados. Se sostuvo que la norma es discriminatoria porque se les permite trabajar, pero no acceder al seguro de cesantía. Al respecto, hay que señalar que si bien nuestra legislación permite trabajar a los menores de 18 años, la tendencia va en el sentido de eliminar esa posibilidad y promover su inserción y retención en el sistema educacional. Incluso recientemente se elevó la edad mínima de admisión al empleo <sup>26</sup>. Ahora, si la preocupación es el empleo de los menores de 18 años, será más barato contratarlos si están excluidos del seguro. La crítica, entonces, debiera ser la contraria: su exclusión no es coherente con las políticas destinadas a terminar con el trabajo infantil. Además, los seguros de desempleo tienen un impacto distinto en los jóvenes que en los adultos. Según señalan estudios empíricos, la respuesta a la duración del desempleo con respecto a cambios en el nivel del beneficio es mayor en los jóvenes (Mizala y Romaguera, 1994).

El seguro de cesantía es para los trabajadores dependientes. No se considera la protección de los trabajadores independientes o por cuenta propia. Este tipo de trabajadores está excluido de la casi totalidad de los seguros de desempleo (TASC, 1993). En un seguro de desempleo el riesgo de comportamiento sería inmanejable si se les incluyera. Esta exclusión "significa en la práctica que muchos trabajadores de bajos ingresos queden marginados del sistema" (Coloma, 1996) <sup>27</sup>, al igual que un número importante de trabajadores que realiza prestaciones de servicio a honorarios.

Por muy bien diseñado y completo que sea un seguro de desempleo, no es posible que proteja a los trabajadores del sector informal <sup>28</sup>. Para este grupo de trabajadores hay que implementar otro tipo de políticas <sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Ley N° 19.684, publicada en el Diario Oficial del 3 de julio de 2000.

<sup>27</sup> De acuerdo con los datos de la Encuesta Casen 1996, Wormald y Ruiz Tagle (1999) constatan que mientras más pobres son los trabajadores, mayor es la proporción de los que trabajan sin un contrato escrito.

<sup>28</sup> En relación con América Latina, Chile tiene baja informalidad, con un 37,5% (OIT, 1999). Esta medición incluye a los trabajadores por cuenta propia (excepto profesionales y técnicos), a los trabajadores familiares no remunerados, a los de microempresas y los trabajadores de casa particular. Una porción de trabajadores de microempresas tiene contratos formalizados y podrá ser protegido por el seguro, y los trabajadores de casa particular que tienen formalizada su relación laboral gozan de una protección a todo evento.

<sup>29</sup> El Informe sobre Trabajo en el Mundo destaca que no más de una cuarta parte de los 150 millones de desempleados del mundo se beneficia de algún seguro de desempleo. La inmensa mayoría son trabajadores que tenían contratos en el sector estructurado. Quienes trabajan en el sector no estructurado rural o urbano, carecen casi por completo de protección (OIT, 2000).

El impacto que tendría establecer un seguro de desempleo sobre el grado de formalización de las relaciones laborales hay que tomarlo en cuenta respecto de la oferta y demanda de trabajo.

Desde la oferta, la existencia del seguro podría llevar a que los trabajadores del sector informal –que valoren positivamente la protección– tengan mayores incentivos para exigir la formalización de sus contratos, lo que supone una disposición a recibir menores ingresos a cambio de protección. Además, los desempleados protegidos por el seguro podrían ser más selectivos respecto de las posibilidades de empleo. Por el lado de la oferta también podría fomentar la informalidad, en particular de quienes perciban beneficios como desempleados y trabajen informalmente para seguir percibiéndolos.

Desde la perspectiva de la demanda de trabajo, las empresas, en la medida que el seguro signifique mayores costos, tendrían incentivos para no formalizar las relaciones de trabajo. El impacto final dependerá de la elasticidad-precio relativa de la oferta y la demanda de trabajo<sup>30</sup>.

Se ha excluido implícitamente a los trabajadores del sector público debido a la estabilidad de sus empleos (TASC, 1993). Esta exclusión se cuestionó en especial en lo que se refiere a los funcionarios a contrata. Se aceptó la propuesta del Ejecutivo, en el entendido de que elabora una política para los funcionarios públicos que, entre otras materias, incluye las condiciones del cese de funciones<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> *El gobierno ha estimado que el seguro tendría impacto en la formalización, que incidiría en el funcionamiento del Fondo Solidario, atendidos los bajos ingresos de los trabajadores que se formalicen (Informe de Comisiones Unidas de Hacienda y Trabajo y Previsión Social del Senado, 10/10/2000).*

<sup>31</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, del 17 de mayo de 2000 y del 9 de agosto de 2000.*

## 2. FINANCIAMIENTO

Se establece un financiamiento de carácter tripartito: una cotización del 0,6% de las remuneraciones imponibles de cargo de los trabajadores <sup>32</sup>, una cotización del 2,4% de las remuneraciones imponibles de cargo del empleador y un aporte del Estado que ascenderá anualmente a 225.792 unidades tributarias mensuales, UTM, las que se enterarán en 12 cuotas mensuales de 18.816 UTM. <sup>33</sup>

La modalidad de protección del seguro es mixta, ya que combina el ahorro individual, (frente a la contingencia del desempleo se usan los recursos acumulados en una cuenta individual, hasta su límite) y un fondo solidario que financia las prestaciones de quienes están en una situación más desmedrada. Cada afiliado contará con una cuenta personal, la Cuenta Individual por Cesantía (CIC), que se financiará con el 0,6% de la remuneración imponible del trabajador más el 1,6%, del empleador. Se contempla una cotización en la CIC por un máximo de 11 años en cada relación laboral. Si un trabajador desempeña dos o más empleos, se deberá efectuar cotizaciones por cada una de las remuneraciones y llevar saldos y registros separados.

El Fondo de Cesantía Solidario se financiará con una parte de la cotización del empleador, de 0,8% de la remuneración imponible, más el aporte estatal. La cotización a este Fondo será indefinida (no existirá un período máximo de cotización).

En el caso de los contratados a plazo o para una obra, trabajo o servicio determinado no se establece la obligación de realizar cotización para el trabajador. La cotización a cargo del empleador, que alcanza al 3% de la remuneración imponible, se abona íntegramente a la CIC, y ninguna parte al Fondo Solidario <sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Se considera "remuneración" la señalada en el artículo 41 del Código del Trabajo. Las cotizaciones se calcularán sobre aquélla, hasta el tope máximo equivalente a 90 Unidades de Fomento.

<sup>33</sup> De acuerdo con el articulado transitorio, el aporte del Estado durante el primer año de operación del Seguro ascenderá a 32.256 UTM; cifra se ajustará anualmente en función de la cobertura de los cotizantes registrada en el año anterior. Este procedimiento se utilizará hasta el sexto año, inclusive.

