

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XXI

EPOCA III

Núms. 74 y 75

MARZO-JUNIO

1972

MEXICO, D.F.

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS
GENERALES DE LA C.I.S.S. Y DE LA A.I.S.S.

ORGANO DE DIFUSIÓN DEL CENTRO INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

EMPLEO, DESEMPLEO Y PRESTACIONES POR DESEMPLEO

INDICE

	<u>Pág.</u>
INTRODUCCION	7
CAPÍTULO I. <i>EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO</i>	10
1. Desempleo y seguridad social	10
2. Algunos datos sobre desempleo en países del Grupo Andino	12
CAPÍTULO II. <i>LAS PRESTACIONES AL TERMINO DE LA RELACION DE TRABAJO</i>	18
1. Ambito del estudio	18
2. Prestaciones del seguro social de desempleo o conectadas con el desempleo	19
3. Prestaciones por término de la relación laboral	28
4. Indemnizaciones establecidas en los convenios colectivos	32
CAPÍTULO III. <i>LA FALTA DE DESARROLLO DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN AMERICA LATINA</i>	33
1. Muy elevado desempleo	34
2. Carencia o limitación de servicios del empleo y oficinas de colocación	35
3. Prestaciones por desempleo y servicios de formación profesional	40
4. Otros factores	43
CAPÍTULO IV. <i>ANALISIS DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO Y POR TERMINO DE LA RELACION LABORAL</i>	45
1. Enfoque del análisis	45
2. Naturaleza y finalidad de las prestaciones por término de la relación laboral	46
3. Eficacia del seguro de desempleo	48
4. Eficacia y efectos de otras prestaciones administradas por la seguridad social	51
5. Eficacia y efectos de las prestaciones por término de la relación laboral	52
6. Adaptación o transformación de las prestaciones	56

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO V. <i>COMPATIBILIDAD ENTRE GOCE DE PENSION Y EMPLEO</i> . . .	57
1. Interés de la cuestión planteada	57
2. Algunas características del sistema de seguridad social de Chile	58
3. El sistema de pensiones	58
4. Aspectos legales sobre compatibilidad e incompatibilidad de pensión y remuneración	59
5. Participación de los pensionados en el campo laboral	61
6. Análisis de los resultados	64
7. Relaciones entre la población pensionada que trabaja y la población activa del país	69
8. Resumen	70
 CAPÍTULO VI. <i>ACTITUD DE LOS PENSIONADOS ANTE EL TRABAJO</i> . . .	 71
1. Metodología de la investigación	71
2. Análisis de los resultados	71
3. Resumen	74
Consideraciones finales	74
Cuadros del 1 al 17	77 - 92
 ANEXO I. Convenio Núm. 102. Norma Mínima de la Seguridad Social. Prestaciones de desempleo	 93

MESA REDONDA OIT-CISS-AISS

**RELACIONES ENTRE LAS POLITICAS DEL EMPLEO,
EL DESEMPLEO Y LA SEGURIDAD SOCIAL**

6 - 11 DICIEMBRE 1971

México, D.F.

EMPLEO, DESEMPLEO Y PRESTACIONES POR DESEMPLEO

Oficina Internacional del Trabajo

Ponente:

SEÑOR ALFREDO MALLET

INTRODUCCION

En noviembre de 1969 se realizó en la ciudad de México una Mesa Redonda sobre seguridad social y recursos humanos, organizada por la Oficina Internacional del Trabajo y el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social. Las investigaciones e informes preparados para esa reunión, así como los debates en el curso de la misma, se dirigieron al examen de las interrelaciones entre los programas de seguridad social, la política del empleo y la planificación de los recursos humanos. Los documentos de trabajo, las discusiones y las consideraciones condensadas en un informe final significaron una útil contribución para el esclarecimiento de diversas cuestiones suscitadas por los efectos de los regímenes de seguridad social sobre el empleo y los recursos humanos.

Sin embargo, es tan grande la amplitud y variedad de las materias comprendidas en el tema propuesto, que evidentemente era imposible en una primera reunión profundizar el análisis de cada uno de los aspectos del mismo. Los participantes concluyeron entonces declarando la conveniencia de que los organismos convocantes continuaran acciones conjuntas que pudieran conducir al mejor conocimiento y difusión de las materias mencionadas.¹

Acogiendo esta recomendación, el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y la Oficina Internacional del Trabajo acordaron proseguir las investigaciones. Teniendo en cuenta el espíritu de los acuerdos sobre coordinación de las actividades de seguridad social de diversas organizaciones en las Américas, así como la conveniencia, reconocida por éstas, de realizar ciertos proyectos en común,² se decidió que los estudios fueran efectuados por las dos organizaciones indicadas y por la Asociación Internacional de la Seguridad Social, invitada a participar en los mismos.

¹ Mesa Redonda OIT-CISS sobre Seguridad Social y Recursos Humanos, 24-29 noviembre 1969. Informe y consideraciones finales, punto Núm. 27. Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, Secretaría General, México D.F., 1970 (en español).

² OIT. IV Reunión de Coordinación de Actividades de Seguridad Social en las Américas. Acta Final, punto 12, D.22(4) 1970, Ginebra (en español).

La OIT asigna una importancia capital a un pronto y cuantioso aumento del empleo en los países en vías de desarrollo y es para ayudar a esa finalidad que adoptó el Programa Mundial del Empleo. Por otro lado, la Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT, aprobó en 1966 el llamado Programa de Ottawa de Seguridad Social para el desarrollo y perfeccionamiento de ésta en la región. En el marco de estos objetivos se desea que los estudios realizados por las tres organizaciones —OIT, CISS, AISS— aporten una información útil sobre algunas de las recíprocas influencias entre las políticas en materia de empleo y los programas de seguridad social.

Las organizaciones acordaron limitarse esta vez al examen de ciertas cuestiones bien determinadas, eligiendo a algunos países de América Latina como casos de estudio. Es así como han enfocado dos puntos: *a)* el empleo y las prestaciones en caso de desempleo en América Latina y *b)* efectos sobre el empleo, de la compatibilidad o incompatibilidad entre pensión y trabajo asalariado. El CISS ha realizado una investigación respecto de México y países centroamericanos, la AISS respecto de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y la OIT de los países del Grupo Andino: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, aunque sobre el segundo punto no fue posible recoger información de todos los países indicados.

Los informes preparados por cada organización servirán de base de discusión para la Mesa Redonda que se llevará a cabo en la ciudad de México, del 6 al 11 de diciembre de 1971, bajo el tema general de “Relaciones entre políticas de empleo, desempleo y seguridad social”.

El presente documento señala los resultados de la investigación practicada por la OIT. Después de un breve primer capítulo que pone de relieve la gravedad del problema del desempleo, se efectúa una reseña de las prestaciones del seguro de desempleo o conectadas con el desempleo, o en general las por término de la relación de trabajo, en particular en los países del Grupo Andino (capítulo II) y se intenta esclarecer cuáles han sido los obstáculos que se han opuesto al desarrollo del seguro de desempleo en América Latina (capítulo III). Luego se efectúa un análisis de las prestaciones por término de la relación laboral y del seguro de desempleo, considerando tanto los fines específicos a que tales prestaciones se entienden destinadas, como sus posibles efectos sobre el empleo. Los capítulos V y VI estudian la participación de la población pensionada en el campo laboral, incluyendo los resultados de una encuesta *ad hoc* efectuada en Chile y examinando el significado de las informaciones obtenidas.

Para la preparación de los cuatro primeros capítulos se contó con la colaboración del Sr. Patricio Novoa, Consejero del Servicio Nacional del Empleo de Chile y profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad Católica de Chile. El Sr. Eduardo Miranda Salas,

jefe del Departamento Actuarial de la Superintendencia de Seguridad Social de Chile, practicó la investigación presentada en los capítulos V y VI, y efectuó los comentarios correspondientes. El Servicio de Seguridad Social de la OIT preparó el esquema para la investigación y tuvo a su cargo la estructura y orientación general del informe, así como la elaboración del texto final.

CAPITULO I

EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO

1. *Desempleo y seguridad social*

Para los fines del estudio y debates en la Mesa Redonda sobre política del empleo, desempleo y seguridad social no parece que sea necesario efectuar en el presente documento una exposición muy extensa sobre la gravedad del desempleo y del subempleo en los países en vías de desarrollo y, para este caso, en América Latina en particular, por ser una materia suficientemente conocida. Lo son también las consecuencias del desempleo, en primer lugar sobre el trabajador y los miembros de su familia, pero también sobre toda la comunidad nacional, en diversos aspectos de orden social y económico, moral y político.

La OIT ha examinado los términos del problema, teniendo en cuenta que los esfuerzos que se hacen en todo el mundo a nivel nacional e internacional para promover el desarrollo económico, si deben tener un sentido, han de significar en primer lugar un mejoramiento en las condiciones de vida de las grandes masas de población que se hallan en tan deficientes condiciones en muchos países en vías de desarrollo. El suministro de un empleo productivo, bajo condiciones adecuadas de remuneración y de trabajo, constituye una de las principales formas de elevar el nivel de vida de esos sectores de población, habiendo demostrado la experiencia que el crecimiento económico, aun si es rápido y cuantioso en términos relativos o absolutos, no resuelve por sí solo y automáticamente la angustiada situación en materia de desempleo.¹

Con plena conciencia de la importancia de este problema y de las dificultades para su solución, la OIT lanzó y está promoviendo el Programa

¹ Lo dicho no significa desconocer que evidentemente un más rápido e intenso crecimiento económico permitirá ocupar mayor cantidad de trabajadores, así como a su vez un más grande número de empleados llevará a una más alta tasa de crecimiento económico. El análisis de estas recíprocas influencias va más allá de los propósitos de este informe.

Mundial del Empleo, para ayudar a los gobiernos a estudiar los medios a fin de impulsar vigorosamente la creación de nuevos empleos.

La búsqueda de medios para acrecentar el empleo y luchar contra el desempleo debe comprender el análisis de todos los elementos que influyen en la situación del empleo. La seguridad social es uno de ellos. No se trata de atribuir a ésta un papel exagerado a ese respecto, pero tampoco debiera olvidarse la acción que ejerce respecto de grandes masas de trabajadores, los considerables recursos financieros que moviliza y la forma en que finalmente puede actuar sobre el empleo. Ahora bien, parecería que en general no han merecido hasta ahora mayor consideración los posibles efectos sobre el empleo, cuando se ha tratado de introducir o extender un sistema de seguridad social o de prestaciones con objetivos análogos a los de ésta.

Los programas de seguridad social tienen claras finalidades específicas para la protección de los trabajadores y miembros de su familia. Sin embargo, no hay duda de que, además, la aplicación de tales programas puede en no pocos casos ejercer efectos en cierta medida positivos o negativos sobre la situación del empleo. Existe, pues, interés en establecer cómo cabe concertar los objetivos de la seguridad social con los de una política para la promoción del empleo.

El propósito de la investigación ha sido apreciar tanto la mayor o menor eficacia de las prestaciones en favor de los desempleados como intentar saber sus efectos sobre la situación del empleo.

Ya se anotó en la Introducción que para los fines de estudio en la Mesa Redonda se han elegido solamente dos facetas de esta cuestión general de las relaciones entre políticas del empleo, desempleo y seguridad social. Pero, sin duda, además de los efectos de las prestaciones por desempleo o por término de la relación de trabajo y de las disposiciones sobre compatibilidad entre pensión y empleo, se presentan otras formas en que los sistemas de seguridad social o las indemnizaciones a cargo de los empleadores pueden influir sobre el empleo. No está de más una simple e incompleta enumeración, a fin de que el análisis de los dos primeros aspectos no parezca significar que otros sean desdeñables o hayan sido olvidados. Por ejemplo: las cargas financieras de la seguridad social y su pretendido efecto de contribuir a desalentar la creación de empleos; los nuevos empleos establecidos por la acción directa o indirecta de la inversión de los excedentes en los regímenes de seguridad social; los servicios de rehabilitación física y readaptación profesional en dichos regímenes; la edad mínima de retiro, la cuantía de la pensión y otras condiciones para su goce, y sus consecuencias de adelantar el término del empleo o estimular la prolongación de éste; la edad y otras condiciones para pensiones de sobrevivientes y asignaciones familiares y su influencia para

diferir la presencia de los jóvenes en el mercado del empleo y para estimular su formación profesional.

Estos aspectos fueron objeto de un breve examen en el documento preparado por la OIT¹ con ocasión de la Mesa Redonda OIT-CISS sobre Seguridad Social y Recursos Humanos.

2. *Algunos datos sobre desempleo en países del Grupo Andino*

Se presentan en este capítulo algunos datos que ayudan a recordar la magnitud del problema del desempleo en América Latina en general y en países del Grupo Andino en particular. Es conocida la dificultad para obtener estadísticas sobre el desempleo en los países latinoamericanos, sólo unos pocos las producen y publican con regularidad. Cuando se desea apreciar la situación en un país determinado o efectuar comparaciones, se tropieza con la dificultad adicional de que las definiciones de persona desempleada, subempleada u otros términos análogos, varían de un país a otro o de uno a otro investigador.

Quizás para los fines del presente documento ello no tenga demasiada importancia, pues no se trata de analizar en profundidad el problema del desempleo, sus causas, las formas de intensificar el empleo, sino de enfocar un aspecto muy limitado del problema, el que guarda relación con la seguridad social. Aun dentro de este aspecto, como ya se ha dicho, sólo tocamos lo relacionado con el seguro de desempleo, las prestaciones por término de la relación de trabajo y la compatibilidad entre pensión y empleo.

Respecto a las diferencias en materia de términos, se anota el sentido con el cual se utilizarán en el curso de este informe, con la reserva de que cuando se trate de datos extraídos de fuentes ajenas a la OIT, las expresiones no corresponderán necesariamente a las definiciones que aquí se dan.

- a) Con la expresión *desempleo manifiesto* o *visible* se designa aquella parte de la población económicamente activa que se halla involuntariamente ociosa por falta de oportunidades actuales de empleo, compitiendo en el mercado pero no desempeñando una tarea productiva.
- b) Como casos de *desempleo encubierto* (o *invisible*, o *potencial*) se designa a las personas que no están registradas como desempleadas ni reúnen las características de aquéllas que por lo general se cuentan estadísticamente como desempleadas, pero que tienen la voluntad y la capacidad para trabajar, y lo harían si las condiciones económicas les ofrecieran posibilidad de empleo.

¹ OIT. La Seguridad Social y los Recursos Humanos en América Latina. D.45. 1969. Ginebra, 1969 (en español).

- c) El *subempleo visible* abarca a las personas que involuntariamente trabajan a tiempo parcial o durante periodos inferiores al periodo normal de trabajo.
- d) El *subempleo invisible*, característico de quienes, con una duración de trabajo no anormalmente reducida, tienen ganancias anormalmente bajas u ocupan un empleo que no permite la plena utilización de sus capacidades o sus calificaciones (designado a veces como *subempleo encubierto*) o de quienes están empleados en establecimientos o unidades económicas cuya productividad es anormalmente baja (*subempleo potencial*).

Aparte de estas definiciones, que son por lo general las utilizadas para fines estadísticos, existen otras en que se atiende más bien a las causas del desempleo: *desempleo tecnológico*, el que se produce con motivo de cambios en las técnicas de producción, introducción de nuevas máquinas, etc.; *desempleo estructural*, el que se origina en deficiencias de las estructuras socio-económicas; también se suele designar así al que se produce por variaciones de la producción motivadas por el cambio en las condiciones de demanda y oferta de artículos y servicios; *desempleo estacional* es el desempleo temporal de determinadas categorías de trabajadores, como *desempleo friccional* se llama a ciertas formas de desempleo tecnológico o estructural.

A continuación damos los datos sobre empleo y desempleo en países del Grupo Andino de que se obtuvo información:

BOLIVIA 1966

FUERZA DE TRABAJO URBANA.....	422 322
Ocupados.....	366 455
Desocupados.....	55 867

FUENTE: Ocupación y desocupación, 1967. Jorge Gumucio Granier y Jaime Mariscal Guzmán. Instituto Boliviano de Estudio y Acción Social.

COLOMBIA

Tasas globales de desocupación según ciudades, en porcentaje de la fuerza de trabajo

Año 1967

Barranquilla..... 18.4	Cali..... 14.9	Medellín..... 14.5
Bogotá..... 16.1	Ibagué..... 13.1	Popayán..... 10.8
Bucaramanga..... 9.8	Manizales..... 17.4	

Empleo y desempleo. Año de 1970

FUERZA DE TRABAJO URBANA.....	3 672 000
Desempleados.....	405 000
FUERZA DE TRABAJO RURAL.....	2 808 000
Desempleados.....	137 000

FUENTE: (Para tasas globales) *Revista de Planeación y Desarrollo*. Volumen II, Núm. 2, junio 1970. Bogotá.
(Para cifras absolutas) "The Economist Intelligence Unit." *Quarterly Economic Review*. Annual Supplement. 1971.

