

Universidad ARCIS  
Escuela de Ingeniería Comercial  
Visiones Económicas

**"Nuevo Proyecto de Seguro de  
Desempleo: Pocas Novedades, Viejas  
Insuficiencias"**

**Hugo Fazio  
Manuel Riesco**

Abril 2000

## **Consenso nacional respecto a la urgencia de un Seguro de Desempleo**

Cumpliendo con uno de los principales compromisos de la reciente campaña electoral, el Gobierno del Presidente Lagos ha preparado un nuevo proyecto de seguro de desempleo.

Mientras se hablaba de un seguro de desempleo en general se produjo un absoluto consenso en su necesidad.

El actual subsidio de cesantía es una indignidad, por su bajísimo monto, \$ 17.000 mensuales en su nivel máximo. Los centenares de miles de desocupados a causa de la recesión económica lo vivieron o viven en carne propia al quedar en la indefensión.

El único mecanismo para paliar el agudo problema lo constituye los programas de emergencia para desempleados –antes PEM y POJH– cuyo número de beneficiarios se viene reduciendo progresivamente.

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

## **Discrepancias respecto del proyecto propuesto**

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

La fórmula mantiene una gran semejanza con el fracasado Protrac enviado al Parlamento durante la administración Frei, que no se pudo jamás abrir camino, pese a los múltiples anuncios efectuados sobre su próxima promulgación.

El proyecto no contempla un subsidio fiscal de significación

El proyecto oficial sigue sin ser, en estricto rigor, de financiamiento tripartito. El aporte estatal anunciado es extraordinariamente bajo, anunciándose que alcanzará a unos US\$10 a US\$ 12 millones anuales.

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

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

En cambio si existen centenares de millones de dólares para otorgar subsidios regresivos como el del fondo de estabilización del petróleo, que beneficia más a quienes lo consumen en mayor cantidad, que implicó un gasto en la larga etapa ascendente del precio del oro negro en los mercados internacionales de varios centenares de millones de dólares, varias veces lo anunciado para seguro de desempleo.

De igual modo con cargo al presupuesto se cubre el millonario déficit previsional de las fuerzas armadas y carabineros, que alcanza a los US\$ 1.100 millones anuales, es decir 110 veces más a la suma en el proyecto gubernamental de seguro. De acuerdo a las cifras divulgadas en Internet por la publicación "Economía y Sociedad", del ex ministro de la dictadura José Piñera - responsable del sistema de administradoras de fondos de pensiones y de dejar fuera del mismo a los institutos armados - el aporte fiscal para cubrir este año el déficit de la Caja de Previsión de la Defensa (Capredena) alcanzará a alrededor de US\$ 700 millones y el destinado a la Dirección Previsional de Carabineros (Dipreca) será de unos US\$ 400 millones. Estas sumas equivalen un tercio del gasto militar total, que corresponde .- según la publicación - a US\$ 3.000 millones (29/3/00).

El aporte estatal al subsidio para cesantía debería ser del orden del 1% del PIB

El monto presupuestario destinado a seguro de desempleo resulta insignificantes se compara con aquellos países, particularmente europeos, que poseen mecanismos efectivos de protección. En Europa el costo promedio aportado por el Estado con este propósito es de 2,5% del PIB, lo que en la realidad chilena equivaldría a más de US\$1.600 millones, una suma 160 veces superior a la anunciada por el Gobierno.

Desde luego, no se trata de llegar a esos porcentajes, pero perfectamente se podría hablar del equivalente a un 1% del PIB, es decir, una suma del orden de US\$700 millones anuales.

Como se muestra en el cuadro que sigue, dicho monto alcanza para mantener durante un año un promedio mensual de 267.717 trabajadores cesantes, con un subsidio parecido al que demanda la Central Unica de

Trabajadores, CUT, es decir, un 75% del sueldo el primer mes y decrecientemente hasta agotarse en 6 meses.