<sup>34</sup> En el proyecto considerado por el CDS la cotización era de 4,11%, pero al presentarlo al Congreso se optó por una aporte empresarial parejo de 2,4%, lo que significó un conflicto con la CUT (El Mercurio, 27/04/2000 y La Tercera 28/04/2000). Finalmente el gobierno presentó una indicación para elevarla a 3%.

En la ley hay una serie de normas relativas al pago de las cotizaciones, a las que no nos referiremos. Sólo destacaremos que los empleadores que no las paguen, no podrán percibir recursos provenientes de instituciones públicas o privadas, financiados con cargo a recursos fiscales de fomento productivo, ni tendrán acceso a programas financiados con cargo al Fondo Nacional de Capacitación administrado por Sence.

**CUADRO 1: FINANCIAMIENTO DE LA CUENTA INDIVIDUAL Y DEL FONDO SOLIDARIO**

Cuenta Individual de Cesantía		Fondo Solidario
Norma General	Contratados a plazo o para una obra, trabajo o servicio determinado	
0,6% de la remuneración imponible de cargo del trabajador + 1.6%, como parte de la cotización del empleador	Cotización a cargo del empleador de 3%	Cotización del empleador, de 0,8% de la remuneración imponible + Aporte estatal

**3. PRESTACIONES**

Las prestaciones de un seguro de cesantía dependerán de los objetivos que se le asignen. Podrían solamente orientarse a evitar privaciones inadmisibles o, en el extremo opuesto, a mantener, dentro de ciertos límites, el nivel de vida de los beneficiarios (Conte-Grand, 1997). De acuerdo con lo señalado por el gobierno, se busca “un sistema que permita que, cuando un trabajador pierda su empleo, encuentre un mecanismo efectivo para tener un ingreso mientras busca uno nuevo”, pero procurando que éste se alcance “sin que se desincentive la búsqueda de un nuevo empleo”.

En general, la protección de la seguridad social frente a otras contingencias es mientras éstas duren. En el caso del desempleo ello no puede ser así, tanto por el riesgo de comportamiento de los beneficiarios como por el riesgo sistémico que puede caracterizar a esta contingencia en períodos recesivos. En los seguros de desempleo, la duración de las prestaciones se relaciona con la duración del período de trabajo previo o con la duración promedio del desempleo (Conte-Grand, 1997). En el caso chileno se han tenido en cuenta ambos criterios.

El seguro de desempleo chileno distingue tres situaciones distintas: la norma general para las prestaciones con cargo a la CIC; las normas especiales que regirán para los trabajadores contratados a plazo o para una obra, trabajo o servicio determinado, y las normas relativas a las prestaciones del Fondo de Cesantía Solidario. Antes de analizar estas situaciones, hay que destacar que las prestaciones establecidas son incompatibles con el beneficio del subsidio de cesantía.

#### ***A. Prestaciones que se otorgarán con cargo a la Cuenta Individual por Cesantía (CIC)***

Para tener derecho a estas prestaciones se requiere que el contrato de trabajo haya terminado por alguna de las causales señaladas en los artículos 159, 160 y 161, o por aplicación del artículo 171, todos del Código del Trabajo, con excepción de las causales N° 4 y N° 5 del artículo 159 (vencimiento del plazo o conclusión del trabajo o servicio que dio origen al contrato); además de registrar en la CIC 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.

El sistema extiende la protección frente a causales de término hasta ahora no cubiertas. Ello es una consecuencia de la modalidad de seguro escogida, puesto que al crear cuentas de ahorro individual de propiedad del trabajador, éste podrá acceder a dichos fondos cualquiera que sea la causal de término de la relación laboral.

Las prestaciones que se otorguen dependerán de la causal de término. Se distinguen las siguientes:

- **Si el contrato de trabajo termina por necesidades de la empresa, establecimiento o servicio o por el desahucio del empleador (art. 161 del CT):**

El trabajador conservará el derecho a la indemnización por años de servicios. Sin embargo, se imputará a esta prestación la parte del saldo de la CIC constituida por las cotizaciones del empleador más su rentabilidad, deducidos los costos de administración.

El trabajador podrá hacer giros mensuales de su CIC, tantos como años de cotizaciones y fracción superior a seis meses registre desde su afiliación al Seguro o desde el último giro por cesantía, con el límite de cinco giros <sup>35</sup>.

El beneficio se interrumpirá cuando se pierda la condición de cesante antes de agotarse los giros. En este evento, se tendrá la opción de retirar el monto de la prestación a que se hubiese tenido derecho en el mes siguiente en el caso de haber permanecido cesante o a mantener dicho saldo en la cuenta para un próximo período de cesantía. Igual opción tendrán los que habiendo terminado una relación de trabajo, sean contratados en un nuevo empleo antes de devengar el primer giro y aquellos que habiendo terminado una relación laboral mantengan otra vigente.

- **Si contrato de trabajo termina por mutuo acuerdo, renuncia, caso fortuito o fuerza mayor (art.159 N° 1,2 y 6), por causales imputables al trabajador (art.160), o por despido indirecto(art.171):**

El afiliado podrá efectuar el retiro de los fondos de la CIC en giros mensuales, de la forma señalada en el caso anterior, con los mismos límites y se interrumpirá en los mismos casos.

---

<sup>35</sup> Para quien tenga derecho a un solo giro, el monto corresponderá al total acumulado en la CIC. Para el que tenga derecho a más de un giro, el monto del primero de éstos se determinará dividiendo el saldo acumulado en la CIC por el factor correspondiente al número de giros a que tenga derecho (con derecho a 2 giros el factor será de 1,9, con 3giros de 2,7, con 4 giros de 3,4 y con 5 giros de 4,0). El monto del segundo, tercero y cuarto giro, corresponderá a un 90%, 80% y 70%, respectivamente, del monto del primer giro. El monto del quinto giro corresponderá al saldo pendiente de la CIC. Si tuviese derecho a menos de cinco giros, el último al cual tengan derecho corresponderá a dicho saldo.

- **En caso de muerte del trabajador (art.159 N°3):**

Los fondos de la CIC se pagarán a la persona o personas que el trabajador haya designado ante la Sociedad Administradora. A falta de expresión de voluntad del trabajador, el pago se hará a las personas designadas en el inciso 2º del artículo 60 del CT.

- **Si un trabajador se pensionare, por cualquier causa:**

Podrá disponer en un solo giro de los fondos acumulados en la CIC. Al no establecerse que junto con pensionarse sea necesario que se produzca el fin de la relación laboral, podría hacerse uso del seguro de desempleo sin encontrarse desempleado. Se estaría generando un incentivo para que los trabajadores se pensionen anticipadamente.

***B. Normas especiales para trabajadores contratados a plazo o para una obra, trabajo o servicio determinado***

Estos trabajadores retirarán en un solo giro el total acumulado en la CIC, una vez acreditado el término del contrato de trabajo y un mínimo de seis cotizaciones mensuales, continuas o discontinuas desde su afiliación al Seguro, o desde la fecha en que se devengó el último giro a que hubieren tenido derecho.