CHILE

	1965	%	1970	%
Fuerza de trabajo ocupada.....	2 636 200	93.1	3 001 800	93.7
Buscan empleo por primera vez.....	51 000	1.8	57 600	1.8
Otros desempleados.....	145 800	5.1	142 600	4.5
Total desempleados.....	196 800	6.9	200 200	6.3
TOTAL FUERZA DE TRABAJO.....	2 883 000	100.0	3 202 000	100.0

FUENTE: ODEPLAN, citado en "Employment and Technology in Industry: the Chilean Case". Rolf Luders, Nora Cabero. ILO, Ginebra, 1970. MEFPE/1971/14.

El mismo documento MEFPE/1971/14 cita el estudio "El desempleo en Chile" de Ricardo Morán. Conforme a él, el número de subempleados equivalía a 27,600 en pleno empleo, y el desempleo oculto a 341,400 personas. Si se agregan estas cifras a las de desempleo manifiesto, la proporción de desempleo en relación con la fuerza de trabajo ocupada se eleva por sobre el 15%.

PERU 1967

		%
FUERZA DE TRABAJO.....	3 885 800	100.0
Ocupados.....	3 776 300	97.2
Desocupados.....	109 500	2.8

FUENTE: *Distribución de la población económicamente activa por categorías de ocupación, 1960-1967*. Instituto Nacional de Planificación. Lima, Perú.

En relación con la moderada proporción de desempleados señalada en este cuadro cabe observar que el Servicio del Empleo y Recursos Humanos del Perú realizó una encuesta en las ciudades principales del país en 1969

que indica para Lima-Callao desempleo del 7.0% y para Arequipa del 10.0% de la fuerza de trabajo (noviembre-diciembre 1969). En 1969 se estimaba el número de desempleados en 300,000 y la tasa de desocupación en todo el país, incluyendo el sector agrícola, se calculaba en 7.0%. Los resultados de la misma encuesta indican que en 1969 en el conjunto de nueve principales ciudades el subempleo era del 31.0% de la población económicamente activa urbana. Los cuadros que se han insertado respecto de Bolivia, Colombia y Chile no indican datos sobre subempleo, pero otros estudios muestran su gran magnitud. Se ha señalado que “el subempleo tiene tanta o mayor extensión y volumen que el desempleo. En efecto, al margen de esta desocupación tendió a generalizarse un estado de subocupación tan grave que en muchos países latinoamericanos afecta —con modalidades visibles o encubiertas— a proporciones del orden de 20 y hasta 30% de la masa trabajadora”.¹ El siguiente cuadro ilustra sobre las proporciones del subempleo en ciertos países latinoamericanos, incluyendo tres del Grupo Andino.

AMERICA LATINA: SUBEMPLEO CONJETURAL EN ALGUNOS PAISES (a)
(PORCENTAJE DE LA FUERZA DE TRABAJO TOTAL)

P A I S	Sector agropecuario	Sector no agrícola	T o t a l
Chile.....	30	28	—
Perú.....	13	29	—
Paraguay.....	40	—	—
Uruguay.....	20	20	20
Venezuela.....	—	—	50
Países Centroamericanos.....	30	—	—
Colombia.....	25	13.5	—

(a) Las cifras deben tomarse como indicadores muy generales, ya que constituyen primeras conjeturas; además las informaciones no pueden compararse por la diversidad de conceptos usados en las mediciones.

FUENTE: ILPES, E. Lederman, *Op. cit.*

La clase de datos presentados en los diversos cuadros y los años de referencia son distintos de uno a otro país debido a la mencionada escasez de información estadística.

La situación que se deduce de todas las cifras precedentes por cierto

¹ Esteban Lederman. “Los recursos humanos en el desarrollo de América Latina.” ILPES. *Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social*. Núm. 9, Santiago de Chile, 1969 (en español).

que no es peculiar de los países del Grupo Andino. El cuadro que se inserta a continuación muestra que es semejante a los de otros países de la región. Se advierte que en él los porcentajes bajo el título “desocupación” indican no sólo el desempleo visible sino también el subempleo visible y el subempleo invisible.

“DESOCUPACION EQUIVALENTE” POR GRUPOS DE PAISES, 1960
(PORCENTAJES)

S E C T O R	POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA (a)				DESOCUPACION			
	Grupos (b)			TOTAL	Grupos (b)			TOTAL
	I	II	III		I	II	III	
Agricultura, silvicultura, caza y pesca.....	47.1	40.9	64.3	47.0	24.1	44.2	50.2	36.2
Industria manufacturera.	15.6	15.2	9.9	13.2	13.7	13.5	40.4	16.7
Otros.....	37.3	43.9	25.8	39.8	22.9	23.3	23.8	23.0
T O T A L.....	100.0	100.0	100.0	100.0	22.0	30.4	42.4	25.7

(a) Basada en información de CEPAL.

(b) I: Argentina, Brasil, México; II: Chile, Colombia, Perú, Uruguay, Venezuela; III. Bolivia, Centroamérica, Ecuador, Haití, Panamá, Paraguay, República Dominicana.

FUENTE: ILPES-CELADE, “Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina”. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, julio 1968, p. II-9, Santiago.

Las explicaciones o las causas de las angustiosas proporciones que el desempleo presenta en casi todos los países en vías de desarrollo —comprendidos los de América Latina— han sido investigadas y expuestas en numerosos estudios especializados¹ y no es del caso extenderse aquí al respecto. Se ha señalado la falta de dinamismo de la economía determinada por estructuras inadecuadas, la tendencia a aplicar tecnologías con intensiva utilización de capital y relativamente bajo empleo de mano de obra, el crecimiento demográfico extremadamente elevado que ocasiona un muy rápido aumento de la fuerza de trabajo. Se ha indicado que no se produce un más rápido crecimiento económico por la escasez de capitales, por el limitado número de trabajadores calificados, por una demanda baja de bienes y servicios a su vez determinada en parte por lo reducido de los mercados nacionales y por los exiguos ingresos de buena parte de la población, los que no le permiten incrementar su consumo.

¹ Un documento reciente, “El problema del desempleo en América Latina”, del Departamento de Asuntos Sociales de la OEA (UP/Ser.H/VII.79, marzo 1970), presenta una buena síntesis de las causas básicas del desempleo en la región latinoamericana.

El fenómeno inquietante de la explosión demográfica ha sido expuesto y discutido en forma que no hace falta insistir sobre él, aunque es preciso recordar que la tasa de crecimiento de la población —así como la de la fuerza de trabajo— son en América Latina mayores que en cualquiera otra región del mundo.

El cuadro siguiente muestra las tendencias previsibles en el incremento de la población y de la fuerza de trabajo en los países del Grupo Andino para los próximos 15 años, que subrayan la magnitud de este fenómeno.

PROYECCIONES DE LA POBLACION, DE LA FUERZA DE TRABAJO
Y DE LAS TASAS DE INCREMENTO ANUALES

PAÍSES	LA POBLACION Y LA FUERZA DE TRABAJO (NÚMEROS ABSOLUTOS)			TASAS DE INCREMENTO ANUALES (%)		
	Años	FUERZA DE TRABAJO En millares	POBLACION TOTAL En millares	Años	FUERZA DE TRABAJO	POBLACION TOTAL
Bolivia.....	1970	1 560	4 658	1965-70	2.01	2.43
	1975	1 728	5 272	1970-75	2.07	2.50
	1980	1 924	6 006	1975-80	2.17	2.63
	1985	2 158	6 833	1980-85	2.32	2.62
Chile.....	1970	3 057	9 780	1965-70	2.14	2.37
	1975	3 453	10 937	1970-75	2.47	2.25
	1980	3 906	12 214	1975-80	2.50	2.23
	1985	4 394	13 609	1980-85	2.38	2.19
Colombia.....	1970	6 153	21 363	1965-70	2.94	3.46
	1975	7 199	25 448	1970-75	3.19	3.57
	1980	8 444	30 239	1975-80	3.24	3.51
	1985	9 993	35 644	1980-85	3.43	3.34
Ecuador.....	1970	1 849	6 090	1965-70	2.81	3.41
	1975	2 144	7 203	1970-75	3.00	3.41
	1980	2 498	8 526	1975-80	3.10	3.43
	1985	2 939	10 082	1980-85	3.30	3.41
Perú.....	1970	4 051	13 588	1965-70	2.72	3.13
	1975	4 691	15 871	1970-75	2.98	3.16
	1980	5 448	18 529	1975-80	3.04	3.15
	1985	6 338	21 614	1980-85	3.07	3.13

FUENTE: "Proyecciones de la fuerza de trabajo, 1965-1985". Parte tercera, OIT, Ginebra, 1971.

El ritmo de aumento de la población y de la fuerza de trabajo no es seguido por el de aumento de los empleos y la tasa de desocupación va en aumento. El cuadro que sigue muestra una dramática progresión de ésta en el periodo 1950-1965 y las proyecciones para el futuro parecen desalentadoras.

AMERICA LATINA: POBLACION, FUERZA DE TRABAJO Y OCUPACION,
1960-65, Y PROYECCION PARA 1980 (MILES DE PERSONAS)

	1950	1955	1960	1965	1980
POBLACION TOTAL.....	151 116	173 104	199 307	229 691	355 108
Fuerza de trabajo.....	52 664	60 240	69 160	79 473	122 868
Población ocupada.....	49 739	56 077	62 866	70 651	100 063
Desocupados.....	2 925	4 163	6 294	8 822	22 805
Tasa de desocupación (% de la fuerza de trabajo).....	5.60	6.90	9.10	11.10	18.6

FUENTE: ILPES, Esteban Lederman: "Los recursos humanos en el desarrollo de América Latina". Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Serie II, número 9, Santiago, 1969 (en español).

CAPITULO II

LAS PRESTACIONES AL TERMINO DE LA RELACION DE TRABAJO

1. *Ambito del estudio*

Tal como en otras partes del mundo, en América Latina, y dentro de ella en los países del llamado Grupo Andino,¹ se ha establecido una serie de medidas de protección en favor de los trabajadores como indemnización por término de la relación de trabajo, así como para garantizar medios de subsistencia si se sigue una situación de desempleo.

Cabe distinguir dos categorías de prestaciones: unas, dirigidas básicamente a mantener un cierto nivel de ganancias mientras dure la situación de desempleo, que por definición se supone transitoria; y otras basadas en la necesidad de indemnizar al trabajador al término de la relación de trabajo. No se entrará a precisar cuál es el fundamento doctrinario o la naturaleza jurídica de estas indemnizaciones, cuestión que se examina más adelante en el capítulo IV. En todo caso, es preciso tener claramente presente, a lo largo de todo este documento, que las prestaciones que aquí se examinan tienen fundamentalmente una de estas dos funciones: proteger frente al *desempleo* o respecto del *despido* y del término de la relación laboral. Evidentemente un despido no engendra siempre y necesariamente una situación de desempleo, pero indemnizaciones instituidas para indem-

¹ En la Introducción se señaló que la investigación de la OIT sobre la materia en estudio se ha realizado respecto de los países del Grupo Andino, mientras el CISS y la AISS examinarían la situación en otros países. No obstante, en el curso de este documento se insertarán datos o se hará referencia a otros países de América Latina para aclarar y completar la información.

nizar el despido, junto con intentar reparar el daño causado, servirán para proveer de medios de subsistencia si se sigue un periodo de desempleo. Análogamente, una indemnización fundada en el número de años de servicios podrá servir al mismo tiempo como protección frente al eventual desempleo que pueda producirse como consecuencia del término de la relación laboral. La prestación del seguro de desempleo, en cambio, no está concebida para evitar despidos ni constituye una reparación por el daño causado por un despido arbitrario.

Las prestaciones mencionadas se originan sea en virtud de disposiciones de la legislación de seguridad social propiamente tal, sea de la legislación laboral en general o de convenios colectivos. En este documento se examinan solamente aquellas que se otorgan en virtud de directos preceptos legales.

Las prestaciones establecidas en virtud de convenios colectivos representan, sin duda, un componente muy importante de la protección por desempleo o por término de la relación laboral. Si aquí no se detallan es, en parte, por su extremada diversidad y por la dificultad que existe para recoger información suficiente; además, los beneficios de origen convencional por lo general suplen o complementan los previstos por la legislación, de modo que para los fines del estudio en la reunión de Mesa Redonda, sus eventuales efectos sobre el empleo, así como su grado de eficacia frente a los objetivos que se persiguen, serán semejantes a los de las disposiciones legislativas.

Aparte de las prestaciones originadas en la legislación o en los convenios colectivos, y que constituyen un *derecho* de los beneficiarios, existen otras en muchos países, para grupos especialmente vulnerables o desamparados, que caen en el campo de la *asistencia*. No se describen en este documento. Su concesión, por lo general, está sujeta a la comprobación del “estado de necesidad”, es decir, de la insuficiencia de los medios de subsistencia que queden al desocupado o a su grupo familiar. Estas medidas de asistencia son financiadas por el Estado, las municipalidades, entidades privadas de beneficencia, de tal modo que su costo no origina sobre la situación del empleo los efectos que puedan atribuirse a algunas de las prestaciones financiadas directamente por los empleadores.

Se presenta a continuación una breve reseña, tanto de las prestaciones por término de la relación de trabajo en general, como de las del seguro de desempleo o conectadas con el desempleo.

2. *Prestaciones del seguro social de desempleo o conectadas con el desempleo*

En esta parte se describen tanto los regímenes de seguro de desempleo como otras prestaciones de la seguridad social que no son específicas de

ese seguro, pero cuya concesión está determinada por dicha contingencia. Este capítulo se refiere a los países del Grupo Andino; pero para completar la visión de la situación existente, se dan algunas informaciones sobre otros países latinoamericanos.

Puede considerarse que entre los países del Grupo Andino sólo en Chile existe un seguro de desempleo; está limitado a un determinado grupo de trabajadores. En mismo Chile —para otros grupos—, así como en Colombia y Ecuador, se otorgan prestaciones bajo nombres semejantes: “auxilio de cesantía” en Colombia, o “seguro de cesantía” en Ecuador, pero sus rasgos distintivos no corresponden a los de los regímenes de seguro de desempleo propiamente tales. A título informativo se insertan como Anexo I las disposiciones del Convenio Núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952, en su Parte IV concerniente a las prestaciones de desempleo.¹ Esa parte del Convenio Núm. 102 no ha sido ratificada por ningún país latinoamericano.

2.1. *Seguro de desempleo en Chile*

Su campo de aplicación comprende a todos los empleados no manuales del sector privado —“empleados particulares”—. Se otorga un llamado subsidio de cesantía para cuyo derecho los *requisitos* son: haber pagado doce cotizaciones mensuales, continuas o no; haber perdido el empleo por causas ajenas a la voluntad del trabajador siempre que no correspondan a las de caducidad del contrato previstas en el Código del Trabajo; inscribirse en el Servicio Nacional del Empleo, el que certifica la contingencia. En principio se debe carecer de recursos que le permitan vivir con su familia, circunstancia ésta que siempre se presume, salvo prueba en contrario. Finalmente, no debe haberse percibido el subsidio completo de 90 a 180 días, según el caso, dentro del periodo de un año.

La *cuantía* de la prestación no puede ser inferior al 75% del “sueldo vital” (salario mínimo reajutable para los trabajadores no manuales) ni superior a dos veces ese sueldo. Se paga por día de desempleo, sin periodo de carencia. Las bases de cálculo del subsidio son fijadas semestralmente por la Caja de Previsión de Empleados Particulares que administra el régimen. *Financiamiento*: por cotizaciones exclusivas de los empleadores, del 1% sobre los sueldos.

2.2. *Prestación por desempleo para obreros*

Existe en Chile un fondo de “indemnización por años de servicios” en

¹ Para mayores informaciones sobre el seguro de desempleo pueden consultarse diversas publicaciones de la OIT. Por ejemplo: “Los sistemas de seguro de desempleo”, Ginebra, 1955, y “Principios de los instrumentos internacionales referentes a las prestaciones de desempleo”, Doc. CSSE/D.2. Ginebra, 1966.

el que se constituye una cuenta individual a cada obrero asegurado. El total acumulado en la cuenta se entrega al asegurado cuando cumple 65 años de edad, o se invalida, o completa 1,500 semanas de cotización.

Contra su fondo individual el obrero puede retirar sumas a título de anticipo “cuando quedare cesante por causas no imputables a su voluntad”, según expresa la ley.

Requisitos para estos retiros son tener 156 semanas de cotización antes de solicitar por primera vez el beneficio y 104 semanas antes del anterior retiro por desempleo. La *cuantía* es igual al 75% de las remuneraciones sobre las que se cotizó en los últimos seis meses. Se entiende por “cesantía parcial” la disminución del salario en un 50% o más, a causa de reducción del trabajo. En tal caso se paga una prestación tal que, agregada al salario, complete el antes mencionado 75%.

La prestación se paga cada 15 días a contar del tercero siguiente a la inscripción del desempleado en las oficinas de colocaciones del Servicio Nacional del Empleo. Puede durar hasta seis meses pero su monto total no excederá del de los fondos de indemnización acumulados individualmente. Por tanto, en innumerables casos, la prestación tiene que pagarse por menos tiempo.

El sistema se *financia* con una cotización del empleador del 2% sobre los salarios, que podrá ser elevada hasta el 8.33% de éstos. Su *administración* está a cargo del Servicio de Seguro Social, gestor de las diversas ramas de la seguridad social para los obreros del sector privado.