#### Financiamiento del Subsidio de Cesantía

Trabajadores Cesantes (promedio mensual)	267,717
Sueldo mensual Promedio (\$ abril 2000)	\$ 254,000
Monto subsidio inicial (% sueldo promedio)	75%
Monto subsidio final (% sueldo promedio)	13%
Monto subsidio promedio (% sueldo promedio)	44%
Monto total subsidio anual (millones de \$ abril 2000)	\$ 357,000
Monto total subsidio anual (millones US\$ abril 2000)	US\$ 700
Tipo de cambio (\$/US\$)	\$ 510
Meses subsidio	6
Total trabajadores beneficiados en un año	535,433

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

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

En la propuesta gubernamental a los trabajadores se les incrementa su ya alto nivel de ahorro forzoso, en un 0,6% adicional de su remuneración bruta. Este incremento no se justifica si se considera el elevadísimo porcentaje que deben entregar para la administración de su fondo previsional, porcentaje que está absolutamente demostrado puede reducirse drásticamente. Perfectamente este 0,6% puede deducirse de las elevadas e injustificadas comisiones que les deben cancelar a las administradoras de fondos de pensiones.

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

Un aporte interesante del proyecto: El Administrador Unico

Los trabajadores no tienen por que financiar la multiplicidad de fondos previsionales y sus elevadas utilidades.

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

¿Hay realmente diferencias con el Protrac?

A su turno, en aporte patronal - fuertemente resistido por el empresariado -, en un porcentaje significativo, al igual como se establecía en el Protrac, se financia con cargo a las

indemnizaciones por años de servicio. Dicho de otra manera, se carga a una conquista de los trabajadores, que ya se redujo drásticamente en los años de dictadura, colocándole un techo de once años. Del 2,9% de aporte patronal propuesto, un 1,9% será un anticipo de la indemnización, a lo cual se añade un 1% adicional. El aporte total se ha rebajado en algunas décimas en las últimas versiones del proyecto.

La argumentación oficial para justificar esta exacción resulta por decirlo de alguna manera "curiosa". El ministro del Trabajo, Ricardo Solari, manifestó "no vamos a tocar las indemnizaciones por años de servicio, sino que las queremos garantizar, anticipándolas a los trabajadores en las cuentas individuales, con el objeto que cuando ellos se retiren de sus empresas tengan los fondos acreditados en sus cuentas individuales". Solari argumentó su afirmación señalando que el porcentaje cobrado por los trabajadores suele ser inferior en la práctica al esperado, "por lo que termina siendo un tema de litigios y controversia, ya sea en la Inspección del Trabajo o en los Tribunales". Queremos - concluyó - que éste sea un "beneficio cierto y seguro para los trabajadores de Chile" ( 7/4/00).

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

Los organismos empresariales se han manifestado en contra de aumentar los aportes patronales, aunque en los hechos, sino se burla la indemnización por años de servicio. El presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, Walter Riesco, lo sintetizó señalando que el empresariado mantiene su posición de "no doblar el sistema indemnizatorio ante la eventualidad de la cesantía, puesto que eso conllevaría un costo excesivo" ( 5/4/00). Las argumentaciones del gran empresariado utilizan como "punta de lanza" el efecto que esta cotización tendría en la pequeña y mediana empresa, que pasa por un momento muy delicado. La situación de este sector del empresariado se puede enfrentar de otra manera sólo si se procede a incrementar el aporte estatal.

Los niveles mínimos y máximos establecidos son muy insuficientes

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

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

Según la propuesta, este monto irá decreciendo en 5% cada treinta días en los cinco meses que dura su vigencia, de modo que al quinto mes alcanzará a sólo \$ 40.000 ( \$1.333 diarios). A su vez, el techo se ubicará en \$ 140.000, cubriendo en muchos casos un porcentaje muy bajo de la remuneración obtenida antes de quedar desocupado.

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

Orlando Caputo Leiva  
Manuel Riesco Larrain  
Hugo Fazio Rigazzi