***C. Prestaciones con cargo al Fondo de Cesantía Solidario***

El Fondo de Cesantía Solidario busca proporcionar una prestación básica a los afiliados cuyos recursos les resulten insuficientes para obtener una prestación por cesantía por los períodos, porcentajes y montos que señala la ley. Los beneficios de este Fondo están destinados a los trabajadores que cumplan los siguientes requisitos: registrar 12 cotizaciones mensuales continuas en el período inmediatamente anterior al despido, haber sido despedido por causales previstas en los artículos 159 N° 6 o 161 del Código del Trabajo (fuerza mayor, necesidades de la empresa o desahucio del empleador), y estar cesante.

Esta prestación es por cinco meses, que corresponde al promedio de duración del desempleo en Chile<sup>36</sup>. El derecho a percibirla cesará al obtener un nuevo empleo. Además, se establece que un trabajador no podrá recibir prestaciones –con cargo al Fondo de Cesantía Solidario– más de dos veces en un período de cinco años. Los montos de esta prestación corresponden a un porcentaje decreciente del promedio de las últimas 12 remuneraciones imponibles devengadas, y dicho porcentaje es decreciente mes a mes. Para dicha prestación se establecen valores superiores e inferiores, los que son decrecientes<sup>37</sup>. Las características indicadas apuntan a establecer incentivos para buscar un nuevo empleo.

#### CUADRO 2: PRESTACIONES CON CARGO AL FONDO SOLIDARIO

MESES	PORCENTAJE PROMEDIO REMUNERACIÓN ÚLTIMOS 12 MESES	VALOR SUPERIOR	VALOR INFERIOR
Primero	50%	\$125.000	\$65.000
Segundo	45%	\$112.500	\$54.000
Tercer	40%	\$100.000	\$46.000
Cuarto	35%	\$ 87.500	\$38.500
Quinto	30%	\$ 75.000	\$30.000

**NOTA:** LOS VALORES INFERIORES Y SUPERIORES SE REAJUSTARÁN EL 1º DE FEBRERO DE CADA AÑO, EN EL 100% DE LA VARIACIÓN QUE HAYA EXPERIMENTADO EN EL AÑO CALENDARIO ANTERIOR EL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR, DETERMINADO POR EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS O POR EL ORGANISMO QUE LO REEMPLACE.

La responsabilidad del Fondo Solidario operará una vez agotados los recursos de la CIC, y su aporte corresponderá a la diferencia entre la prestación mensual a que tenga derecho el trabajador con cargo a su CIC y aquella a que tenga derecho con cargo al Fondo de Cesantía Solidario<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> La duración promedio del desempleo durante la última década se estima entre tres y cinco meses (Coloma, 1994; Cortázar, Echeverría y González, 1995; Beyer, 2000a).

<sup>37</sup> En el proyecto sometido al Consejo de Diálogo Social, los valores inferiores entre el 2º y el 5º mes eran más altos, pero el gobierno los redujo en razón de la rebaja de las cotizaciones, lo que significó un conflicto con la CUT (El Mercurio, 27/04/2000; La Tercera, 28/04/2000 y El Metropolitano, 04/05/2000).

<sup>38</sup> El valor total de los beneficios a pagar con cargo al Fondo de Cesantía Solidario en un mes determinado, no podrá exceder el 20% del valor acumulado en el Fondo al último día del mes anterior.

Como otra manera de evitar el riesgo de comportamiento, se establece que no habrá derecho a la prestación concedida o cesará, si el cesante rechaza, sin causa justificada, la ocupación que le ofrezca la respectiva Oficina Municipal de Intermediación Laboral <sup>39</sup>, siempre que ella le hubiere permitido ganar una remuneración igual o superior al 50% de la última devengada en el empleo anterior. En la misma línea, se dispone que tampoco habrá derecho a prestación o cesará la concedida, si se rechaza una oferta de beca de capacitación ofrecida y financiada por el Sence.

La ley, con el fin de evitar fraudes al sistema, establece sanciones penales para quienes obtengan, mediante simulación o engaño, prestaciones con cargo al Fondo Solidario y para quienes faciliten los medios para la comisión de tales delitos.

**CUADRO 3: FONDO SOLIDARIO, RIESGOS Y MECANISMOS PARA ENFRENTARLOS**

RIESGOS	MECANISMO PARA ENFRENTARLO
Riesgo Moral	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Número mínimo de contribuciones previas.</li> <li>■ Causal de cesantía específica.</li> <li>■ Tiempo limitado de prestaciones.</li> <li>■ Montos decrecientes de la prestación.</li> <li>■ Limitación a su uso dentro de un período.</li> <li>■ Requisito de haber agotado fondos de CIC.</li> <li>■ Cesa si se rechaza trabajo o beca.</li> </ul>
Selección Adversa	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Obligatoriedad.</li> </ul>
Riesgo Sistémico o de desempleo masivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tasa de contribución que garantice equilibrio financiero en el largo plazo (superávit en fases expansivas).</li> <li>■ Limitación de los beneficios en relación con los montos acumulados en el Fondo.</li> </ul>

<sup>39</sup> Estas oficinas pueden cumplir una importante función al relacionar demanda y oferta de trabajo, mediante la entrega de información de puestos vacantes a los trabajadores, y a las empresas acerca de los candidatos para cubrirlos.

Si comparamos las prestaciones del seguro de cesantía con las que proporciona el subsidio vigente, es posible apreciar que con el seguro se alcanzará una cobertura sustancialmente mayor y prestaciones por montos superiores. El seguro, en régimen, brindaría una cobertura a todos los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo, mientras que el subsidio sólo protege a quienes han sido despedidos por causas ajenas a su voluntad. Existiría un número importante de trabajadores que hoy no están protegidos a través del subsidio, y que con el seguro de cesantía accederían a prestaciones mediante los fondos acumulados en su CIC.

De acuerdo con simulaciones realizadas por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social<sup>40</sup>, para los trabajadores que tienen derecho a prestaciones del fondo solidario y donde se consideran diferentes niveles de remuneración hasta un cierto nivel<sup>41</sup> y distintos períodos de antigüedad en el empleo, en todos los casos los montos que recibirían los cesantes –en caso de permanecer en esa condición por cinco meses– serían superiores a los montos sumados de cinco meses de subsidio de cesantía.

Por último, hay que mencionar que los afiliados al Seguro que perciban prestaciones por cesantía, mantendrán la calidad de afiliados al régimen de prestaciones de salud. Además, los trabajadores que tengan derecho a las prestaciones del Fondo de Cesantía Solidario, y que al momento de quedar cesantes percibían asignaciones familiares en calidad de beneficiarios, tendrán derecho a continuar impetrando este beneficio por los mismos montos que recibían.