No constituye, pues, este sistema un seguro social de desempleo, puesto que la extensión de la prestación no está ligada a la duración de la contingencia sino al saldo de fondos disponibles en la cuenta individual, de tal modo que un obrero con un prolongado periodo de desempleo puede recibir una cuantía menor que otro de igual salario y con un más corto lapso de cesantía. De acuerdo con el mismo principio, cuando llega el momento de entregar al trabajador el fondo, por motivo de vejez o invalidez, se rebajan todas las sumas pagadas antes a título de prestación por desempleo.

2.3. *Pensión vitalicia por desempleo*

En Chile, en ciertos casos, se paga una pensión por toda la vida, en caso de despido después de haberse cumplido un determinado número de años de servicios. En general, el goce de la pensión es compatible con el desempeño de un nuevo empleo que no esté sujeto al mismo régimen legal conforme al cual se concedió la pensión de desempleo.¹

Entre otros, disfrutan de esta peculiar prestación los funcionarios pú-

¹ Lo que no es difícil, considerando que hay en Chile unos 45 grupos de trabajadores diferenciados por la legislación de seguridad social.

blicos, los miembros de las fuerzas armadas, los empleados de las municipalidades, los trabajadores de la empresa de ferrocarriles del Estado, los empleados bancarios. Además del despido, es *requisito* para la pensión de desempleo tener entre 10 y 15 años de servicios, según el grupo de trabajadores de que se trate.

La *cuantía* de la pensión de desempleo es igual a tantas treintavas o treintaicincavas partes del sueldo base cuantos fueron los años de trabajo cumplidos.

2.4. *Evolución histórica de la protección por desempleo en Chile*

Es interesante observar esta evolución, que llevó a la creación del seguro de desempleo, porque podría dar alguna indicación de los caminos y efectos de transformar en este seguro las prestaciones a cargo de los empleadores por término de la relación de trabajo.

En el año 1924 una ley estableció, en favor de los “empleados particulares”, una indemnización a cargo del empleador, cuando éste pusiera fin al contrato de trabajo. Era equivalente a tantos sueldos mensuales como años completos de servicios con ese mismo empleador.

Al cabo de unos 10 años de aplicación de la ley se habían escuchado muchas quejas de parte de los empleadores. Expresaban que a medida que aumentaban los años de servicios de su personal iba naturalmente aumentando la suma que debería pagarse al despido hasta llegar a capitales de magnitud insostenible para pequeñas o medianas empresas. Agregaban que había empleados que trataban de provocar su propio despido —aunque sin llegar al extremo de incurrir en causas legales de caducidad del contrato de trabajo— a fin de obtener así un importante capital. Según esas quejas resultaría, pues, que en algunos casos, en lugar de favorecer la estabilidad en el empleo, ese sistema de indemnizaciones podía estimular a algunos empleados a hacerse despedir. Finalmente, se dijo que las empresas podían mostrar renuencia a crear nuevos empleos por temor a las pesadas responsabilidades financieras de la indemnización.

Sea cual fuere la frecuencia de los casos invocados, el hecho es que en 1936 se transformó el sistema en uno de indemnización generalizada, así como en el seguro de desempleo descrito en el párrafo 2.1. El empleador cotiza mensualmente a la Caja de Previsión de Empleados Particulares el 8.33% sobre los sueldos de su personal (empleados no manuales). Esta cotización es incomparablemente más fácil de afrontar que una indemnización pagadera de una vez pero cuyo monto se ha ido acumulando a lo largo de 10 o 20 años de trabajo. Antes del término de la relación de trabajo puede el empleado cobrar anticipadamente la indemnización, siempre que la aplique a la adquisición o reparación de una vivienda.

Es verdad que en cambio desaparecía un factor de seguridad en el empleo, puesto que un despido ya no inspiraba al empleador el temor de pagar una gruesa suma como indemnización.

Una tercera etapa de esta evolución se observa en 1952 cuando se crea un sistema de pensiones por invalidez, vejez, antigüedad en el trabajo, viudez y orfandad, en favor de los “empleados particulares”. El goce de estas pensiones es incompatible con el de la indemnización. Para disfrutar del monto total de cualquiera de las pensiones es necesario que el afiliado o sus beneficiarios hagan cesión, en favor de la Caja, de la totalidad de los fondos acumulados en su cuenta individual, incluyendo el indicado 8.33% del sueldo, pagado por el empleador. No se puede optar por el retiro de dichos fondos cuando haya derecho a pensión. Incluso debe el interesado reintegrar a la Caja las sumas que hubiere cobrado a título de indemnización por años de servicios y los retiros que hubiere efectuado con cargo a esa indemnización para los fines de compra o reparación de una propiedad.

Se advierte así la intención de no acumular dos prestaciones —pensión e indemnización— para una misma contingencia.

Finalmente, en 1966 se inicia una cuarta etapa con la promulgación de una ley que impide poner término a todo contrato de trabajo, salvo causas justificadas establecidas en la misma ley. En caso de despido no justificado, el trabajador reclama ante los Tribunales del Trabajo, y el juez —en caso de no readmisión en la empresa— fija una indemnización de cargo del empleador, equivalente, como mínimo, a un mes de sueldo por años de servicios en la misma empresa. Esta indemnización es compatible con todas las otras descritas anteriormente.

Respecto de los obreros, la creación de la prestación por desempleo tiene otros antecedentes: en 1924 se dictó la ley de seguro de invalidez, vejez y muerte, pero las pensiones resultaban de cuantía ínfima y todos los beneficiarios preferían recibir el muy modesto capital representativo de las mismas. Ante esta protección absolutamente insuficiente para las contingencias señaladas, un número creciente de trabajadores fue obteniendo, por medio de contratos colectivos, el pago directo por el empleador de una “indemnización por años de servicios”. Finalmente, en 1953 se creó, en favor de todos los obreros, el fondo de indemnización ya mencionado (párrafo 2.2.), con cargo al cual se ha podido otorgar el beneficio de desempleo descrito. Finalmente, es del caso anotar que sucesivas disposiciones legales dieron por resultado elevar considerablemente el monto de las pensiones del seguro, establecer ciertas cuantías mínimas y garantizar una adecuada revalorización anual, pero se mantuvo el sistema descrito de indemnizaciones, enteramente compatible con el goce de la pensión.

2.5. La experiencia chilena en el seguro de desempleo

Una experiencia de 35 años del sistema —limitado como se ha dicho a los empleados no manuales del sector privado— permite algunas observaciones de interés.

2.5.1. *Número de desempleados beneficiarios.* En 1966 se otorgaron 7,657 prestaciones por desempleo, entendiéndose por tales cada caso de beneficiario, pudiéndose renovar el pago muchas veces. Este número equivale al 3.1% del total de cotizantes activos en ese sector de empleados. Como el número de beneficiarios se refiere a todo un año de calendario y como el beneficio se otorga por seis meses, se ha estimado que, en un momento dado, la proporción de beneficiarios desempleados en relación con el número de cotizantes en actividad es inferior al 1.5%.

DISTRIBUCION DE LOS BENEFICIARIOS EN PORCENTAJE DE SU TOTAL

SEGUN EDAD		SEGUN AÑOS DE AFILIACION	
BENEFICIARIOS	% del total	BENEFICIARIOS	% del total
Hasta 20 años.....	2.6	De 0 a 2 años.....	36.2
De 21 a 25 años.....	16.0	De 2 a 6 años.....	31.5
De 26 a 30 años.....	19.8	De 6 a 10 años.....	13.9
De 31 a 35 años.....	18.0	De 10 a 15 años.....	7.6
De 36 a 40 años.....	17.0	De 15 a 20 años.....	5.5
De 41 a 45 años.....	11.3	De 20 a 25 años.....	2.8
De 46 a 50 años.....	7.4	De 25 y más años.....	3.0
De 51 y más años.....	7.9		

FUENTE: "Caja de Empleados Particulares", *Boletín de Estadísticas*, 1966.

Se observa que los empleados despedidos y que obtuvieron la prestación son principalmente los más jóvenes y, en especial, los con menor tiempo de afiliación en el seguro. El significado de todas las cifras anotadas está distorsionado por la elevada incidencia de casos de personas que no son realmente desempleadas en el sentido y condiciones previstos por la legislación.

El sistema se financia sin dificultad con la cotización del 1% de las remuneraciones.

2.5.2. *Simulaciones y otros abusos.* Numerosos beneficiarios no representan un caso de desempleo y ello se explica, en primer término, por la falta de coordinación adecuada entre la Caja de Empleados Particulares y el Servicio Nacional del Empleo, el que no controla si en cada caso subsiste la contingencia. Por ejemplo, cuando alcanzado el primer límite

de duración de 90 días se pide prolongar la prestación hasta por otros 90 días, la Caja se preocupa de examinar la situación familiar del solicitante y otros aspectos, pero no comprueba si, efectivamente, continúa desempleado.

No se ha establecido ninguna obligación de someterse a cursos de formación o readaptación profesional.

En ciertos casos el solicitante ya tiene otro trabajo asalariado o por cuenta propia, pero se siente confiado en que el Servicio del Empleo no podrá ofrecerle una ocupación ni tendrá medios para descubrir que él está trabajando. Se informa que no han sido pocos los casos en que funcionarios del Servicio del Empleo comunican al solicitante que disponen de una ocupación conveniente para sus calificaciones profesionales y entonces la reacción del presunto desempleado es de desilusión y, a veces, hasta de hostilidad hacia el funcionario.

En la segunda quincena de agosto de 1971 el Servicio Nacional del Empleo, en Santiago de Chile, realizó una encuesta *ad hoc* en relación con la presente investigación a fin de detectar el número de desempleados, aspirantes a la prestación del seguro, que tenían interés o no tenían interés en trabajar, prefiriendo cobrar el beneficio de desempleo.

El resultado de la encuesta, que comprendió a todos los aspirantes a prestación en el periodo indicado, se sintetiza como sigue:

A. *Empleados particulares (empleados no manuales del sector privado):*

Tenían interés en trabajar:	54%
No tenían interés y preferían la prestación:	46%

B. *Obreros:*

Tenían interés en trabajar:	67%
No tenían interés y preferían la prestación:	33%

Se dice que en verano, periodo general de vacaciones, aumenta considerablemente la proporción de quienes no quieren trabajar.

Para valorar equitativamente la diferente actitud que parece advertirse entre ciertos empleados y ciertos obreros, hay que tener presente que los pagos por desempleo para estos últimos significan cargos contra su cuenta individual y disminución de la cuantía que finalmente recibirán a título de "indemnización por años de servicios". El beneficio de desempleo de los empleados particulares se financia mediante un fondo común y, por tanto, no perjudica al interés individual del beneficiario. Por otro lado, por razones culturales, hay obreros que quizás no conozcan tan bien como los empleados las oportunidades que les franquea el sistema. Finalmente, se dice que en general un obrero tiene con su empleador una relación de menor confianza

que un empleado y no se atreverá a proponerle la simulación de un despido en el caso de que quiera dejar voluntariamente su trabajo.

El 80%, aproximadamente, de los empleados particulares que no tenían interés por trabajar, expresaron que preferían disfrutar de la totalidad de la prestación, y expirado el plazo máximo de su duración buscar trabajo.

2.6. *Seguro de desempleo en otros países latinoamericanos*

Una breve información sobre legislación de seguro de desempleo en algunos otros países latinoamericanos pone de manifiesto la muy escasa extensión de este seguro en la región.

2.6.1. *Brasil.* En 1965 se creó un seguro de desempleo para los trabajadores de la industria y comercio. *Requisito* para la prestación es haber trabajado al menos 120 días consecutivos en la misma empresa, donde sobrevenga el desempleo o vaya a ocurrir por cierre total o parcial de ésta. Se aplica también a los casos de despidos sin justa causa, de más de 50 trabajadores en un lapso de 60 días. La *cuantía* de la prestación es igual al 50% del salario mínimo y puede durar hasta tres meses a partir del mes siguiente al último cubierto por la indemnización de despido que el trabajador hubiere recibido de la empresa.

Se ha eliminado el *financiamiento* basado en cotización del empleador y ahora se cubre mediante el presupuesto del Departamento Nacional de la Mano de Obra. La *administración* del régimen corresponde al Instituto Nacional de Previsión, encargado también de la gestión de las otras ramas de la seguridad social.

2.6.2. *Uruguay.* En 1958 se instituyó un seguro para los trabajadores de la industria y comercio. Se paga una prestación sujeta al *requisito* de seis meses de cotizaciones en los últimos dos años; la *cuantía* es igual a 12 días de salario por mes, con duración de 180 días prorrogables por 60 días más en casos especiales. Se cubre también el desempleo parcial.

Además del régimen general descrito, existe una legislación especial sobre servicios de compensación por desocupación para los trabajadores de la industria del vidrio, así como una Caja de Compensación por Desocupación para la Industria Frigorífica y otra análoga para los trabajadores de barracas de lana, cueros y afines.

2.6.3. *Países de Centroamérica y Panamá.* Es interesante observar que casi todos los países del Istmo Centroamericano contemplan en su legislación el seguro de desempleo. De acuerdo con el principio de aplicación progresiva que orienta al desarrollo de la seguridad social en esos países, por ahora, y probablemente hasta un futuro no cercano, este seguro no entrará en vigor, en especial considerando las dificultades bastante serias que presenta ponerlo en práctica en países en vías de desarrollo. Sin

embargo, el hecho merece señalarse como signo de una opción entre los medios de protección que se plantean.

En *Costa Rica*, la ley de seguro social, entre los riesgos por cubrir, comprende el de “desempleo involuntario” (artículo 2) agregando que la Caja Costarricense de seguro social “gozará de una amplia libertad de acción en cuanto al orden y época en que deba asumir los riesgos”. En *El Salvador* igualmente la ley enumera, entre los riesgos que cubrirá el seguro, el de “cesantía involuntaria”. En *Honduras* el seguro social se implantará en forma gradual y progresiva y cubrirá, entre otros, el riesgo de “cesantía involuntaria”. En *Nicaragua* la ley menciona el riesgo de “desocupación” y agrega (artículo 109) que el seguro de desocupación se establecerá con el fin de procurar la conveniente distribución de la mano de obra en el país y de garantizar un subsidio a los que contra su voluntad se vieren desprovistos de empleo. En *Panamá* la ley prevé (artículo 1) incluir dentro de sus prestaciones los riesgos de “paro forzoso”, una vez realizados los estudios actuariales.

2.7. Pensiones por desempleo en otros países latinoamericanos

2.7.1. *Uruguay*. Los empleados públicos que pierden su cargo sin culpa propia reciben una pensión de desempleo por toda la vida, si cuentan con al menos 10 años de servicios. Tal como en el caso de las pensiones por desempleo de Chile, se conceden cualquiera que sea la edad del desempleado, quien además puede desempeñar empleos que no estén cubiertos por la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares.

2.7.2. *Pensiones de vejez anticipadas por desempleo*. En algunos países la edad mínima para el goce de pensión de vejez se adelanta en favor de aquellas personas que han permanecido cierto tiempo en situación de desempleo. Esta franquicia se inspira en la idea de que estas personas difícilmente volverán a encontrar ocupación, dada su edad avanzada.

No se trata, evidentemente, de una prestación específica de desempleo, pero se menciona aquí porque su otorgamiento está ligado al hecho del desempleo.

Se puede citar, por ejemplo, el caso de *El Salvador*, donde la edad mínima para pensión —65 años para los hombres y 60 para las mujeres— se reduce a 60 y 55 años, respectivamente, si se han encontrado en “cesantía involuntaria” durante 12 meses consecutivos. En *México* la llamada “pensión de cesantía” se otorga al asegurado que, habiendo cumplido 60 años de edad y 500 cotizaciones semanales, quede privado de trabajos remunerados. Su cuantía es la de una pensión de vejez bajo la tarifa reducida que señala el reglamento.

3. *Prestaciones por término de la relación laboral*

La legislación laboral de todos los países latinoamericanos contempla alguna forma de indemnización en favor del trabajador al término de la relación laboral. Generalmente su pago es de responsabilidad directa del empleador. Existe una amplia variedad, en particular, en cuanto a los casos y condiciones en que la prestación debe ser otorgada: por despido sin justa causa; por retiro justificado; por renuncia voluntaria; por años de antigüedad en la empresa. Como se ha dicho, sus fundamentos y sus finalidades son básicamente distintas de los del seguro de desempleo y otras prestaciones de la seguridad social que se otorgan también al término de la relación de trabajo. La reseña siguiente comprende los países del Grupo Andino.

3.1. *Bolivia*

Quien renuncia a su trabajo después de ocho años de servicios tiene derecho a una indemnización, por parte del empleador, igual a un mes de sueldo, o salario promedio, de los últimos tres meses o 75 días, respectivamente, por cada año de servicios. Límite de 63,000 pesos bolivianos por año.

Cuando el trabajador es despedido sin cumplir la antigüedad de ocho años, tiene derecho a la indemnización de un mes de sueldo o salario por año de servicios.

3.2. *Colombia*

3.2.1. *Indemnización por despido injustificado.* Un decreto legislativo de 1965 señaló normas sobre terminación del contrato de trabajo y causales por las cuales un trabajador puede ser despedido. Si ocurre un despido sin que se haya verificado alguna de las 15 causales de terminación, el trabajador tiene derecho a una indemnización proporcional al número de años, de servicios, interviniendo, también, como factor determinante, el capital de la empresa.

Aquellas con capital de más de 3.55 millones de pesos, deben pagar una indemnización que, según la antigüedad del trabajador, fluctúa entre el equivalente de 45 días de salario, con un año de servicios, y 615 días, con 20 años.

Si el capital de la empresa es inferior a 3.55 millones de pesos, pero superior a 1.88 millones, la indemnización fluctúa, según los años de servicios, entre 45 y 472 días de salario; y cuando dicho capital es de menos de 1.88 millones de pesos, el monto varía entre 45 y 330 días.

3.2.2. *Auxilio de cesantía.* Con este nombre se designa una indemnización relacionada con los años de trabajo en una misma empresa y que se paga en todo caso, incluso el de retiro voluntario. Sólo pierden el

derecho los trabajadores en caso de caducidad del contrato imputable a su conducta, por actos delictivos contra el empleador o el personal directivo de la empresa, revelación de secretos comerciales, daño intencional a la propiedad de la empresa y otros.

Este sistema de indemnización se creó cuando no existía en Colombia un seguro social de pensiones por invalidez, vejez y muerte, salvo pensiones de retiro para el personal que hubiere trabajado al menos 20 años en una misma empresa con capital superior a 800,000 pesos colombianos. Así pues, la indemnización en forma de capital al cabo de una vida de trabajo, representaba una compensación a falta de pensión.

Sin embargo, cuando a fines de 1966 entró en vigor el seguro de invalidez, vejez y muerte, administrado por el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, siguió vigente el sistema de indemnización, compatible con el goce de pensión.

El pago de la indemnización es obligatorio para todo empleador, salvo las empresas familiares no comerciales y artesanos que no ocupen más de cinco trabajadores.

Su monto es de un mes de salario por cada año de servicios al mismo empleador. En las empresas industriales con capital inferior a 20,000 pesos y en las agrícolas, forestales y ganaderas con menos de 60,000 pesos de capital, el auxilio de cesantía equivale a 15 días de salario por año y la proporción correspondiente a fracciones de año.

Los trabajadores pueden obtener un adelanto de la indemnización para adquisición, mejora o liberación de bienes raíces destinados a su vivienda, procedimiento bastante difundido y que confirma la diferencia de esta prestación con una por desempleo.

3.3. Chile

3.3.1. *Indemnización por despido sin justa causa.* En el párrafo 2.4. se mencionó la indemnización que debe pagar el empleador en virtud de una ley de 1966 si pone término al contrato de trabajo sin causa justificada. Equivale, por lo menos, a un mes de salario por año de servicios continuos o discontinuos en la misma empresa.

En años recientes, en numerosos convenios colectivos se ha obtenido el pago de la indemnización también en los casos en que haya una justa causa para el despido pero que no sea imputable a la conducta del trabajador. Por ejemplo, casos de fuerza mayor, término del plazo, necesidades de funcionamiento de la empresa, caso fortuito y otros. Por la vía de la negociación se está, pues, generalizando el sistema de indemnización para todos los casos de término de la relación laboral salvo los por culpa del trabajador.

3.3.2. *Indemnización global por desempleo, para empleados.* Numerosas categorías de trabajadores obtienen el pago de una suma global, denominada “desahucio” al quedar desempleados. Ciertas causas de la cesación en el trabajo, que varían de una a otra categoría, hacen perder el derecho a la indemnización. Por ejemplo, expulsión del servicio, destitución por comisión de un delito, renuncia voluntaria.

La *cuantía* es equivalente a un mes del último sueldo por cada año de servicios, con un límite que varía entre 20 y 30 meses de sueldo, según los grupos de trabajadores. Disfrutan de este beneficio, entre otros, los funcionarios públicos, personal de las fuerzas armadas, empleados municipales, obreros de los servicios del Estado, personal de los ferrocarriles del Estado.

La indemnización es compatible con cualquiera otra prestación, incluso la pensión por desempleo.

3.4. *Ecuador*

3.4.1. *Prestación por tiempo de servicios.* Existe un sistema de prestaciones llamado “seguro de cesantía” que en realidad no corresponde propiamente a las características de un seguro de desempleo, pues el monto del beneficio que se otorga no guarda relación con la duración del desempleo; se paga de una sola vez y no periódicamente, según la prolongación de la contingencia.

Son beneficiarios: los miembros del magisterio nacional (profesores de todos los niveles de la enseñanza), los empleados públicos, municipales y bancarios, los empleados y obreros del sector privado. *Requisitos* para el pago son tener al menos 24 cotizaciones mensuales y 60 días de desempleo. La *cuantía* está determinada por los tiempos anteriores de servicios y por el monto de las cotizaciones individualmente pagadas. Al fallecimiento del asegurado, la viuda y otros miembros de la familia tienen derecho a recibir la prestación. Después de un primer periodo de desempleo, los siguientes dan lugar a prestaciones que pueden ser de cuantía muy inferior, porque ya no se tienen en cuenta para el cálculo los años de trabajo anteriores a la primera prestación. El *financiamiento* se hace mediante cotizaciones de los trabajadores (2% del salario) y de los empleadores (1%). *Administra* el régimen el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

3.4.2. *Fondo de reserva.* Bajo esta denominación se otorga una prestación —compatible con la que se acaba de describir— cuando un trabajador ha cesado completamente en su trabajo pero también puede retirar su “fondo” para comprar un inmueble o para pagar en todo, o parte, préstamos hipotecarios contraídos con el mismo fin. *Requisito* para el pago consiste en probar el hecho del desempleo, bien sea con el aviso de salida firmado por el empleador, o con la nota de cese. Para los fines relacionados

con la adquisición de vivienda, naturalmente debe acreditarse esta circunstancia. La *cuantía* es igual a un mes de sueldo o salario por cada año de trabajo posterior al primero. Su *financiamiento* se hace por cotización de los empleadores y su *administración* está a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Se observa que esta prestación tampoco constituye un seguro de desempleo. Se paga incluso si el trabajador deja voluntariamente su empleo y se entrega a la familia a su fallecimiento. En cambio, sólo puede otorgarse una vez cada tres años aun cuando haya frecuentes periodos de desempleo.

3.4.3. *Indemnización por despido sin justa causa.* Desde 1965 quien es despedido sin justa causa tiene derecho a indemnización, por parte del empleador, ascendiendo a dos meses de sueldo, más el 25% de su remuneración mensual por cada año de servicios.

3.5. Perú

3.5.1. *Indemnización por despido o renuncia voluntaria.* En caso de despido o renuncia, para los obreros, la indemnización consiste en 30 jornales por año de servicios prestados a partir de enero de 1962; por los años anteriores, 15 jornales por año de servicios, o 6 jornales si la empresa tiene capital inferior a 500,000 soles.

Los empleados ingresados antes de julio de 1962 tienen derecho a un sueldo mensual por año de servicios o fracción superior a tres meses; los ingresados después, el mismo beneficio pero con un tope máximo de 12,000 soles por cada año de servicios. La indemnización se calcula en función del último sueldo o salario percibido y no se paga cuando el despido se debe a falta grave del trabajador.

3.5.2. *Indemnización por despido no autorizado.* Establecida por decreto-ley de noviembre 1970, esta indemnización se paga en caso de despido no autorizado. Sólo se admiten despidos por falta grave del trabajador, por reducción o por despido total del personal, autorizado por resolución de la autoridad del trabajo.

Si la causa que justifica el despido no resultare probada por el empleador, éste debe reponer al trabajador en su empleo o pagarle el equivalente de tres meses de remuneraciones, más todas las dejadas de percibir hasta la fecha de la resolución que puso término a la reclamación.

3.5.3. *Indemnización para trabajadores del sector público.* El empleado regido por el Estatuto y Escalafón del Servicio Civil —aplicable también a los obreros del Estado cuya plaza figura en el Presupuesto— goza de una compensación equivalente a un mes de sueldo por año de servicios, si es separado de su cargo antes de cumplir siete años de servicios.¹

¹ Con siete años de servicios, o más, se puede obtener una pensión.

3.6. Argentina

Finalmente, aunque la precedente descripción se limitó a los países del Grupo Andino, se mencionará por excepción el Fondo de Desempleo para los trabajadores de la construcción, de Argentina, por representar un caso de transformación de un sistema de indemnización. El Fondo se creó en mayo de 1967. Se abre una cuenta de ahorro a cada trabajador, donde se van acumulando sumas equivalentes al 4% de sus remuneraciones. El trabajador dispone del fondo cuando cesa la relación laboral por cualquier causa, incluso retiro voluntario. En caso de fallecimiento se paga al beneficiario que él haya designado el total acumulado en su cuenta. La cuantía de la prestación depende estrictamente de la suma acumulada en la respectiva cuenta, sin que haya un fondo de solidaridad. Además, se paga también en caso de retiro voluntario, aun si no hubo una justa causa para dejar el empleo. Por estas características, y pese al nombre de la prestación, se observa que no se trata de un seguro de desempleo.

4. Indemnizaciones establecidas en los convenios colectivos

Al comienzo de este capítulo se expresó que era prácticamente imposible reseñar las variadas indemnizaciones establecidas por la vía de la negociación colectiva en los países del Grupo Andino para los casos de desempleo, despido y otros análogos.

Sin embargo, antes de terminar esta relación de las diferentes clases de prestaciones, vale la pena señalar una información obtenida en Chile que es signo de la frecuencia y abundancia de disposiciones establecidas por negociación colectiva y concernientes a las prestaciones de que se está haciendo referencia.

Una encuesta muestral realizada en el Departamento de Negociaciones Colectivas de la Dirección del Trabajo de ese país, relativa a todas las actas de avenimiento suscritas entre trabajadores y empleadores en los meses de enero a julio de 1971 en el Departamento de Santiago, mostró el siguiente resultado:

ACTIVIDAD	NUMERO DE ACTAS	TIENEN NORMAS SOBRE INDEMNIZACION POR TERMINO DE LA RELACION LABORAL
Textil.....	317	90%
Metalúrgica.....	509	75%
Servicios.....	174	40%
Construcción.....	207	90%

Existe una gran variedad reglamentaria en las actas, en función de los supuestos de hecho que causarían el derecho a indemnización. La tenden-

cia general es ampliar el contenido de las indemnizaciones por despido injustificado, previstas en la ley de 1966, a todo caso de término de la relación laboral, salvo que medie alguna causal de caducidad grave imputable a la conducta del trabajador.

En cuanto al monto de las indemnizaciones pactadas, se observa una progresión en las peticiones desde cinco a siete días de salario por año de servicios, más tarde de 10 a 20 días y, finalmente, 30 días de indemnización por año de servicios. La mayoría prevé una indemnización fluctuante entre 10 y 20 días de sueldo o salario por cada año en la empresa.

CAPITULO III

LA FALTA DE DESARROLLO DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN AMERICA LATINA

La reseña del capítulo II permite apreciar que existen en los países del Grupo Andino numerosas disposiciones legislativas para proteger al trabajador que llega a encontrarse sin empleo o, en general, para protegerlo al término de la relación laboral. Como se ha indicado, el mismo desarrollo legislativo se halla en los demás países latinoamericanos, pero solamente tres —Brasil, Chile y Uruguay— tienen seguro de desempleo.

Resalta más este hecho si se considera que entre los 20 países de América Latina existe el seguro de accidentes del trabajo en todos ellos, el de enfermedad en 16, en 18 el de seguro de vejez, en 17 los seguros de invalidez y de sobrevivientes y, finalmente, seis países latinoamericanos cuentan con regímenes de asignaciones familiares.¹ El fenómeno no es exclusivo de esta parte del mundo, pues no se encuentra ningún régimen de seguro de desempleo en países en vías de desarrollo de África o de Asia.

No se observa ningún síntoma que permita pensar en lo inmediato en una diferente tendencia, es decir, en el sentido de la institución de este seguro. Por ejemplo, se ha visto (párrafo 2.6.3.) que cinco países del Istmo Centroamericano desde hace años tienen ya previsto el seguro de desempleo en su legislación, pero prudentemente se han abstenido de ponerlo en aplicación. Dos muy recientes textos legislativos, en Colombia y Ecuador, confirman esta actitud cautelosa. El decreto de marzo de 1971 que reorga-

¹ En esta referencia muy esquemática se han tomado en cuenta sólo los regímenes generales de seguro social. Está fuera de la intención de este párrafo entrar a precisar matices de lo que se acaba de anotar o mencionar: regímenes especiales para pequeños grupos.

niza el Instituto Colombiano de Seguros Sociales enumera en el ámbito de protección (artículo 6) todas las contingencias corrientemente cubiertas por la seguridad social, pero omite el desempleo. El proyecto de Código de Seguridad Social del Ecuador tampoco incluye el desempleo entre las contingencias que en el régimen general darán lugar a prestaciones económicas (artículo 26).

Son significativos estos casos por ser muy recientes y porque se trata de textos legislativos técnicamente bien concebidos y que incorporan modernos principios en materia de seguridad social.

Resulta de interés entonces intentar analizar las posibles explicaciones de esta falta de desarrollo, en especial porque para los fines del presente estudio y de la Mesa Redonda, se trata de examinar las ventajas e inconvenientes de los diversos sistemas de protección, confrontados con las finalidades específicas de las prestaciones, así como con sus posibles efectos sobre la situación del empleo.

1. *Muy elevado desempleo*

Los escuetos datos en el capítulo I son, sin embargo, elocuentes para señalar la considerable manitud del desempleo en América Latina: 11.1% de la fuerza de trabajo en 1965, con tendencia a aumentar. La situación aparece más grave si se tienen en cuenta las tan elevadas tasas de subempleo.

Parecería entonces que se ha temido que un muy elevado número de desempleados haga difícilmente sostenible el financiamiento de este seguro. El seguro de desempleo funciona con eficiencia y su financiamiento normalmente no enfrenta problemas serios en los países industrializados. En ellos la prestación por lo general suple la pérdida transitoria de la capacidad de ganancia en el inevitable proceso de movilidad de la mano de obra —por variaciones en la coyuntura, cambios tecnológicos y otras causas— y el periodo de desempleo representa un tiempo de ajuste entre la pérdida de un empleo y la obtención de otro. En los países en vías de desarrollo, como ya se ha dicho, la estructura misma de la economía determina con frecuencia una muy elevada tasa de desempleo, más o menos constante o que se mantiene por un largo periodo de tiempo. De la falta de dinamismo de las estructuras económicas —además de otros factores mencionados en el capítulo I— resulta la incapacidad para proporcionar empleos suficientes.

Por añadidura se cree que al surgir la posibilidad de obtener un subsidio por desempleo, pasaría a manifestarse el desempleo encubierto o potencial de un gran número de personas. Estas, que hasta entonces no eran estadísticamente consideradas como desempleadas, entrarían a presionar sobre el mercado del empleo, quizás con muy pocas esperanzas de obtener

ocupación pero con la intención de calificarse para el cobro del subsidio de desempleo.¹

Junto al elevado nivel de desempleo debe señalarse la dificultad para definir y verificar una situación de desempleo, conforme a la técnica de este seguro. En los países industrializados, un empleado, un desempleado, una persona que no forma parte de la población activa, por lo general están claramente caracterizados. En los países en vías de desarrollo hay grandes grupos de personas en desempleo encubierto o invisible, en subempleo, incluso en una situación ambigua o imprecisa en cuanto a su pertenencia o no a la fuerza de trabajo. Muy probablemente habría serias dificultades para la administración de la seguridad social en el momento de tener que definir y configurar claramente cada caso de presunto desempleo.

Es posible, pues, que tales dificultades, unidas al volumen del desempleo y del subempleo, constituyan factores que han desalentado la extensión del seguro social en esta rama.

2. *Carencia o limitación de servicios del empleo y oficinas de colocación*

En América Latina, por lo general, no está bien organizado el mercado del empleo. No existen o se hallan en estado rudimentario o en número insuficiente, los organismos donde, mediante adecuados mecanismos, puedan convergir las peticiones de empleo y las demandas de trabajadores. Es decir, que por falta de tal organización, pueden encontrarse simultáneamente personas sin trabajo y ocupaciones sin llenar. Bajo esas condiciones no funciona correctamente un seguro de desempleo y se correría el riesgo de indemnizar casos originados no en una real situación de falta de trabajo sino derivados de la desorganización en el mercado del empleo.

La concesión de las prestaciones del seguro de desempleo está sujeta a ciertos requisitos, cuya efectiva comprobación depende prácticamente de la existencia de servicios de colocación. La condición que debe calificar para obtener una prestación podría definirse como la de un trabajador que se halla sin ocupación remunerada, estado *apto* y *disponible* para el trabajo y con la *voluntad* de obtener un empleo. Ahora bien, para verificar la capacidad y la disponibilidad para el trabajo, así como la voluntad de emplearse, se recurre a la inscripción en una oficina de colocación. Esta tratará de localizar las posibilidades de empleo y las ofrecerá al solicitante, pudiéndose comprobar en esa forma si se reunían las condiciones antes mencionadas.²

¹ Evidentemente, el que ello ocurra dependerá de la mayor o menor rigidez de las condiciones establecidas para el derecho —periodo de calificación u otras—; pero incluso en tal caso no sería raro que se llegara a la simulación de la condición de asalariado para los fines de obtención de la prestación de desempleo.