---

<sup>40</sup> Presentadas a las Comisiones Unidas de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social del Senado.

<sup>41</sup> A quienes recibían sobre esos niveles de remuneración probablemente tampoco les interesaría acceder a las prestaciones del fondo solidario de cesantía.

**CUADRO 4: RESUMEN DE PRESTACIONES**

Financiadas con cargo a la Cuenta Individual por Cesantía					Financiadas con cargo al Fondo de Cesantía Solidario
Norma General			Trabajadores contratados a plazo o para una obra, trabajo o servicio determinado		
Contrato termina por necesidades de la empresa o desahucio del empleador.	Término por mutuo acuerdo, renuncia, caso fortuito o fuerza mayor, por causales imputables al trabajador, o por despido indirecto	En caso de muerte del trabajador.	Si un trabajador se pensionare, por cualquier causa.	Acreditada la terminación del contrato de trabajo.	Contrato termina caso fortuito o fuerza mayor o por necesidades de la empresa - desahucio del empleador, y recursos en CIC sean insuficientes.
Indemnización menos lo acumulado en CIC por cotizaciones de empleador. Retiro de fondos de CIC mediante giros mensuales, (máx. cinco).	Retiro de fondos acumulados en CIC, a través de giros mensuales, (límite cinco giros).	Fondos de CIC se pagarán a quien el trabajador designe. A falta de expresión, a las personas designadas en art. 60 inc. 2° CT.	Podrá disponer en un solo giro de los fondos acumulados en la CIC.	Retirarán en un solo giro el total acumulado en la Cuenta Individual por Cesantía.	Prestación por cesantía por un período máximo de cinco meses, la que será un porcentaje decreciente de la remuneración promedio de los últimos 12 meses.

#### 4. ADMINISTRACIÓN DEL SEGURO DE CESANTÍA Y FISCALIZACIÓN

El tema de la administración fue foco de debate en todas las iniciativas. Para el gobierno de Lagos lo importante era que las cuentas las gestionarían “entidades con capacidad en este ámbito y que garanticen el menor costo de administración posible”. Antes de someter el proyecto al Consejo de Diálogo Social, el Ministro Solari señaló que ninguna entidad de este tipo había sido descartada, ni tampoco la posibilidad de crear un nuevo organismo (*El Mercurio*, 15/03/2000).

Finalmente, se optó por un organismo único, denominado Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía, que actuará como recaudadora de las cotizaciones y pagadora de las prestaciones. Deberá constituirse como una sociedad anónima de nacionalidad chilena o agencia de una extranjera constituida en Chile, de giro único, cuyo objeto exclusivo será administrar el Fondo de Cesantía y el Fondo de Cesantía Solidario, y otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece la ley <sup>42</sup>.

La administración se adjudicará mediante una licitación pública. Quedaron facultados para presentar propuestas y formar la sociedad administradora, las cajas de compensación, las administradoras de fondos fiscalizadas por la Superintendencia de Valores y Seguros, las entidades bancarias, las compañías de seguros, las AFP, y otras personas jurídicas nacionales y extranjeras que cumplan con los requisitos establecidos en las bases de licitación que se dicten.

Según las autoridades, se ha optado por este sistema porque aseguraría un costo de administración más bajo para los afiliados al aprovechar economías de escala y evitar recurrir a gastos de comercialización como los del sistema de AFP (*Qué Pasa*, 01/04/2000)<sup>43</sup>. De acuerdo con lo sostenido por el Ministerio del Trabajo (2000), “diversos

---

<sup>42</sup> A esta sociedad se le aplicarán las normas que el proyecto prevé y, en lo pertinente, las normas del DL. 3.500, de 1980 (que regula el sistema de AFP).

<sup>43</sup> Según el Ministerio de Hacienda, las simulaciones elaboradas “revelan que los costos totales de la empresa de giro único, incluyendo una rentabilidad anual del 15%, van desde las 164 mil UF en el primer año a las 355 mil UF en 2010. La variación anual se explica por la incorporación de sucursales en el primer cuatrienio, incrementos de personal para atender a los beneficiarios y crecimiento del número de prestaciones otorgadas por el sistema. En un análisis unitario mensual, el costo asciende a \$ 501 por afiliado para el primer año hasta \$ 217 por afiliado en el año 2010” (*Informe Comisión*, 10/10/2000).

países que han implementado Sistemas de Seguridad Social (principalmente en el ámbito de pensiones), donde se ha combinado la administración privada con un sistema de competencia ex ante basada en el mecanismo de licitación”, en general “han obtenido resultados positivos, sobre todo en lo referente a reducir los costos administrativos pagados por los trabajadores cotizantes a los respectivos Sistemas”.

Los empresarios han rechazado el administrador único porque estiman que “la competencia permanente entre una variedad de instituciones asegurará las ganancias del fondo”, y que “las empresas o consorcios se van a esmerar por tener mejores costos y dar mayores ventajas a quienes depositan” (*El Metropolitano*, 25/03/2000).

Para la Asociación de AFP (2000), la administración por un operador único no sería la mejor opción desde el punto de vista de los costos; además, presentaría una serie de desventajas en inversiones, calidad del servicio, inflexibilidad contractual y un riesgo potencial de permanente negociación entre este operador y la autoridad. Para la organización, la opción de empresas en competencia, que puedan aprovechar su infraestructura instalada y economías de ámbito, permitiría otorgar un mejor servicio a los trabajadores y a un menor costo<sup>44</sup>.

Por su parte, el presidente de la CUT sostuvo que la organización sindical es enemiga de que las entidades financieras sigan incursionando en el campo de los beneficios sociales de los trabajadores, pues “al final, el negocio es de ellos en desmedro de los beneficios, y esto es un problema de fondo, un problema ideológico”. Quieren “que el Estado juegue un rol mayor en el tema de la seguridad social, el desempleo es parte de la seguridad social y el Estado no puede hacerse el ‘leso’ y entregarle a entidades privadas esta responsabilidad” (entrevista, 18/10/2000).

Los países de América Latina que han implementado seguros de desempleo, en general han entregado su administración a organismos públicos. Entre las excepciones podemos mencionar a Colombia y Perú, que establecieron sistemas de ahorro individual administrados por entes privados en competencia (Silva, 1999; OIT 2000).

---

<sup>44</sup> En cálculos de la misma organización, el costo mensual por cotizante del operador único sería más de ocho veces superior al de las AFP en un sistema de competencia. Esta diferencia se explicaría por el uso de la infraestructura existente de las AFP (Asociación de AFP, 2000).

La supervigilancia, control y fiscalización de la Sociedad Administradora corresponderá a la Superintendencia de AFP. Además, existirá una Comisión de Usuarios, integrada por representantes de los empleadores, de los trabajadores cotizantes y presidida por un académico universitario, que podrá conocer los criterios empleados por la sociedad para administrar los fondos. La existencia de esta comisión permitirá incrementar la legitimidad pública del sistema (Ministerio del Trabajo, 2000). El Instituto Libertad y Desarrollo (2000<sup>b</sup>) presentó reparos a la existencia de esta comisión porque, a su juicio, será “inevitable que se produzcan conflictos entre ésta y la Superintendencia de AFP”.