² En el documento de la OIT “Principios de los instrumentos internacionales referentes a las prestaciones de desempleo” se inserta un cuadro-resumen de los criterios

Pero para que el sistema sea operante no basta con la inscripción de las personas que buscan trabajo. Es preciso que de un modo constante y completo los empleadores comuniquen a las oficinas respectivas todas las vacantes en sus empresas.

La respuesta a una situación de desempleo sin duda que no es simplemente pagar subsidios. Debe consistir en estimular la creación de empleos. Luego, tratar de localizar los empleos que estén disponibles. Sólo después de que no se encuentre el empleo conveniente al trabajador desocupado es que aparece procedente el pago de un auxilio monetario, en la forma de prestación del seguro de desempleo.

La existencia de oficinas de colocación, a cuyo buen funcionamiento colaboren seriamente tanto trabajadores como empleadores, representa, pues, una condición esencial para que el seguro de desempleo satisfaga auténticas necesidades sociales y funcione sobre bases técnicas sanas. Es por esto que “no hay exageración en afirmar que un país se hallará pura y simplemente en la imposibilidad de instaurar un régimen de seguro de desempleo si no dispone de un servicio de colocación que funcione bien”.¹ A continuación se intenta examinar cuáles son las condiciones existentes en los países del Grupo Andino a este respecto.

2.1. *Servicios del empleo y oficinas de colocación en América Latina*

Dentro del desarrollo social de América Latina, se observa durante largo tiempo una preocupación por proporcionar recursos al trabajador que cesa en su empleo. Como se ha visto por las descripciones del capítulo II, generalmente se ha establecido el pago de sumas globales directamente por el empleador.

En cambio sólo mucho más tarde, y no en todos los países, se han definido políticas en materia de empleo y emprendido acciones para fomentar la creación de empleos y para dar alguna organización al mercado del mismo. Entre los elementos de aquella política y de estas acciones se encuentra la creación de servicios del empleo y de oficinas de colocación.² Se observa, pues, una nueva actitud frente al problema: en lugar de limitarse a la sola

aplicados actualmente en 21 países para determinar si los solicitantes de prestación de desempleo forman parte de la fuerza de trabajo. Allí se menciona la “disponibilidad para el trabajo” como condición en la legislación de 11 países, el “deseo de trabajar” o la “búsqueda de un empleo” en 13 países y la “capacidad para trabajar”, así como la inscripción en una oficina de colocación, en la totalidad de los países seleccionados. OIT. Comisión de Expertos en Seguridad Social. Documento CSSE/D.2.1967, Ginebra, 1966 (en español).

¹ OIT. “Los sistemas de seguro de desempleo”. Ginebra 1955, pág. 123 (en español).

² Se hace referencia sólo de estos dos servicios por la coordinación estrecha que debieran tener con los sistemas de prestaciones por desempleo. Evidentemente, no se trata de señalar aquí todos los componentes de una política del empleo, lo que implicaría examinar los objetivos de la política económica y social, los planes de desarrollo económico, etc.

acción de *reparación* en forma de las indemnizaciones descritas en el capítulo II, se busca antes la *prevención* del desempleo o, al menos, abreviar su duración.

En los países del Grupo Andino, y hasta donde llegan las informaciones de que se ha dispuesto, la situación es la siguiente:

Bolivia. Dependiente del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social funciona un Servicio Nacional del Empleo, el que hasta ahora no parece jugar un papel muy importante en la contratación de la mano de obra. Según informaciones, orienta parte de sus actividades hacia la selección de trabajadores para proyectos de obras públicas. Las tareas en materia de colocación no constituyen, por el momento, una prioridad en el indicado Servicio.

Colombia. Un Departamento del Empleo y Recursos Humanos fue creado en 1968, dentro del Ministerio del Trabajo. Desde junio de 1970 funciona el Servicio Nacional del Empleo. Proyecta organizar agencias de colocación. Se trata de una nueva experiencia y su acción está todavía limitada. Por ejemplo, en el segundo semestre de 1970 hubo 4,878 personas inscritas en la Oficina de Bogotá, de las cuales 490 fueron colocadas por ésta.

Chile. El Servicio Nacional del Empleo fue instituido por decreto de 1967. En 1970 había tres oficinas de colocación en funcionamiento. En ese mismo año el Servicio colocó aproximadamente a 6,000 personas en circunstancias que los nuevos trabajadores que se incorporaron a la vida activa se estimaron en 70,000 para 1970. El Servicio cuenta con un Departamento de Estudios destinado a informar y asesorar en materia de política de empleo y recursos humanos.

Ecuador. Desde noviembre de 1970 funciona la Oficina de Estadísticas y Colocaciones, dependiente del Ministerio de Previsión Social y Trabajo. Entre sus finalidades está lograr un contacto entre oferta y demanda de mano de obra. Desde su creación hasta mayo de 1971 ha colocado a 290 personas.

Perú. En 1963 fue creado el Servicio del Empleo y Recursos Humanos, que dispone de cuatro oficinas de colocación en Lima y en El Callao. Representa la extensión y perfeccionamiento del servicio público de empleo existente desde 1950.

Se agrega una breve noticia sobre esta clase de servicios y oficinas en otros países latinoamericanos:¹

Argentina. Una ley creó la Dirección Nacional del Servicio del Empleo,

¹ La omisión de ciertos países no significa que en ellos no puedan existir servicios del empleo u oficinas de colocación, sino que no se ha dispuesto de información adecuada.

más tarde suprimida por decreto de 1962. Luego se formó la Dirección de Recursos Humanos.

Brasil. En el Departamento Nacional de Mano de Obra existe una División de Colocación y Formación Profesional. El Servicio Social de la Industria ha establecido oficinas de empleo en seis regiones. El Servicio Social del Comercio abarca un territorio más reducido y es más limitado en estas actividades de colocación. Existen otros servicios de empleo, como por ejemplo los del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del Estado de Guanabara, con Río de Janeiro como campo de acción, el Servicio Laboral del Estado de São Paulo, el Servicio de Empleo y Reempleo de Río Grande del Sur, el Servicio de Información de Trabajadores Industriales y del Empleo, de Pernambuco. Hay numerosas oficinas de colocación privadas y retribuidas, que se ocupan de determinadas categorías de trabajadores.

Costa Rica. El gobierno informó en 1970 de la creación de dos agencias regionales de colocación y de una segunda agencia en el área metropolitana.

Guatemala. Se señala la existencia de una Comisión Consultiva Tripartita del Servicio Nacional del Empleo, que cooperará en la organización y actividades de ese Servicio.

Uruguay. Se ha informado en 1970 de la preparación de un proyecto de ley sobre Servicio Nacional del Empleo.

Venezuela. En el Ministerio de Trabajo funciona una Dirección de Empleo.

Puede apreciarse que los servicios del empleo en un gran número de casos son de reciente creación y que las oficinas de colocación están poco extendidas. El hecho de que se vayan estableciendo las estructuras básicas de estos servicios y de un sistema de oficinas de colocación significa, sin embargo, que se empieza a remover uno de los obstáculos que hasta hoy existen para instituir un adecuado seguro de desempleo.

2.2. *Acción de la OIT*

La OIT ha prestado su cooperación técnica para la organización de servicios del empleo u oficinas de colocación en diversos países latinoamericanos como, por ejemplo, en Guatemala, Perú y Venezuela. Esta acción se inspira en los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo. En efecto, ya la I Conferencia adoptó el Convenio Núm. 2 sobre el Desempleo, 1919, que propicia el establecimiento de "un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación, bajo el control de una autoridad central" (artículo 2). La Recomendación Núm. 72 sobre el ser-

vicio del empleo 1944, dirigida a estimular y orientar el desarrollo de estos servicios, menciona expresamente la conveniencia de “cooperar... con el seguro y la asistencia de desempleo” [párrafo 2.2.), f)]. El Convenio Núm. 88 sobre el servicio del empleo, 1948, refuerza y amplía las disposiciones precedentes. Contiene una apropiada enunciación de la función esencial del servicio del empleo al decir que “. . .en cooperación, cuando fuere necesario, con otros organismos interesados, públicos y privados, deberá ser la de lograr la mejor organización posible del mercado del empleo, como parte integrante del programa nacional destinado a mantener y garantizar el sistema de empleo para todos y a desarrollar y utilizar los recursos de la producción”. La Recomendación Núm. 83 sobre el servicio del empleo, 1948, reitera lo expresado en la Recomendación Núm. 72 y propicia, siempre que las circunstancias lo permitan y lo justifiquen, “una cooperación con la inspección del trabajo y con los servicios de seguro y asistencia contra el desempleo” (párrafo 8, B).

2.3. *Coordinación entre servicios del empleo y seguro de desempleo*

La cooperación o coordinación entre los servicios del empleo y el seguro de desempleo, en los pocos países latinoamericanos en que éste funciona, parece que es más bien formal y poco efectiva en la práctica. Según el Estatuto Orgánico del Servicio Nacional del Empleo de Chile, éste debe conectarse con las Cajas de Seguro Social, con el Instituto Nacional de Capacitación, con las instituciones para rehabilitación profesional. La coordinación parece haberse efectuado sólo con el Servicio Nacional de Salud, para la colocación de inválidos rehabilitados, realizada en pequeño número pero con particular éxito. En cambio no es operante con el seguro de desempleo.

Por ejemplo, constituye requisito para obtener la prestación, inscribirse en el Servicio Nacional del Empleo. Sin embargo, aparentemente falta un mayor desarrollo de las oficinas de colocación o no se ha organizado un procedimiento adecuado para controlar periódicamente si el beneficiario de la prestación sigue apto y disponible para el trabajo y con voluntad de emplearse. Cualquiera que sea la causa, funcionarios técnicos de la Caja de Previsión de Empleados Particulares y del Servicio Nacional del Empleo, consultados con motivo de la preparación del presente documento, coincidieron en estimar que es particularmente elevado el número de personas que se acogen a la prestación sin verificarse en ellas un verdadero estado de desempleo. Por ejemplo, personas que se retiran de su ocupación para dedicarse a otras actividades y solicitan del empleador que les proporcione la documentación necesaria para aparecer como desempleados; personas que dejan su trabajo para salir de viaje; empleadas que contraen matrimonio, no desean seguir trabajando ni aceptarían nuevo empleo.

El propio Servicio Nacional del Empleo tiene una nutrida documentación en forma de telegramas o cartas enviadas a quienes se encuentran gozando de la prestación, indicándoles una ocupación que podrían desempeñar. Estas comunicaciones no reciben ninguna respuesta. No obstante, los beneficiarios siguen cobrando la prestación de desempleo.

La experiencia chilena corrobora que un seguro de desempleo no puede funcionar bien sin oficinas de colocación. Si aun estableciéndose el requisito de la inscripción en esas oficinas se cometen tantos abusos, mucho más abundantes serían éstos al no existir tales oficinas. Pero el caso de Chile indica además que no basta con crear un Servicio del Empleo y oficinas de colocación: es necesaria una coordinación muy estrecha y eficaz con los organismos encargados de pagar la prestación de desempleo, para hacer operar procedimientos de control sobre la existencia y continuación del estado de desempleo de los solicitantes.

3. Prestaciones por desempleo y servicios de formación profesional

Los servicios de formación profesional constituyen un elemento importante para que las prestaciones por desempleo cumplan adecuadamente su función. La ausencia o limitada extensión de estos servicios no puede considerarse como factor determinante de la falta de desarrollo del seguro de desempleo en América Latina, pero agregado a los otros que se anotan en este capítulo, contribuye a explicar por qué en vez del seguro de desempleo se hayan preferido otras formas de protección.

En un país pueden existir al mismo tiempo trabajadores desocupados y empleos sin cubrir, no ya por la falta de coordinación y relación entre unos y otros, sino porque hay personas sin trabajo que carecen de toda calificación profesional y, por tanto, no son aptas para los empleos vacantes. La prestación del seguro o la indemnización global del empleador representan sólo limitadas soluciones de emergencia para casos individuales. Como se sabe, una adecuada política del empleo debe procurar que se prepare profesionalmente la mano de obra en relación con las necesidades de las diversas ramas de actividad económica.

Es evidente que la mano de obra no calificada es la que tiene mayores dificultades en encontrar trabajo; también es difícil para la mano de obra calificada para labores que, por razones tecnológicas o estructurales, no son ya requeridas. Tales fenómenos son prácticamente universales.

Por esta razón se tiende a vincular estrechamente el seguro de desempleo con la formación profesional; durante el periodo en que el desempleado goza de prestaciones puede seguir cursos de aprendizaje, formación profesional acelerada, especialización, que le darán mayores posibilidades de encontrar trabajo, por una parte, y tener una mayor productividad, por otra.

Al respecto, el Convenio Núm. 44 sobre el desempleo, 1934, prevé que “el derecho a recibir una indemnización o un subsidio (de desempleo) podrá estar sujeto a la asistencia a un curso de enseñanza profesional o de otra índole” (artículo 8). En numerosos países la negativa del beneficiario de una prestación por desempleo a seguir los cursos de formación profesional que le sean indicados es causa de suspensión de la prestación.

La interrelación entre prestaciones de desempleo y formación profesional es también mencionada en la Recomendación Núm. 117 sobre formación profesional, 1962, que expresa que durante la formación los adultos que no perciban remuneración y los adolescentes necesitados deberían recibir asignaciones adecuadas, fijadas después de tener en cuenta cualquiera indemnización por desempleo u otra asignación que pudieran recibir [párrafo 7.1.)].

Escapa al propósito de este documento extenderse sobre la magnitud del problema de la formación profesional. Cabe sólo recordar que, no sólo en los países del Grupo Andino sino “en casi todos los países latinoamericanos se registran penurias de mano de obra calificada disponible para satisfacer las necesidades corrientes y previsibles a este respecto en una amplia gama de ocupaciones”,¹ situación que aparece paradójica frente al elevado número de personas desempleadas o subempleadas, según las estadísticas anotadas en el capítulo I.

Es decir, que bajo estas condiciones, el seguro de desempleo muchas veces estaría indemnizando casos no estrictamente de carencia de empleos sino de falta de preparación para servirlos por parte de los desocupados.

Se observa, en especial en el último decenio, el desarrollo de establecimientos para la formación profesional en casi todos los países de América Latina como lo indican los datos siguientes.² La OIT ha prestado su cooperación técnica para la creación, extensión o perfeccionamiento de muchos de estos institutos como, por ejemplo, en Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Panamá y Perú.

3.1. *Servicios de formación profesional en países del Grupo Andino*

Colombia. Servicio Nacional de Aprendizaje (1957). Aprendizaje industrial de menores; cursos para adultos; capacitación de adultos desempleados; perfeccionamiento de supervisores. Cursos técnicos de nivel medio

¹ OIT. “Planificación de la mano de obra y política del empleo para el desarrollo económico”. VIII Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT, Ottawa, sep. 1966. Informe II, págs. 88 a 106 (en español).

² Datos tomados principalmente de: CINTERFOR. Cuadro comparativo y fichas descriptivas de las instituciones de formación profesional de América Latina. Montevideo, 1971 (en español). El número entre paréntesis indica el año de creación del respectivo Instituto. La omisión de algunos países sólo indica que no se ha dispuesto de información suficiente al respecto.

para varias industrias; formación de instructores; asistencia sobre formación profesional a las empresas.

Chile. Instituto Nacional de Capacitación Profesional (1966). Centros de capacitación, talleres, unidades móviles y adiestramiento en las empresas. Formación y especialización para adultos. Formación de personal de nivel medio. Promoción superior del trabajo, para que trabajadores adultos puedan llegar a la educación superior.

Ecuador. Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (1966). Formación de adultos. Seminarios. Capacitación para la industria electrónica y eléctrica.

Perú. Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial (1961). Cursos de aprendizaje para jóvenes. Cursos para obreros, de complementación primaria y secundaria y de perfeccionamiento profesional. Cursos para supervisores y para niveles gerenciales. Adiestramiento a obreros calificados y semicalificados, en el puesto de trabajo.

3.2. *Servicios de formación en otros países latinoamericanos*

Argentina. Consejo Nacional de Educación Técnica (1959).

Brasil. Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (1946). Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (1946).

Costa Rica. Instituto Nacional de Aprendizaje (1965).

Guatemala. Centro Nacional de Desarrollo, Adiestramiento y Productividad (1969).

México. Servicio Nacional de Adiestramiento rápido de la mano de obra en la Industria (1965).

Nicaragua. Instituto Nacional de Aprendizaje (1967).

Panamá. Instituto para la formación y aprovechamiento de Recursos Humanos (1965).

Uruguay. Universidad del Trabajo (1942).

Venezuela. Instituto Nacional de Capacitación Educativa (1959).

3.3. *Coordinación entre seguro de desempleo y servicios de formación profesional*

La necesidad de coordinar las actividades del seguro de desempleo con las de formación profesional aparece evidente: las mejores calificaciones de la mano de obra significarán muchas veces menos casos de desempleo o menor duración de éste. A su vez las prestaciones de desempleo, como se

ha visto, pueden sujetarse a la condición de asistir a cursos de enseñanza profesional. Incluso puede preverse la posibilidad de dar mayor duración a la prestación en favor de quienes sigan cursos de formación, tal como las asignaciones familiares o prestaciones para huérfanos se prolongan a quienes continúan sus estudios.

Hasta donde se dispone de información, no parece que haya tal coordinación entre el Instituto Nacional de Capacitación Profesional en Chile o la Universidad del Trabajo en el Uruguay, con sus respectivos sistemas de seguro de desempleo. No se sabe que haya un aporte financiero del seguro para fines de formación. En el Ecuador, donde el régimen de seguridad social administra las prestaciones del llamado “seguro de cesantía”, no hay coordinación con las actividades del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional. Por otra parte, los sistemas de prestaciones de pago global y a cargo directo de los empleadores no se prestan para establecer alguna forma de colaboración con los institutos de capacitación y aprendizaje.

Finalmente, tampoco parece existir coordinación entre los servicios de formación profesional y los de empleo y colocaciones ni colaboración entre estos tres elementos de una política del empleo: formación, colocación, prestación por desempleo. Se ha visto que en Chile está prevista en el Estatuto del Servicio del Empleo. Un representante del Instituto Nacional de Capacitación es miembro por derecho propio del Consejo Directivo del Servicio Nacional del Empleo. Los contactos formales no parecen haberse traducido hasta ahora en una acción concertada. Como excepción a lo dicho cabe mencionar el Comité de Formación y Empleo, creado en Colombia en septiembre de 1970. Existe un programa conjunto entre el Servicio Nacional del Empleo y el Servicio Nacional de Aprendizaje.

En los países industrializados se observa cierta tendencia a coordinar, e incluso integrar, los sistemas de seguro de desempleo, de oficinas de colocación y de formación de la mano de obra. Por ejemplo, se ha indicado que “la política sueca de la mano de obra tiene por objeto substituir las indemnizaciones de desempleo por una formación profesional en gran escala, la formación durante el trabajo o empleos públicos” y que “el seguro de desempleo ha sido agregado en Francia a la Oficina Nacional del Empleo (colocación, orientación profesional y servicios de estadística)”.¹

4. *Otros factores*

Se han expresado temores de que una relativa liberalidad en la concesión de las prestaciones —facilitadas por deficiencias en las formas de control de la condición de desempleado— vaya a enervar la voluntad

¹ Paul Fisher. AISS. “Desarrollos y tendencias de la seguridad social 1967-1969”. ISSA/XVII/I. Informe provisional (en español).

de trabajo de ciertos grupos de población. No puede rechazarse la posibilidad de que haya personas que prefieran la prestación de desempleo al trabajo. La encuesta realizada en Chile, ya mencionada (capítulo II, 2.5.2.), parecería confirmarlo. Sin embargo, respecto de ese caso puede pensarse que los empleados investigados se sienten incitados al abuso por la falta total de métodos de verificación periódica de los requisitos para la prestación y no debido a una sistemática ausencia de voluntad de trabajo.

Los casos de excepción, que seguramente se presentarán en ciertos grupos marginales, no resultarán significativos, por poco cuidado que se tenga de establecer procedimientos apropiados de control y básicamente si funciona bien un sistema de colocación coordinado con el seguro de desempleo. Argumentos parecidos se han escuchado cuando recién se intenta introducir un sistema de prestaciones monetarias por incapacidad temporal; pero en definitiva no son muchas las personas que se fingen enfermas para descansar y cobrar el subsidio de enfermedad.

Por otro lado, por lo general la cuantía de la prestación por desempleo es modesta o, en todo caso, inferior a los ingresos que obtenía el interesado con su trabajo. Puede suponerse que al introducirse este seguro en países en vías de desarrollo y con elevado desempleo, no podrían prudentemente ofrecerse beneficios con tasas superiores al 50% del salario. Todo ello permite pensar que el fenómeno del abuso no se generalizaría hasta el punto de poder cambiar los hábitos de trabajo de un pueblo. Hay que añadir que en los países en vías de desarrollo los empleos no son fáciles de obtener y es muy improbable que muchas personas vayan a dejar perder el que tienen o desprecien un nuevo empleo, sólo confiadas en obtener la indemnización de desempleo.

Los comentarios anteriores pueden conducir a estimar infundada la objeción que se examina. Sin embargo, ello no ha impedido que tal supuesto inconveniente se haya citado como otro factor para no alentar la introducción del seguro.

La acción de las organizaciones sindicales es otro elemento interesante en el desarrollo del seguro de desempleo. Por ejemplo, en Europa, las organizaciones de trabajadores fueron las precursoras de este seguro. Ya en el siglo XIX en numerosos países existieron sistemas de subsidios de desempleo, financiados y administrados por los sindicatos y sólo más tarde se produjo la evolución que condujo a los modernos regímenes de seguro instituidos por los poderes públicos y generalmente financiados por los empleadores.

En América Latina las organizaciones sindicales han luchado por la introducción de los sistemas de seguridad social pero son las ramas de enfermedad-maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez y muerte las más generalizadas. Siendo así las cosas, los sindicatos han negociado

directamente con los empleadores alguna forma de protección por término de la relación laboral; las prestaciones establecidas por convenios colectivos muchas veces han conducido a su institucionalización en forma de sistemas de pagos globales a cargo de los empleadores y fijados en la legislación laboral.

En todo caso las prestaciones contractuales suelen no resultar satisfactorias porque no dan la seguridad de mantenimiento del ingreso durante el desempleo y, a veces, hasta podrían dificultar la introducción del seguro de desempleo.

CAPITULO IV

ANALISIS DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO Y POR TERMINO DE LA RELACION LABORAL

1. *Enfoque del análisis*

Un análisis de las prestaciones tanto para el caso de desempleo como en general por término de la relación laboral, puede efectuarse desde distintos ángulos y con diferentes objetivos. Para los de la Mesa Redonda se examinará el posible efecto de los sistemas de prestaciones y se intentará evaluar su eficacia para los fines a que cada una se entiende directamente destinada.

Insistiendo en lo dicho antes (capítulo II, párrafo 1), el grupo de prestaciones directamente ligado al hecho del desempleo pretende asegurar una cierta continuidad de los ingresos del trabajador cuando se produce esa contingencia, mientras que otro grupo de prestaciones —determinado por el término de la relación laboral, que no origina siempre el desempleo propiamente tal— intenta contribuir a la estabilidad en el empleo o compensar por los años de servicios o reparar el daño causado por un despido sin justa causa, etc.

No cabe, pues efectuar comparaciones entre beneficios de los cuales se esperan distintos resultados en su aplicación. Es decir, que en un análisis de una u otra prestación no podrá esperarse que ésta satisfaga un objetivo o produzca un efecto que no es el específico de tal prestación.

Habría sido muy deseable conocer suficientes experiencias, informaciones estadísticas y otros datos que permitieran medir los efectos positivos o negativos de las prestaciones sobre el empleo. Aparentemente no existen datos ni estudios profundos al respecto. En el curso de los debates de la Mesa Redonda de México se podrán discutir las formas y posibilidades de evaluar esas consecuencias.

Finalmente, y en lo que se refiere al seguro de desempleo, no debe olvidarse que éste “no es, en general, sino un medio de aliviar los efectos del paro. Es éste un punto que debe comprenderse claramente para evitar que el seguro de desempleo o cualquier otro sistema de asistencia análogo sean considerados, por sus propios méritos, como panacea capaz de resolver el problema del desempleo”.¹

2. *Naturaleza y finalidad de las prestaciones por término de la relación laboral*

Definir y precisar la exacta naturaleza de estas prestaciones no es fácil. Se han enunciado diferentes teorías que tienen implícita una determinada idea acerca del fin que corresponde a la prestación. Las teorías para explicar su naturaleza jurídica pueden agruparse así:

2.1. *Pena*

Sería una sanción por haberse infringido el contenido ético-jurídico del contrato de trabajo o haber abusado el empleador de su poder de mando, al efectuar un despido sin justa causa. Esta teoría podrá explicar la naturaleza de la indemnización para este último caso de despido pero no cuando es por causa justificada. Jurídicamente no hay base para sustentar que en el contrato de trabajo exista una cláusula penal.

2.2. *Indemnización o resarcimiento por el daño causado*

Esta teoría explica la naturaleza de la indemnización cuando ha mediado un despido injustificado, o justificado no imputable al trabajador. No es aplicable a los casos en que es obligatorio el pago, también, en caso de renuncia del trabajador o de caducidad del contrato imputable a su conducta.

Se dice que se trataría de indemnizar el lucro cesante que sufrirá el trabajador a causa del despido, pero el hecho es que procede el pago de la indemnización aunque el trabajador sea colocado o encuentre de inmediato otro empleo.

Conforme a esta teoría, la indemnización se regula en función de los años de servicios en la empresa, porque mientras más años tenga en ella, mayor será también su edad y sus dificultades para encontrar un nuevo empleo. La indemnización es de cuantía ligada a las remuneraciones anteriores, porque constituyen el punto de referencia para apreciar la magnitud del daño causado. La indemnización compensaría la pérdida de una perspectiva de futuro trabajo, lo que es un daño para el trabajador. Algunos tratadistas agregan que en la medida en que deba existir una pro-

¹ OIT. “Los sistemas de seguro de desempleo.” Ginebra, 1955 (en español).

piedad del empleo, la separación del trabajador sería el equivalente de una expropiación y debería ser indemnizada como tal.

2.3. *Salario diferido o retribución complementaria diferida*

Esta teoría intenta explicar el pago de las indemnizaciones incluso cuando media renuncia voluntaria al empleo, como se hace con el sistema del Perú o con el “auxilio de cesantía” en Colombia. A este respecto un autor dice: “debe considerarse éste como un salario diferido, es decir, una parte del mismo que permanece en poder del patrono o del Estado para ser entregado al trabajador al terminarse el contrato o la relación de servicio público, derecho patrimonial del trabajador que se causa en proporción el tiempo servido y al salario devengado...”.¹ Sin embargo, hay que tener en cuenta que las indemnizaciones por término de la relación laboral normalmente no proceden cuando existe causal de caducidad del contrato imputable a la conducta del trabajador.

E. Krotoschin responde a ello diciendo que la ley puede condicionar el nacimiento de aquel derecho al cumplimiento de un requisito: no dar al empleador un justo motivo para la disolución del contrato.²

2.4. *Restitución*

Algunos autores han visto en las indemnizaciones por término de la relación laboral la *restitución* al trabajador de una determinada *porción de riqueza*, que se ha acumulado por otra de éste y a quien corresponde porque mediante su trabajo la ha creado. Sería el derecho a participar del mayor valor adquirido por la empresa, gracias a su esfuerzo.

Ahora bien, las indemnizaciones por término de la relación laboral han de pagarse cualquiera que sea la situación económica de la empresa, incluso si ésta es muy deficiente o inferior a la que presentaba cuando inició sus actividades. Es frecuente que los despidos se deban a una reducción de actividades motivadas por circunstancias extrañas a la empresa; por ejemplo, una disminución de la demanda de sus productos o servicios; en esas eventualidades la empresa no tiene un mayor valor.

2.5. *Premio*

Otra teoría ve en la indemnización un premio a la fidelidad y permanencia del trabajador en la empresa, una recompensa especial por la laboriosidad, la colaboración o la antigüedad, aunque hay que tener en cuenta que en muchos casos la prestación se paga a trabajadores con un tiempo de servicios inferior a un año y, en tal caso, es difícil sostener que se

¹ Dr. Rodríguez Espinosa, citado por Gonzalo Panesso Jaramillo en “El trabajador oficial y la seguridad social en Colombia”, Bogotá, 1963 (en español).

² E. Krotoschin, *Tratado de Derecho del Trabajo*, tomo 2, págs. 578 y siguientes. Buenos Aires, 1965 (en español).

trata de un premio a la permanencia en la empresa. Además, pasa a ser un pago que se hace, por decirlo así, automáticamente, independiente de la voluntad del empleador. Finalmente, la expresión “premio” no parece la más adecuada para denominar un derecho laboral.

3. *Eficacia del seguro de desempleo*

Una relación de los aspectos de este sistema como protección por desempleo permite formar un juicio sobre su probable eficacia:

- a) la *concesión* del beneficio y su *duración* están estrictamente ligadas con el hecho del desempleo. La renovación del pago del beneficio tiene en cuenta la duración del estado de necesidad, por lo menos durante un lapso prudente; mientras que la duración de la protección recibida bajo forma de pago de una suma global dependerá del buen juicio con que el interesado la utilice.

A este respecto cabe anotar que en Colombia, entre los inscritos en el Servicio Nacional del Empleo en el segundo semestre de 1970 —4,878 desempleados— el 68% tuvo un tiempo de búsqueda de empleo inferior a seis meses y para el 87% fue inferior a un año. En Chile la encuesta trimestral “Ocupación y desocupación en el Gran Santiago” indica para la década del 60 un promedio de desocupación por desempleado de seis a ocho meses; quienes buscan trabajo por primera vez permanecen en dicha situación de cuatro a seis meses.

Ahora bien, bajo el sistema de pago de suma global, cuya cuantía no está relacionada con la duración de la contingencia sino generalmente con la extensión del periodo de empleo previo, no hay ninguna seguridad de que el beneficiario vaya a hacer un uso escalonado y periódico, a fin de ir satisfaciendo sus necesidades durante un lapso de varias semanas o varios meses;

- b) la *cuantía* de la prestación del seguro de desempleo es en muchos regímenes proporcional a los ingresos del trabajador en un periodo inmediatamente anterior a la contingencia, con lo que se intenta mantener un cierto nivel de ingresos relacionado con el que disfrutaba el trabajador;
- c) el seguro permite la *redistribución del riesgo* entre todos los que contribuyen a su financiamiento; se podrá compensar el riesgo de empresas de relativa inestabilidad en el empleo, con las de alta estabilidad. Esta equilibrada distribución de la carga se compara ventajosamente con el egreso —que puede ser súbito y elevado— que ha de afrontar cada empleador por separado bajo el sistema de indemnización a cargo directo suyo. Sin embargo, para que se

cumpla bien este efecto de redistribución del riesgo y repartición de la carga financiera, es preciso que el campo de aplicación sea suficientemente amplio;

- d) el seguro *garantiza el pago* de la prestación y normalmente evita *litigios* entre el trabajador y la institución del seguro. Cuando por excepción se producen, pueden resolverse rápidamente por la simple vía administrativa, salvo casos excepcionales;
- e) el *riesgo* de obtención *fraudulenta* de las prestaciones —simulación de la condición de empleado o de desempleado, por ejemplo— es evidentemente mucho mayor en un régimen de seguro que en uno de prestaciones a cargo directo de cada empleador. La tendencia al abuso será mayor cuanto más intensos sean el desempleo y el subempleo en un país. La experiencia en Chile confirma el riesgo de fraude;
- f) supuesta una administración centralizada para la gestión conjunta de las diversas prestaciones de la seguridad social, se puede efectuar un *control* para evitar su acumulación. Por ejemplo, subsidio de desempleo al mismo tiempo que prestación por enfermedad, maternidad, invalidez;
- g) la experiencia de numerosos países muestra que el seguro de desempleo admite mucha *flexibilidad* en la forma, condiciones, características de las prestaciones. Por ejemplo, disposiciones especiales pueden tener en cuenta la situación de los trabajadores a tiempo parcial, de quienes actúan en empresas sujetas a frecuentes intermitencias (construcción, faenas portuarias), de los que sufren una reducción temporal de sus horas de trabajo y de su salario —por momentánea disminución de la producción, por ejemplo. En la ausencia de un seguro de desempleo los trabajadores tratan de obtener protección para los casos o eventualidades señaladas, a través de los convenios colectivos. Esta solución sólo es aplicable por los grupos con suficiente fuerza de negociación;
- h) los periodos de desempleo durante los cuales el seguro pagó una indemnización, generalmente son asimilados a *tiempos* de trabajo o de *seguro*, para los efectos del cumplimiento de un periodo de calificación necesario para obtener otras prestaciones, como por ejemplo pensiones.