## 5. EL SEGURO DE CESANTÍA FRENTE A LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Según Héctor Humeres (2000), se reconocen cuatro principios rectores de la seguridad social: universalidad (subjética y objetiva), integridad o suficiencia, solidaridad y unidad. Además, hay otros dos principios respecto de los cuales no hay acuerdo acerca de si son o no orientadores: la subsidiariedad y la redistribución de los ingresos. Otros distinguen, además, el principio de uniformidad. A continuación, revisaremos el sistema de seguro propuesto a la luz de dichos principios.

Por **universalidad** entendemos que la seguridad social debe cubrir a todas las personas frente a toda contingencia social. Desde una perspectiva subjética, debe proteger a todas las personas en estado de necesidad y, desde una perspectiva objetiva, debe cubrir todos los riesgos o contingencias sociales <sup>45</sup>.

El proyecto, desde la perspectiva objetiva, efectivamente tiende a una mayor universalidad, pues busca mediante prestaciones de seguridad social proteger frente a la contingencia de la cesantía, que hasta ahora carecía de una adecuada protección <sup>46</sup>. No

---

<sup>45</sup> *Se consideran contingencias o hechos causantes de estados que merecen ser protegidos por la seguridad social, la enfermedad, la maternidad, la invalidez, la vejez, la muerte, la viudez, la orfandad, los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, el desempleo y las cargas familiares (Humeres, 2000).*

<sup>46</sup> *Sólo existía la prestación asistencial del subsidio y las indemnizaciones para limitadas causales.*

obstante, es oportuno puntualizar que la protección no cubre la contingencia del desempleo de aquellos que buscan trabajo por primera vez <sup>47</sup>.

En lo que se refiere a la universalidad subjetiva, este principio habría sido considerado en la regla general que señala que estarán protegidos por las normas del seguro todos los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo. Sin embargo, hay algunas exclusiones, cuya justificación se revisa brevemente:

- **Trabajadores de casa particular**. Como ya se señaló, ellos ya gozan de un sistema de protección frente a este riesgo.
- **Trabajadores sujetos a contrato de aprendizaje**. Esta forma de contratación busca fomentar la capacitación y el acceso al empleo de personas de baja calificación, estableciendo incentivos para que las empresas utilicen – con ciertos límites– esta modalidad. Detrás de su exclusión estarían estas mismas razones.
- **Menores de 18 años de edad**. Su exclusión se fundamenta en una política que busca eliminar el trabajo infantil y promover la inserción y retención de los menores en el sistema educacional. No obstante, la exclusión puede producir incentivos perversos para la demanda de trabajo, que puede preferir contratar menores por sus menores costos previsionales. Tal vez resultaría mejor limitar su participación en el seguro sólo en lo que se refiere a la cuenta individual. De ese modo, la diferencia de costos sería menor, con lo que se reducirían los incentivos a su contratación. Al no participar del fondo solidario –sin cotizar ni recibir prestaciones de él– se reducirían los incentivos para buscar el desempleo o la permanencia en él.
- **Pensionados (salvo los por invalidez parcial)**. Ya se encuentran protegidos por la seguridad social al dejar la fuerza de trabajo por vejez o invalidez.

---

<sup>47</sup> Resulta obvio que no se les proteja, ya que la modalidad del seguro implica que los beneficiarios han hecho aportes para financiar las prestaciones. En ninguno de los países de América Latina que cuentan con seguro -con distintas modalidades- se protege a quienes buscan trabajo por primera vez (Silva, 1999).

En relación con la universalidad, subsiste el problema de trabajadores independientes e informales. Pero como ya se señaló, su cobertura entraña gran dificultad.

El principio de **integridad** se refiere a que las prestaciones sean “suficientes para atender la contingencia social respectiva y capaces de solucionar el caso social”. En cuanto a su monto “se estima que debe ser de tal calidad que permitan a la persona continuar viviendo en condiciones relativamente similares a las que tenía cuando disfrutaba de su capacidad de trabajo” (Humeres, 2000). No se trata de que ellas sean de idéntico valor, pues ello podría incentivar la salida del empleo o la permanencia en el desempleo. La proporcionalidad tiene límites: es aconsejable proteger a través de la seguridad social hasta un cierto nivel de renta.

El seguro provee de una protección proporcional a los ingresos anteriores a la pérdida del empleo al garantizar prestaciones básicas que son decrecientes en el tiempo. En sus valores mínimos para el primer mes equivalen al 65% del ingreso mínimo mensual y para el 5° mes a un 30% del mismo. Si bien sus valores son bajos, son sustancialmente mayores a los montos del subsidio de cesantía. En relación con el nivel de renta hasta el cual se brinda protección, por una parte está la limitación de los valores máximos de prestaciones con cargo al fondo solidario y, por otra parte, está el tope máximo al monto de las remuneraciones sobre el que se calcularán las cotizaciones al sistema (90 UF).

La **solidaridad** como principio está presente mediante la creación del Fondo Solidario, financiado con cotizaciones de los empleadores y aportes del Estado. Estos últimos provienen de fondos generales de la nación y todos los ciudadanos han contribuido mediante el pago de impuestos. Desde el punto de vista de la economía, esta solidaridad se justifica por las externalidades negativas del desempleo desprotegido.

En relación con el principio de **unidad**, si bien hay cierto consenso sobre su existencia, hay diferencias sobre sus implicancias. Hay quienes lo conciben como unificación orgánica o administrativa –fundamentada en particular en la existencia de un riesgo único, economías de escala y simplificación de estructuras– hasta quienes lo ven como la necesidad de un sistema integral, aunque pueden participar múltiples gestores. Estas distintas concepciones estuvieron presentes en el debate del proyecto. El gobierno

optó, por las razones reseñadas, por un organismo único que administrara todo el sistema.

Según el principio de **uniformidad**, en la cobertura a las personas no hay normas de privilegio para algunas o de perjuicio para otras. En el sistema propuesto, todos los trabajadores tendrán el mismo tratamiento jurídico frente a su derecho a prestaciones, sin que existan discriminaciones arbitrarias al respecto. Sin perjuicio de lo anterior, se contemplan normas diferenciadas para los trabajadores contratados a plazo, por obra, trabajo o servicio determinado; pero con ello se atiende a las especiales características de esta forma de prestación de servicios.