3.1. *El seguro de desempleo en relación con la política del empleo*

- a) El seguro de desempleo provee de ingresos a los desocupados, permitiéndoles mantener cierto poder de compra y de consumo. Se

contribuye así a evitar que —en el caso de una recesión económica, por ejemplo— se produzca una progresiva contracción en la demanda de bienes y servicios, que a su vez vaya aumentando los sectores afectados por el desempleo. Representa, pues, un factor estabilizador de la demanda y, por ende, de la situación del empleo. Como tal, debería insertarse dentro de una adecuada política en materia de empleo;

- b) con mayor o menor razón se atribuye a las prestaciones por término de la relación laboral un efecto de disuación de la creación de empleos, sea por la cuantía de la carga financiera, sea por la imprecisión en cuanto a monto y a fechas de su pago. El seguro de desempleo financiado por cotizaciones periódicas permite al empleador determinar con precisión tanto el costo de las prestaciones como la fecha en que debe efectuar cada egreso con ese fin. Es cierto que una empresa puede ir determinando los compromisos que se van acumulando con cada nuevo año de servicios de cada trabajador y constituir una reserva para el futuro pago de las indemnizaciones, pero no estará en situación de saber la fecha en que deberá afrontar cada pago ni la cuantía que deberá pagar en esa fecha. Finalmente, cabe la posibilidad de una participación del Estado, o incluso de los trabajadores, en el financiamiento del seguro, con lo que la carga sobre la empresa es menor y puede suponerse que se aminorarán los posibles efectos negativos sobre el empleo;
- c) los excedentes financieros del sistema pueden invertirse en actividades que signifiquen abundante empleo de mano de obra. En Grecia, por ejemplo, ha habido experiencias en este sentido;
- d) en algunas partes, Estados Unidos entre ellas, se ha utilizado un sistema de cotizaciones diferenciadas según el mayor o menor número o frecuencia de despidos que registren las empresas. Se piensa que el interés del empleador por pagar una cotización más baja puede ayudar a mantener la estabilidad en el empleo. Sería una manera de prevenir despidos injustificados, con alguna semejanza al método de primas diferenciadas en el seguro de accidentes del trabajo, para ayudar a prevenir los riesgos profesionales;
- e) supuesta una cuantía decorosa de la prestación, el desempleado no se sentirá empujado a aceptar un empleo sujeto a un salario u otras condiciones de trabajo inferiores a las normales en la misma actividad. Puede estimarse que así se protegen las condiciones de trabajo de los que siguen en actividad. Por esta razón, por lo general, la legislación acepta que se siga pagando la prestación de

desempleo, incluso si el desocupado rechaza determinados empleos que se le ofrezcan bajo condiciones inferiores a las normales. Esta misma ayuda, representada por la prestación, evitará que el desempleado acepte cualquier trabajo ajeno a su formación profesional y experiencia, con lo que no se desperdiciarán las calificaciones adquiridas por el trabajador. Puede también evitarse que el trabajador se desplace a otra localidad, con lo que la empresa que lo despidió por razones temporales, u otras empresas de la misma localidad, vuelvan a contar con las calificaciones profesionales y experiencia de ese trabajador. Todos estos resultados se conjugan con las finalidades de una apropiada política en materia de empleo;

- f) los regímenes de seguro de desempleo muy desarrollados incluyen ciertas prestaciones suplementarias que facilitan un nuevo empleo: pago para cursos de formación o readaptación profesional; pago de gastos de traslado al sitio de un nuevo empleo y otras.

4. *Eficacia y efectos de otras prestaciones administradas por la seguridad social*

4.1. *Pensiones por desempleo*

Siendo, por definición, transitorio el estado de desempleo, no se ve cómo se puede justificar una prestación vitalicia, apropiada sólo en caso de contingencias, cuyos efectos son permanentes o definitivos: la invalidez, la vejez, la muerte.

En Chile y en Uruguay, países con esta clase de beneficios, su aplicación ha dado como resultado un grupo de pensionados con plena capacidad para el trabajo (en Chile se conocen casos de beneficiarios de menos de 30 años de edad). La prestación es compatible con el desempeño de cualquier empleo que no esté cubierto por el régimen que concedió la pensión; de modo que ni siquiera se produce un efecto de alivio sobre la presión en el mercado del empleo, pues como es de imaginar, buena parte de estos pensionados vuelven a trabajar.

Muy distinto es el caso de las pensiones por desempleo a edad avanzada, como, por ejemplo, las que se otorgan en México y el El Salvador. Aun si el beneficiario conservare plena capacidad de trabajo, difícilmente volverá a encontrar ocupación una persona de 60 años, bajo las prevalentes condiciones de desempleo y subempleo. En realidad estos casos pueden considerarse como de adelanto de la edad de retiro por vejez, en razón de la circunstancia del desempleo. En la práctica, y en razón misma de la naturaleza de la prestación, no se produce el caso de que los beneficiarios ocupen empleos que de otro modo serían llenados por personas des-

empleadas. La concesión de la prestación permite desplazar del mercado del empleo a las personas de edad avanzada.

4.2. *Otras prestaciones*

Se indicó (capítulo II) que en Chile y Ecuador ciertas categorías de trabajadores reciben una prestación al término de la relación laboral, con cargo a un fondo constituido por cotizaciones periódicas. Desde el punto de vista de la protección frente al desempleo presentan el inconveniente de no tener en cuenta la duración del mismo. Además, generalmente se establece una relación individual entre una "cuenta" a nombre de cada trabajador y las cantidades retiradas por desempleo, de modo que la repetición del mismo acarrea una nota de disminución del beneficio, cuando probablemente éste sería más necesario.

Su forma de financiamiento ofrece al empleador la ventaja de representar un desembolso cuya cuantía y fecha de efectuarlo conoce con precisión.

Conforme a algunas legislaciones el beneficio se paga, incluso en caso de retiro voluntario o fallecimiento, a los familiares. Se observa, pues, una concepción distinta de la de una prestación específica de desempleo y pasa a representar una forma de compensación o bonificación por el número de años trabajados.

El régimen chileno para los obreros es un caso especial, pues no se paga una suma global de una vez, sino ciertas cantidades por periodos breves, según la duración del desempleo, aunque con la limitación de la cuantía acumulada en la cuenta individual. Así, pues, si el obrero ha disminuido o agotado sus fondos, se verá con una prestación muy rebajada o nula, aunque vuelva a sufrir un periodo de desempleo.

5. *Eficacia y efectos de las prestaciones por término de la relación laboral*

Una evaluación de la eficacia de estas prestaciones no es fácil porque, según se ha indicado, cualquier juicio estará determinado por el concepto que se tenga de la naturaleza de la prestación y de los objetivos a que está destinada.

5.1. *Efectos de la indemnización por despido injustificado*

La indemnización, junto con intentar compensar al trabajador por la pérdida de su empleo, se estima que contribuye a disuadir al empleador de tales despidos, por el gasto a veces elevado que aquélla puede representar.

Se ha dicho que la eficacia de la medida es relativa y que en no pocos casos el empleador se resigna a pagar la indemnización y poner término al contrato de una persona respecto de la cual no puede en rigor invocar

una “justa causa” de despido, pero que él considera incompetente, no le merece confianza o le resulta definitivamente innecesaria. Se agrega que el empleador no dejará pasar ninguna falta del trabajador que pudiera considerarse como justa causa del despido para ahorrarse la indemnización; mientras que si no estuviera sujeto a la inamovilidad de su personal y al pago de esa indemnización demostraría mayor tolerancia. Este argumento sólo es aplicable en casos excepcionales.

En todos los países del Grupo Andino hay disposiciones legales sobre indemnización en estos casos de despido. En Colombia se admite el pago de la indemnización por despido sin justa causa más el auxilio de cesantía; y en Chile la indemnización por despido injustificado más el subsidio de cesantía. Para examinar los efectos de estas indemnizaciones sobre el empleo no se ha dispuesto de información respecto de Bolivia ni Ecuador. En el Perú la ley es demasiado reciente como para poder apreciar sus consecuencias sobre la expansión del empleo.

Respecto de Colombia, se afirma¹ que su aplicación: *a)* estimula los contratos por tiempo reducido; *b)* provoca un aumento de las horas suplementarias de trabajo como un medio de afrontar un mayor trabajo con el mismo personal existente y evitar así contratar nuevos trabajadores; *c)* induce a obtener trabajadores por medio de agencias privadas de colocación o por terceras personas, no como empleados sino mediante contratos que en la práctica eliminan toda protección otorgada por la legislación laboral; *d)* desalienta la creación de nuevos empleos y fomenta artificialmente la mecanización.

Un ex director general del Servicio Nacional del Empleo de Chile, dice que los efectos de la ley que limita los despidos en ese país —y que en la práctica se traduce, por lo general, en el pago de la indemnización— fueron “provocar una contracción inmediata en el ritmo de contratación, especialmente en la mediana y pequeña empresa. Frenó la necesaria movilidad ocupacional inherente a todo sistema industrial. Fomentó el reemplazo acelerado de mano de obra por maquinarias... Limitó actividades de empleo estacional por las dificultades que se presentan al poner fin a los contratos. Y significó un estancamiento de actividades tecnológicamente marginales que funcionan sólo sobre la base de uso intensivo de mano de obra. Además, en la práctica, no significó una mayor seguridad en el empleo para los trabajadores”.²

Dos investigadores universitarios en Chile llegan a parecida conclu-

¹ Véase OIT. *Hacia el pleno empleo*, págs. 212 y siguientes. Ginebra, 1970 (en español).

² Pablo Huneeus. *El problema de empleo y recursos humanos; ideas para una política*. Santiago de Chile, noviembre 1969. Véase del mismo autor: *Efecto de la ley de inamovilidad sobre la situación del empleo*. Servicio Nacional del Empleo, Santiago, agosto 1969 (en español).

sión, expresando que “esta ley, desde el punto de vista del empleo... ha tenido el efecto de inducir a los empleadores a substituir trabajadores por máquinas siempre que ha sido posible... La solución parece estar ligada con... reemplazar la ley por una prestación de desempleo mínima y garantizada”.¹

En resumen, los sistemas de indemnizaciones que se comentan podrían dar como resultado asegurar el empleo de las personas en actual ocupación pero desalentar los nuevos empleos.

Frente a las precedentes apreciaciones cabe anotar que la utilización de tecnologías con elevada densidad de capital, de preferencia sobre tecnologías con intensivo empleo de mano de obra, representa una tendencia observada desde hace muchos años, incluso en los países en vías de desarrollo, y difícilmente podría ser atribuida a las leyes que impiden despidos de trabajadores o, en general, a las cargas sociales. El costo de las indemnizaciones, las molestias y pérdidas de tiempo en trámites administrativos o judiciales ligados a ellas, pueden, sin embargo, acumularse con otros factores y ejercer un efecto negativo sobre la creación de empleos.

Un seguro de desempleo con prestaciones de cuantía y duración convenientes representa una forma de protección que hará menos necesaria la indemnización por despido, ya que uno de los elementos que conducen a la formación de leyes para impedir despidos y para exigir pago de indemnización es la intención de no dejar desamparado y sin recursos al desempleado. Pero, evidentemente, el seguro de desempleo no está dirigido a proporcionar estabilidad en el empleo. La indemnización por despido sin causa justificada se basa en la idea de que no debería bastar la voluntad unilateral del empleador para terminar la relación de trabajo. A este respecto la Recomendación Núm. 119 sobre la terminación de la relación de trabajo, 1963, expresa que no debería procederse a ésta “a menos que exista una causa justificada relacionada con la capacidad o la conducta del trabajador o basada en las necesidades del funcionamiento de la empresa, del establecimiento o del servicio”.

Es indispensable, pues, buscar una forma de protección legal frente al despido arbitrario, pero que en lo posible no perjudique al mismo tiempo las futuras expectativas de creación de empleos.

5.2. *Efectos de la indemnización por tiempo de servicios*

Como se ha visto, la indemnización de cargo directo del empleador se paga en todo caso, incluso en el de retiro voluntario, en forma de capital entregado de una vez. Con algunas diferencias, existe este sistema en Bolivia, Colombia y Perú, entre los países del Grupo Andino.

¹ Rolf Luders, Nora Cabero. *Employment and Technology in Industry. The Chilean Case*. ILO, MEFPE/1971/14, Geneva, 1970 (en inglés).

Como efecto favorable en relación con el empleo, se menciona que esta provisión de fondos al desempleado le permite mantener su poder de compra y de consumo, contribuyendo así a evitar una mayor propagación del desempleo.

El capital obtenido, a veces bastante elevado, permitiría al desempleado establecer una pequeña empresa y crear así nuevas fuentes de trabajo. La verdad es que frente a algunos casos de personas que, gracias a la indemnización, iniciaron con éxito una actividad por cuenta propia, se conocen otros de uso no muy juicioso de la indemnización y donde el efecto favorable sobre el empleo es improbable. En Colombia el llamado “auxilio de cesantía” puede obtenerse anticipadamente, entre otros fines, para la construcción o reparación de una vivienda, con lo que se estará estimulando el empleo en esa actividad.

La forma en que están concebidas estas disposiciones sobre indemnización no contribuyen a la estabilidad ocupacional ni a prevenir el desempleo y pueden llegar a tener cabalmente el efecto contrario. Respecto del trabajador se ha dicho que tales disposiciones son “un factor de inestabilidad, porque inducen con frecuencia al trabajador a renunciar al trabajo con el único fin de recibir la (prestación de) cesantía”.¹ Respecto del empleador el efecto sería parecido: como de todas maneras tendrá que pagar la indemnización, puede resultarle indiferente pagarla de inmediato despidiendo al trabajador, o diferirla; incluso, quizás, prefiera evitar que se acumulen en un trabajador un número de años de servicios tal que llegue a representar el derecho a una muy elevada indemnización, y para ello ponga término prematuramente al contrato de trabajo.

Se ha dicho también que hay empleadores que evitan aumentar el sueldo o salario del personal muy antiguo, porque ello repercutiría sobre el monto de la futura indemnización.

El principal efecto negativo sobre el empleo se derivaría de la pesada carga financiera representada por la indemnización que debe pagarse de una sola vez, y de la incertidumbre sobre la cuantía y el momento en que el empleador debe efectuar el pago.

Respecto de las prestaciones por término de la relación laboral —por despido, por años de servicios, etc.— existe el riesgo de la insolvencia del empleador, no obstante la calidad de crédito privilegiado que la legislación reconoce a los que se derivan de los derechos sociales de los trabajadores. Por otra parte no es raro que se produzcan conflictos y litigios entre trabajador y empleador, no pocas veces con serios perjuicios para aquél.

En un régimen completo y desarrollado de seguridad social, donde existen pensiones de invalidez y vejez, ciertos casos de pérdida del empleo

¹ Jorge Restrepo Hoyos. *Aspectos económicos de la seguridad social en Colombia*. Aedita Editores Ltda. Cromos. Bogotá, julio 1960 (en español).

a causa de estas contingencias se ven cubiertos por las respectivas pensiones. Donde ellas no existen se suele recurrir al sistema de indemnizaciones en referencia. Cabe repetir aquí los mencionados casos de Colombia y Chile, donde la creación de un sistema de indemnizaciones se debió a la ausencia de un régimen de pensiones —en Colombia— o a la insuficiencia de éstas —en Chile—; pero ha continuado existiendo después que se instituyeron o mejoraron las pensiones.

6. *Adaptación o transformación de las prestaciones*

La experiencia de numerosos países permite mostrar tanto la eficacia como las deficiencias de los variados sistemas de prestaciones, sea para el caso de desempleo o el de término de la relación de trabajo, así como los efectos positivos o negativos en relación con la creación de empleos o con los fines de la política del empleo. En cambio, no resulta fácil establecer cuál es el mejor medio de protección que permita satisfacer todos los objetivos que se persiguen.

Los debates en el curso de la Mesa Redonda probablemente permitirán examinar los caminos que conduzcan a una mejor protección social en los diversos casos mencionados. Las formas de adaptar o transformar los actuales sistemas de prestaciones deberán tener en cuenta las condiciones económicas y sociales diferentes de uno a otro país.

Las posibles formas de protección comprenden no sólo los regímenes de seguro de desempleo y los de indemnización a cargo del empleador sino la acción directa del Estado. Por ejemplo, un sistema de prestaciones asistenciales para los estratos de menores ingresos, donde el desempleo suele ser más intenso y respecto de los cuales puede resultar administrativa y financieramente menos factible la aplicación de un seguro de desempleo. La asistencia del Estado mediante subsidios sujetos a la comprobación de los recursos del interesado puede jugar un papel importante. No se entra a mencionar otras posibles formas de acción del Estado en auxilio de los desempleados, las que en diversos países incluyen la ejecución de obras públicas.

Para terminar cabe indicar que la OIT siente una gran preocupación por el estudio y la búsqueda de los medios más adecuados para asegurar ingresos al trabajador desempleado y dentro de esos propósitos sitúa la revisión del Convenio Núm. 44 sobre el desempleo, 1934.

CAPITULO V

COMPATIBILIDAD ENTRE GOCE DE PENSION Y EMPLEO

1. *Interés de la cuestión planteada*

La participación de la población pensionada de la seguridad social en el campo laboral remunerado es una materia que ha despertado interés, tanto desde el punto de vista de la concepción misma de la seguridad social como del de la política del empleo.

Hay quienes sustentan que la persona acogida a pensión no debe trabajar porque esa prestación se otorga justamente por el reconocimiento que la sociedad hace de que circunstancias biológico-laborales imponen una necesaria pasividad.

Al argumento anterior se opone la opinión de los que piensan que el individuo necesita una motivación de acción y la participación en la comunidad del trabajo, y que al restarle esa posibilidad se ejerce una presión psicológica que afecta seriamente su vida.

También preocupa el problema del empleo y se sostiene que la continuación del pensionado en el campo laboral remunerado resta oportunidad a la población activa, situación que es más grave en los países en desarrollo, que siempre acusan altas tasas de desocupación y subempleo.

No son pocos los que piensan que la sociedad debe aprovechar la experiencia de la población de edad avanzada y mantenerla en el trabajo, aunque su contribución deba adquirir modalidades especiales.