El principio de **subsidiariedad** es entendido como aquél en virtud del cual se delimita la acción del Estado frente a los individuos y los grupos intermedios, al sostener que el primero sólo debe actuar en aquello que los segundos no puedan realizar por sí mismos. Humeres (2000) sostiene que gran parte de la doctrina “considera que (este) no constituye un principio orientador de la Seguridad Social, por estimar que se opone a la ineludible responsabilidad fundamental que le cabe al Estado en esta materia”. No obstante, afirma que este principio “implica abrirle un amplio campo a la iniciativa privada y parte de la premisa de delimitar la acción del Estado, constituyéndose en garante de la actividad particular encaminada como ayuda a los más débiles”.

En lo que respecta a este principio, la iniciativa, como hemos visto, no prevé una administración estatal, sino que a través de una sociedad de derecho privado, pero el Estado conserva su facultad de fiscalizar. Si bien Chile es uno de los pocos países en América Latina que entrega la administración de un seguro de desempleo a manos privadas, dicha opción no es nueva en nuestro país <sup>48</sup>.

Se discute que la **redistribución de los ingresos** sea un principio orientador de la seguridad social. Si lo fuera, se contaría con un instrumento poderoso por los enormes recursos que maneja el sistema de seguridad social. La redistribución de los ingresos se produce en la medida que los trabajadores de mayores ingresos contribuyen al

---

<sup>48</sup> Existen las cajas de compensación, las mutualidades de empleadores de la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, las administradoras de fondos de pensiones y las instituciones de salud previsional.

financiamiento de los beneficios de los de menores ingresos, o en la medida que el Estado destina recursos para financiar prestaciones para quienes se encuentran en peor situación. Como bien destaca Humeres (2000), "de la aplicación conjunta de la suficiencia y la solidaridad se produce como consecuencia la redistribución del ingreso nacional".

En el caso del seguro de cesantía establecido, si bien se produciría un cierto fenómeno redistributivo gracias a la operación del fondo solidario, dada la magnitud y duración de los beneficios estaría lejos de alterar significativamente la distribución del ingreso en el país.

## VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

Este estudio ha tenido dos focos fundamentales: el análisis del proceso que permitió formular una política pública de protección al trabajador cesante en Chile, y la revisión y evaluación de la iniciativa que establece un seguro de cesantía, recientemente aprobada. A continuación, se recogen algunos de los hallazgos de este estudio y se esbozan algunas de sus implicaciones.

### 1. EN RELACIÓN CON EL PROCESO DE GENERACIÓN DE LA POLÍTICA

El origen de esta política no se ligó a demandas o preocupaciones sociales prioritarias, sino que fundamentalmente a la percepción de una necesidad social por parte de la autoridad gubernamental. Al no responder a una demanda social prioritaria, requirió del elaborador de políticas un importante esfuerzo para comunicar adecuadamente el sentido y la oportunidad de la política, junto con convencer de su pertinencia y bondad a los actores relevantes. Esto es particularmente complejo en el caso del seguro de desempleo en un país donde prima una cultura de estabilidad en el trabajo y donde ahora se busca proteger la movilidad.

Al reconocer que la participación de los actores sociales brinda mayor transparencia y legitimidad a las políticas públicas, la autoridad gubernamental incorporó a las organizaciones sindicales y empresariales a la discusión prelegislativa de los proyectos. Ello permitió perfeccionar las iniciativas y dotar a esta política de mayor aceptación entre los actores involucrados, junto con generar en la comunidad más conciencia sobre su necesidad.

Si bien hay que reconocer los beneficios de la participación y el diálogo en la elaboración de las políticas, también hay que tomar en cuenta la demora que puede acarrear al proceso de elaboración y a su implementación. La búsqueda de consensos de los actores involucrados en una política no puede extenderse sin límites y es necesario ponderar adecuadamente el momento de resolver en torno a ella con el concurso de las instituciones democráticas.

En el caso del seguro de desempleo, transcurrieron ocho años desde la detección de la necesidad de legislar hasta que el Congreso adoptó una decisión. El plazo no es inocuo pues en estos años muchos trabajadores perdieron sus empleos y no contaron con una protección adecuada frente a su estado de necesidad.

Por último, al elaborar políticas públicas –en especial aquellas que requieren aprobación legislativa– hay que tomar en cuenta los tiempos políticos y económicos. En el proceso revisado se puede apreciar con meridiana claridad que no es lo mismo iniciar y sostener el debate sobre una política cuando un gobierno comienza que cuando termina y se aproximan las elecciones. Tampoco da lo mismo proponer una política cuando hay un contexto de bonanza económica, que cuando hay crisis o recuperación.

## **2. EN RELACIÓN CON EL SISTEMA DE PROTECCIÓN PROPUESTO**

En un trabajo realizado por un equipo técnico de la OIT, coordinado por Conte-Grand (1997), se proponen cinco criterios de evaluación de los sistemas de protección a los cesantes: montos de beneficios deseables asegurados, incentivos correctos, máxima cobertura, financiamiento no deficitario e integración con formación profesional y servicios de empleo. Revisemos sintéticamente el seguro propuesto a la luz de ellos:

### ***A. Montos de beneficios deseables asegurados***

El sistema provee de una protección proporcional a los ingresos anteriores y garantiza un nivel de prestaciones básicas. Si bien sus valores son bajos, son sustancialmente mayores que los montos del subsidio de cesantía. Para los trabajadores que no son elegibles para el fondo solidario, las prestaciones de quienes hayan tenido poca antigüedad en sus empleos podrían ser insuficientes para enfrentar esta contingencia si ella se prolongara por algunos meses.

### ***B. Incentivos correctos***

En general, el sistema propuesto tiene una adecuada estructura de incentivos. El esquema mixto seguro-indemnizaciones atenúa las desventajas de cada uno. Al ser los fondos de propiedad del trabajador, se estimula un comportamiento más responsable frente a seguros con financiamiento estatal. En relación con el fondo solidario, que en teoría podría enfrentar los problemas clásicos de los seguros, hay mecanismos adecuados para evitarlos.

### ***C. Máxima cobertura***

De acuerdo con el diseño del sistema en régimen, estarán protegidos por las normas del seguro de cesantía todos los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo. Si bien hay algunas exclusiones ellas tendrían una adecuada justificación. Sí habría problemas con los menores de 18 años, pues –como se señaló– su exclusión generaría incentivos para la demanda de trabajo al hacer menos costosa su contratación. Queda pendiente el tema de los independientes e informales pero, como se dijo, este es un problema prácticamente inmanejable.

### ***D. Financiamiento no deficitario***

El establecimiento de un sistema basado en cuentas de capitalización individual minimiza el riesgo de déficit, ya que las prestaciones se financian con lo acumulado en las cuentas. Hay incentivos y sanciones para que los empleadores abonen a las cuentas de los trabajadores las respectivas cotizaciones.

En relación con el fondo solidario, el sistema tiene un adecuado diseño para enfrentar el riesgo sistémico del desempleo masivo. Por una parte, se estableció una tasa de contribución para garantizar el equilibrio financiero en el largo plazo: los superávits de las fases expansivas financiarían los déficits en las fases recesivas. Y, además, existiría una limitación de los beneficios en relación con los montos acumulados en el fondo.

### ***E. Integración con formación profesional y servicios de empleo***

Se establece un vínculo con los servicios de empleo u oficina de intermediación laboral de las municipalidades. OMIL. Con ello se facilitaría la reinserción laboral de los desempleados. Además, se prevé que los trabajadores cesantes puedan acceder preferentemente a becas de capacitación, y se condiciona la continuación de las prestaciones del fondo solidario a su aceptación.

## **3. EN SÍNTESIS**

El proceso de diálogo social llevado a cabo, aunque extenso en el tiempo, permitió que los actores sociales incidan en el diseño de esta política pública, junto con contribuir a perfeccionar el proyecto de ley discutido en el Congreso Nacional, instancia democrática que en definitiva resolvió sobre esta iniciativa.

El seguro de cesantía aprobado toma en cuenta la tradición de protección de los trabajadores frente al despido, a través de las indemnizaciones por años de servicio, y mejora su protección. Entrega beneficios de montos razonables en proporción a las remuneraciones anteriores, superiores a los existentes, sin desalentar la reinserción laboral. En general, posee una adecuada estructura de incentivos; su cobertura alcanza a todos los trabajadores regidos por el Código del Trabajo con excepciones justificadas y con modalidades específicas para ciertas formas de trabajo; está vinculado con la capacitación laboral y con servicios de empleo para la reinserción laboral, y su financiamiento se diseñó para no ser deficitario.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASOCIACIÓN GREMIAL DE AFP (2000). *Seguro de cesantía: operador único o empresas en competencia*. Serie de Estudios N° 10, Asociación de AFP. Santiago, Chile.
- BEYER, HARALD (2000<sup>a</sup>). "Seguro de desempleo: elementos para la discusión", en *Puntos de Referencia CEP* N° 222, Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.
- BEYER, HARALD (2000<sup>b</sup>). "Notas sobre el desempleo", en *Puntos de Referencia CEP* N° 231, Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, BID (1998). *América Latina frente a la desigualdad. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1998-1999*. Washington, D.C., Estados Unidos.
- CEPAL (2000). *Panorama Social de América Latina, 1999-2000*. Santiago, Chile.
- COLOMA, FERNANDO (1994). "Comentarios al Proyecto de Seguro de Desempleo", en *Puntos de Referencia CEP* N° 135, Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.
- COLOMA, FERNANDO (1996). "Seguro de desempleo: teoría, evidencia y una propuesta", en *Cuadernos de Economía* N° 99, pág. 295-320. Santiago, Chile.
- COLOMA, FERNANDO (2000). "Seguro de desempleo: análisis y propuesta", en *Puntos de Referencia CEP* N° 221, Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.
- CONTE-GRAND, ALFREDO (1997). *Seguros de desempleo, formación profesional y servicios de empleo: sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica*. Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo N° 57, Santiago, Chile.
- CORTÁZAR, RENÉ, CRISTIÁN ECHEVERRÍA y PABLO GONZÁLEZ (1995). "Hacia un nuevo diseño de sistemas de protección a cesantes", en *Colección Estudios Cieplan* N° 40, pág. 5-19. Santiago, Chile.
- DE LAIRE, FERNANDO (1999). "El mundo del trabajo y su entorno. Una mirada prospectiva", mimeo. Santiago, Chile.

- FLISFISH, ANGEL (1989). "Gobernabilidad y Consolidación Democrática: Sugerencias para la discusión", en *Revista Mexicana de Sociología* Volumen 51, N° 3, México.
- HUMERES N., HÉCTOR (2000). *Derecho del trabajo y de la seguridad social*. XVI edición. Editorial Jurídica, Santiago, Chile.
- LARRAÍN P., CRISTIÁN y MARIO VELÁSQUEZ P. (1993). "Seguro de desempleo: enfoques teóricos y evidencia empírica", en *Revista de Economía & Trabajo - Programa de Economía del Trabajo* Año 1 N° 1, pág. 69-94. Santiago, Chile.
- LIBERTAD Y DESARROLLO (2000<sup>a</sup>). "Seguro de Desempleo: un nuevo impuesto al trabajo" en *Temas Públicos Libertad y Desarrollo* N° 473. Santiago, Chile.
- LIBERTAD Y DESARROLLO (2000<sup>b</sup>). "Seguro de Desempleo: operador único y comisión de usuarios", en *Temas Públicos Libertad y Desarrollo* N° 490. Santiago, Chile.
- MARTÍNEZ, DANIEL (1996). "Políticas de mercado de trabajo en la OCDE y en América Latina". Documento de Trabajo N° 42, Oficina Regional para América Latina y El Caribe OIT.
- MELLER, PATRICIO (1982). "Las diferencias (económicas) entre el mercado del trabajo y el mercado de las papas", en *Colección Estudios Cieplan* N° 9, pág. 5-19. Santiago, Chile.
- MIDEPLAN (1999). "Situación del Empleo en Chile. Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Nacional (Casen 1998)". Documento N° 3, Santiago, Chile.
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (2000). "Seguro de Cesantía. Informe técnico", mimeo. Santiago, Chile.
- MIZALA, ALEJANDRA y PILAR ROMAGUERA (1994). *Seguros de desempleo: análisis de sistemas alternativos*, mimeo, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- MIZALA, ALEJANDRA, PILAR ROMAGUERA y PAULO HENRÍQUEZ (1998). *Oferta laboral y seguro de desempleo: Estimaciones para la Economía Chilena*. Serie Economía CEA N° 28, Santiago, Chile.

- OIT (1999). *Panorama Laboral N° 6, 1999*. Oficina Regional para América Latina y El Caribe, OIT. I edición, Lima, Perú
- OIT (2000). *Informe sobre trabajo en el mundo 2000*. Oficina Internacional del Trabajo. I edición. Impreso en Francia.
- PNUD (1998). *Desarrollo Humano en Chile – 1998. Las paradojas de la modernización*. Santiago, Chile.
- RELASUR (1995). *Las relaciones laborales en el Cono Sur. Estudio comparado. Informe Relasur*. Colección Informes OIT, Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, España.
- SEN, AMARTYA (1997). "Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea", en *Revista Internacional del Trabajo* (OIT), Vol. 116, N° 2 (verano), pág. 169-187. Ginebra, Suiza.
- SILVA SEGOVIA, PATRICIA (1999). *Seguros de desempleo en los países latinoamericanos*. Serie Estudios Biblioteca del Congreso Nacional Año IX, N° 212, Santiago, Chile.
- SOMAVÍA, JUAN (1999<sup>a</sup>). *Un trabajo decente para todos en una economía globalizada: una perspectiva de la OIT*, Oficina del Director General OIT.
- SOMAVÍA, JUAN (1999<sup>b</sup>). *Trabajo decente y protección para todos. Memoria del Director General*. Decimocuarta Reunión Regional de los Estados Miembros de la OIT en las Américas. Lima, Perú
- TAMAYO SÁEZ, MANUEL (1997). "El análisis de las políticas públicas", en *La nueva administración pública*, Rafael Bañon y Ernesto Carrillo (Comps.), pág. 281-312. Alianza, Madrid, España.
- TASC, TRABAJO DE ASESORÍA ECONÓMICA AL CONGRESO NACIONAL (1993). "Los seguros de desempleo", Informe TASC N° 42, Santiago, Chile.
- TASC, TRABAJO DE ASESORÍA ECONÓMICA AL CONGRESO NACIONAL (1996). "Propuestas de Seguro de Desempleo", Informe TASC N° 73, Santiago, Chile.
- TOKMAN, VÍCTOR E. y DANIEL MARTÍNEZ (1999). "La agenda laboral en la globalización: eficiencia económica con progreso social". Documento de Trabajo N° 94, Oficina Regional para América Latina y El Caribe, OIT.

- VARELA M., JORGE (1996). "Marco teórico para el diseño de un seguro de desempleo", Memoria de Prueba Lic. en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Chile.
- VELÁSQUEZ, MARIO (1996). "Sistemas de Protección a la Cesantía", en *Revista Estadística y Economía N° 12*, pág. 67-87. Santiago, Chile.
- WORMALD, GUILLERMO y JAIME RUIZ TAGLE (1999). "Exclusión social en el mercado del trabajo. El caso de Chile". Documento de Trabajo N° 106, Oficina Regional para América Latina y El Caribe, OIT, Serie Exclusión Social – Mercosur. Santiago, Chile.

## VIII. ESTUDIOS DE CASO

### PUBLICADOS EN 1996

#### Estudio de Caso N° 1

LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.

*César Pastore Britos.*

#### Estudio de Caso N° 2

AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).

*Fernando Correa Alsina.*

#### Estudio de Caso N° 3

EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.

*Walter Orellana Rocha.*

#### Estudio de Caso N° 4

EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

*Ramón Borges Méndez.*

#### Estudio de Caso N° 5

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.

*Patricia Noda Videá.*

#### Estudio de Caso N° 6

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.

*María Lila Iwasaki.*

#### Estudio de Caso N° 7

LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?

*Cristián Saieh Mena.*

#### Estudio de Caso N° 8

DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.

*Sandra Lerda y Francisco Sabatini.*

#### Estudio de Caso N° 9

CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOVERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.

*Soledad Ubilla.*

#### Estudio de Caso N° 10

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.

*Cecilia Montero y Carlos Vignolo.*

#### Estudio de Caso N° 11

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.

*Claudio Orrego Larraín.*

### PUBLICADOS EN 1997

#### Estudio de Caso N° 12

MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.

*Fernando Díaz Mujica.*

#### Estudio de Caso N° 13

GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.

*Liliana Cannobbio Flores.*

#### Estudio de Caso N° 14

LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.

*Luis Gonzalo Urcullo Cossío.*

#### Estudio de Caso N° 15

GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.

*Alejandra Faúndez Meléndez.*

#### Estudio de Caso N° 16

ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.

*Julio Waldo López Aparicio.*

#### Estudio de Caso N° 17

LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUATORIANO.

*Luis Esteban Lucero Villarreal.*

#### Estudio de Caso N° 18

LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.

*Marvin Francisco Discua Singh.*

## PUBLICADOS EN 1998

### Estudio de Caso N° 19

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

*Juan Carlos Cortázar Velarde.*

### Estudio de Caso N° 20

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

*Claudio Rodolfo Rammsy García.*

### Estudio de Caso N° 21

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

*Michel-Ange Pantal.*

### Estudio de Caso N° 22

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL, (ISAPRES).

*Cecilia Mâ, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.*

### Estudio de Caso N° 23

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

*Juan Enrique Vargas Viancos.*

### Estudio de Caso N° 24

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

*David Mieres Valladares.*

### Estudio de Caso N° 25

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

*Alejandro Esteban Rodríguez.*

### Estudio de Caso N° 26

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

*Georgina Paniagua Ramírez.*

### Estudio de Caso N° 27

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

*Sixto Carrasco Vielma.*

### Estudio de Caso N° 28

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

*Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.*

### Estudio de Caso N° 29

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

*José Antonio Terán Carreón.*

### Estudio de Caso N° 30

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

*Ana María Güémez Perera.*

### Estudio de Caso N° 31

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

*Claudia Muñoz Salazar.*

## PUBLICADOS EN 1999

### Estudio de Caso N° 32

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

*Nelson Shack Yalta.*

### Estudio de Caso N° 33

PROGRAMA CHILE - BARRIO ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

*María Gabriela Rubilar Donoso.*

### Estudio de Caso N° 34

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ

*Cecilia Mâ Cárdenas.*

### Estudio de Caso N° 35

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS

*Ricardo Cordero Vargas.*

## PUBLICADOS EN 2000

### Estudio de Caso N° 36

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

*Luzmari Martínez Reyes.*

### Estudio de Caso N° 37

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ 1995 - 1997

*Pablo Franky Méndez.*

### Estudio de Caso N° 38

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA ( 1990 - 1997 )

*Urby Pantoja Vásquez.*

### Estudio de Caso N° 39

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

*Irma Miryam Monasterolo.*

### Estudio de Caso N° 40

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN

*César Chanamé Zapata.*

### Estudio de Caso N° 41

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA

*Teresa Reinaga Joffré.*

### Estudio de Caso N° 42

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE ( 1983 - 1989 )

*Justo Tovar Mendoza.*

### Estudio de Caso N° 43

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981 - 1989 Y 1990 - 1998

*Julio Castro Sepúlveda.*

### Estudio de Caso N° 44

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO

*Danae de los Ríos Escobar.*

### Estudio de Caso N° 45

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA

*Jorge Menéndez Gallegos.*

### Estudio de Caso N° 46

ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA

*Jorge Ríos Cueto.*

### Estudio de Caso N° 47

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA

*Edgar Rojas Calderón.*

### Estudio de Caso N° 48

ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

*Irma Lorena Dueñas Pacheco.*

### Estudio de Caso N° 49

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA

*Tatiana Genuzio Patzi.*

### Estudio de Caso N° 50

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE

*Roberto Godoy Fuentes.*

### Estudio de Caso N° 51

GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL

*John Vela Guimet.*

### Estudio de Caso N° 52

EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

*Juan Salamanca Velázquez.*

## **PUBLICADOS EN 2001**

### **Estudio de Caso N° 53**

EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE DE NICARAGUA

*Raquel del Carmen Aguirre.*

### **Estudio de Caso N° 54**

LA GESTION ESTRATEGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ

*Humberto Rosso Morales.*

### **Estudio de Caso N° 55**

EDUCACIÓN SUPERIOR EN NICARAGUA: ¿EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO?

*Emilio Porta Pallais.*