Esta materia reviste, pues, gran importancia. En particular, los responsables de definir una política en materia de empleo deberán tener en cuenta los efectos prácticos de las disposiciones sobre compatibilidad entre pensiones de la seguridad social y empleo.

La investigación que se presenta en este documento ha sido hecha sobre la población pensionada de Chile y aprovechando que ese país cuenta con una muestra nacional de hogares que es utilizada periódicamente para la encuesta de mano de obra. La información se refiere al periodo marzo-junio de 1968.

Se ha estimado conveniente entregar algunos indicadores correspondientes al año 1970, del macromodelo de la seguridad social chilena, a fin de ubicar el contexto general al cual se refiere la investigación. Complementariamente se entregan los cuadros del universo de pensionados a fin de tener una magnitud dimensional entre este universo y la injerencia de cobertura que brindó la muestra.

Los aspectos legales sobre compatibilidad e incompatibilidad de pen-

sión y remuneración de trabajo están descritos, en sus líneas generales, como de regímenes particulares.

Se incluye una descripción de las bases técnicas de la muestra y la encuesta de ingresos.

2. *Algunas características del sistema de seguridad social de Chile*

En el primer semestre de 1970 la población del país se estimaba en 9.698,000 habitantes. Los menores de 12 años de edad totalizaban 3.243,000; los de 12 a 14 años, 668,000; la población de 15 a 64 años alcanzaba 5.351,000 y los de 65 años y más, 436,000.

La fuerza de trabajo era de 2.913,000 (2.177,000 varones y 736,000 mujeres) y de ella 2.817,000 estaban ocupados y 96,000 desocupados. Estos últimos integrados por 76,000 cesantes y 20,000 que buscaban trabajo por primera vez. La industria, construcción y electricidad-gas-agua absorbía el 30.6% de la fuerza de trabajo; el comercio y transporte el 21.8%; los servicios el 24.2%; la agricultura y minas el 22.7%, y el 0.7% nunca había trabajado.

La seguridad social cubría, el año de 1970, un total de 2.215,000 asegurados, lo que representa el 76.0% de la fuerza de trabajo. En 1968 la población asegurada activa era de 2.074,000.

En 1970 603,340 personas percibieron pensión. De ellas, 364,286 estaban pensionadas por invalidez, vejez y años de servicios, y 239,054 dependientes sobrevivientes de asegurados (119,669 pensiones de viudez y 119,385 pensiones de huérfanos).

Pueden distinguirse 34 cajas o servicios administradores del sistema de seguridad social.

El costo de la seguridad social —los recursos que la comunidad destina a su acción— representó, en 1968, el 15.2% del Producto Nacional Bruto y el 67.5% del presupuesto fiscal. Del total de ingresos de la seguridad social, el 91.56% fue destinado a prestaciones y administración y el 8.44% quedó como excedente invertido en su mayor parte en construcción habitacional destinada a los asegurados.

3. *El sistema de pensiones*

La legislación chilena en materia de pensiones es frondosa y compleja. Parece recomendable referirse a los tres regímenes principales: el de los obreros, el de los empleados privados y el de los empleados del sector público.

La mayoría de las pensiones de vejez se otorgan a los 65 años de edad (varones) y 55 años (mujeres), pero hay casos en que el límite de edad exi-

gido al varón es de 60 años y aun 55 años, como ocurre con el sector de obreros marítimos.

En general, para tener derecho a pensión de vejez se requiere un mínimo de 10 años de cotizaciones o de 15 años; empero, para los empleados particulares, basta sólo un año.

Se distinguen pensiones por invalidez total y por invalidez parcial.

Las pensiones de supervivientes benefician a la viuda y huérfanos y en algunos grupos laborales también a los padres y hasta a las hermanas del asegurado bajo condiciones prescritas.

Existen, además, pensiones por desempleo y por retiro voluntario; estas últimas en favor de personas que han cumplido cierto tiempo de trabajo y cotizaciones. Unas y otras son de cuantía reducida en relación con lo que habría correspondido normalmente. Los sectores beneficiados con estas prestaciones son los empleados públicos, bancarios y otros grupos, cada uno con una modalidad propia.

Hay gran variedad de disposiciones para determinar la cuantía de las pensiones. En general se garantiza un monto mínimo y existe, además, un sistema de reajuste del valor de todas las pensiones, para lo que se creó el Fondo de Revalorización de Pensiones. Así se eliminó el grave efecto de pérdida de considerable parte del valor real de la pensión, lo que obligaba casi imperiosamente al pensionado a continuar trabajando.

4. *Aspectos legales sobre compatibilidad e incompatibilidad de pensión y remuneración*

La legislación sobre esta materia es particular para cada régimen de seguro social o de ciertos sectores laborales regidos por un estatuto propio.

4.1. *Pensiones de invalidez*

Las pensiones son compatibles con las rentas de cualquier actividad que no otorgue al pensionado la calidad de asegurado activo en la misma institución que paga su pensión.

Existen excepciones totales o parciales al principio anterior. Por ejemplo, en el régimen del personal bancario la pensión de invalidez puede recibirse conjuntamente con remuneraciones si éstas no exceden de cuatro "sueldos vitales".¹ Las pensiones de invalidez del personal de las fuerzas armadas son compatibles con los sueldos de actividad en razón de que aquéllas no se consideran pensiones sino indemnizaciones, según el texto expreso de la ley respectiva.

¹ Sueldo vital es el salario mínimo mensual para los trabajadores no manuales del sector privado. Su cuantía se reajusta cada año.

4.2. *Pensiones de vejez*

Las pensiones que paga el Servicio de Seguro Social (obreros) son compatibles con cualquier renta de actividad, ya que se otorgan sin que sea necesario cesar en el trabajo.

Las pensiones que pagan otros institutos de seguro social son compatibles con cualquier renta de actividad, salvo las de un empleo que obligue a afiliarse al mismo régimen que concedió la pensión. A diferencia de lo que acontece en el régimen general de los obreros, en estos casos es necesario cesar en el trabajo como requisito para la pensión. No se puede ser pensionado y desempeñar simultáneamente un trabajo que otorgue la calidad de afiliado del instituto que otorga la pensión. Así sucede, entre otros sectores, respecto de los empleados no manuales del sector privado (empleados particulares) en general, oficiales y empleados del transporte marítimo, etc.

En otros casos la pensión es incompatible únicamente con remuneraciones que provengan del sector público, como acontece con el personal de tropa y suboficiales de las fuerzas armadas y los empleados municipales.

Igual limitación existe para los empleados civiles del sector público.

El personal de instituciones bancarias está afecto a una incompatibilidad relativa, porque pueden percibir conjuntamente la pensión de vejez y los sueldos de actividad, siempre que éstos no excedan de cuatro sueldos vitales.

4.3. *Pensiones por años de servicios o de antigüedad*

Por regla general estas pensiones son compatibles con cualquier renta de actividad, salvo las provenientes de un empleo que obligue a afiliarse al mismo régimen que concedió la pensión. En estos casos es necesario cesar en el cargo para obtener la prestación. No se puede ser pensionado y desempeñar simultáneamente una ocupación que otorgue la calidad de asegurado activo en el instituto que paga la pensión.

Esta situación se refiere en general al sector empleados (no manuales), ya que la gran mayoría de los trabajadores manuales no perciben pensiones por antigüedad, sino sólo por vejez.

4.4. *Situaciones particulares en dos de los regímenes de pensión*

a) Servicio de Seguro Social (obreros)

Las pensiones originadas en otros regímenes previsionales son compatibles con las remuneraciones afectas a cotización en el Servicio de Seguro Social. Las pensiones originadas en el sistema de ese Servicio son compatibles con las remuneraciones que deben cotizar a ese Instituto.

Esta compatibilidad no está explícita en la ley sino implícita en algunos de sus artículos. Por ejemplo, se indica que "la pensión anual de vejez se

aumentará en 10% de la suma de las imposiciones personales que corresponda a salarios ganados por el respectivo beneficiario estando en goce de la pensión...”, “igual derecho tendrán los beneficiarios de pensión de invalidez absoluta...”, “...en el caso de pensión de invalidez parcial, el subsidio es compatible únicamente si se basa en imposiciones que correspondan a salarios ganados después de la fecha inicial de la pensión”.

Las pensiones de viudez o de orfandad originadas en el Servicio de Seguro Social son compatibles con la remuneración cotizante de los respectivos beneficiarios. No hay incompatibilidad explícita.

b) Caja de Previsión de los Empleados Particulares (empleados no manuales del sector privado)

Las pensiones originadas en regímenes distintos del de esta Caja son compatibles con la remuneración de trabajo que está afecta a cotización a ese Instituto.

Las pensiones por años de servicios (antigüedad) originadas en este régimen son incompatibles con la remuneración imponible en la misma institución, porque es condición para percibir la prestación el cese de servicios o término de la relación laboral. Esta incompatibilidad no regirá para el pensionado que renuncie a percibir la pensión y, en este caso, los años de servicios anteriores se considerarán para los efectos de obtener una nueva jubilación después de cinco años de nuevos servicios.

La pensión de viudez originada en el régimen de la Caja es compatible con la remuneración imponible de la beneficiaria, pues no se establece incompatibilidad explícita al respecto.

La pensión de orfandad originada por causante del mismo régimen es compatible con la remuneración imponible del beneficiario por la misma razón.

5. Participación de los pensionados en el campo laboral

No se ha realizado hasta la fecha en Chile un estudio amplio sobre la participación de los pensionados en el campo del trabajo, aun cuando en los distintos estudios tendientes a reformar el sistema de seguridad social el tema ha constituido uno de los aspectos de mayor interés.

Para conocer el grado en que los pensionados están incorporados a la actividad laboral, los beneficios que de esta situación obtienen, la incidencia dentro de la fuerza de trabajo y las motivaciones que tienen para continuar o reincorporarse a la vida activa, ha sido necesario recurrir a fuentes de información que proporcionen indirectamente datos sobre el problema.

5.1. Muestra Nacional de Hogares de Chile

Desde 1966 el Instituto Nacional de Estadísticas está entregando infor-

mación sobre la fuerza de trabajo, sobre la base de datos captados mediante una muestra nacional de hogares. La información se refiere centralmente a ocupación, desocupación, subempleo, etc., y en forma suplementaria, entrega niveles de educación, calificación de la fuerza de trabajo, ingresos, y varios otros aspectos relacionados con el núcleo familiar.

5.1.1. Aspectos metodológicos de la muestra

i) Para su construcción se utilizó como marca mostrable el Censo de Población y Vivienda y como fuentes auxiliares de información, el Censo Agropecuario, las estadísticas demográficas y los diversos estudios geográfico-económicos existentes hasta principios de 1966.

ii) La muestra ha sido diseñada para proporcionar estimaciones totales, medias y relativas a nivel del agregado nacional, pero es posible, en los cuadros de resultados, proporcionar ciertos pormenores para la llamada parte urbana (conjunto de población de 10,000 y más habitantes) y para la parte rural (resto del país).

iii) La cobertura se extiende a todas las personas que en cualquier lugar de Chile vivan habitualmente en hogares privados, sean civiles o militares.

iv) Se adoptó, en líneas generales, un tipo de diseño mostrable utilizado en otros países, por ejemplo, por el Bureau of the Census de los Estados Unidos: muestreo probabilístico multietápico, con estratificación y formación de conglomerados.

v) Al 30 de junio de 1966 se estimó que existían en Chile 1.700,000 hogares. Un hogar privado se considera compuesto por una familia, aunque forma también un hogar privado cualquier agrupación de personas que hagan vida común bajo régimen familiar.

Hogar resulta ser, entonces, una entidad económica distinta en muchas ocasiones a la unidad demográfica de familia.

Se decidió que la investigación se hiciese en no menos de 10,000 hogares.

Se supuso que la población activa del país tenía una tasa de 1.81 activos por hogar, de manera que al tomar una muestra de 10,625 hogares significaba en última instancia tener una muestra de 19,185 personas activas.

vi) A fin de obviar el problema del cansancio de los entrevistados y minimizar las no-respuestas, se procede habitualmente a rotar la muestra, reemplazando aleatoriamente una sexta parte de ella en cada periodo.

La última encuesta de nivel nacional disponible corresponde a marzo-junio 1968.

vii) La encuesta de mano de obra debido a que sólo considera la población habitual en hogares privados o familiares, excluye de la muestra

un conjunto aproximado de 175,000 residentes habituales en hogares colectivos. Se deja fuera, entonces, la fuerza de trabajo de los hogares colectivos.

5.1.2. *Concepto de fuerza de trabajo*

Algunos conceptos utilizados en la encuesta de mano de obra presentaron ciertas diferencias con las definiciones tradicionales, pero son perfectamente comparables con las normas internacionales para encuestas sobre fuerza de trabajo en los hogares.

La fuerza de trabajo incluye a las personas de 12 años y más empleadas en la semana anterior a la encuesta y a los desempleados, entendiéndose por tales a los que buscaron trabajo los dos últimos meses. Se justifica esta modificación aduciendo que en los países en desarrollo existe un gran número de personas desocupadas que no buscan trabajo activamente todos los días o todas las semanas, ya que suponen que no lo encontrarán, pero sí estarían dispuestas a trabajar inmediatamente.

5.2. *Utilización de la encuesta suplementaria de ingresos de la encuesta de mano de obra*

La encuesta de mano de obra efectuada en 1968 sobre la muestra nacional de hogares, incluyó una encuesta suplementaria de ingresos. Había que indicar las respectivas fuentes de ingresos como sigue:

1. Sueldos, salarios y otras remuneraciones recibidas de uno o varios empleadores en actividades agrícolas y no agrícolas;
2. ingresos devengados como profesional, cuenta propia o empresario de la pesca, industria o servicio;
3. ingresos devengados como propietario, arrendatario, mediero, etc., en agricultura o ganadería;
4. jubilaciones, pensiones, retiros, ingresos procedentes de seguros, subsidios de paro, etc.;
5. intereses de depósitos de abono, acciones, bonos, etc.;
6. rentas de arrendamiento de cualquier propiedad, incluso el estimado para la casa propia;
7. otros ingresos como regalos y donaciones, becas, premios de lotería, préstamos, etc.;
8. ninguno.

La anotación en el punto 4., ingresos por jubilaciones, indica que la persona era pensionada. La combinación del punto 4. con 1. y 2. ubica al conjunto de los pensionados que trabajan. La combinación 4. con 3., 5.

y 6. proporciona información sobre los pensionados que son a la vez rentistas, esto es, que perciben ingresos adicionales distintos del trabajo.

6. Análisis de los resultados

6.1. Análisis global de los resultados

i) El estudio mostrable entregó datos sobre una población de 312,304 personas que estaban recibiendo pensión.

De ese total, 182,945 eran varones (58.6%) y 129,359 mujeres (41.4%).

Al final de este documento se insertan los cuadros que muestran por menores de interés. El cuadro 1 ilustra sobre el desarrollo del número de beneficiarios entre 1961 y 1970; el cuadro 2 el número de pensiones de sobrevivientes.

ii) *Estaban recibiendo remuneraciones provenientes del trabajo 42,786 pensionados, cifra que representa el 13.7% del total de pensionados cubiertos.*

El cuadro siguiente muestra el número de pensionados que trabajan, por sexo, según obtengan, además de la pensión, sólo remuneración o también ingresos propios.

SEXO	TOTAL DE PENSIONADOS		PENSIONADOS QUE TRABAJAN POR REMUNERACION					
			CON REMUNERACION E INGRESOS PROPIOS		SOLO CON REMUNERACION		TOTAL	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Varones.....	182 945	58.6	13 524	4.3	16 529	5.3	30 053	9.6
Mujeres.....	129 359	41.4	4 621	1.5	8 112	2.6	12 733	4.1
TOTAL..	312 304	100.0	18 145	5.8	24 641	7.9	42 786	13.7

El 16.4% de los pensionados varones estaban trabajando, en tanto que de las mujeres pensionadas, trabajaba el 9.8%.

iii) Un total de 178,553 pensionados declararon que sólo recibían pensión (el 57.2% de los pensionados), mientras que 90,965 (el 29.1% del total) recibían *pensión y rentas* provenientes de inversión.

Luego, todo este sector (269,518 pensionados) se supone que no participa en el campo laboral sino que constituye población pasiva.

iv) El cuadro siguiente indica el nivel de la pensión de la población pensionada que trabaja.

VALOR PENSION MENSUAL — EN SUELDOS VITALES	PENSIONADOS QUE TRABAJAN					
	VARONES		MUJERES		TOTAL	
	Número	%	Número	%	Número	%
Menos de ½.....	8 843	20.7	8 394	19.6	17 237	40.3
De ½ a 1.....	6 572	15.3	1 911	4.5	8 483	19.8
De 1 a 2.....	12 568	29.4	2 428	5.7	14 996	35.1
Más de 2.....	2 070	4.8	—	—	2 070	4.8
TOTAL.....	30 053	70.2	12 733	29.8	42 786	100.0

El cuadro 6 muestra el nivel de las remuneraciones de los pensionados, junto con el nivel de su pensión, y el cuadro 7 los niveles de ingreso propios.

Dentro de la encuesta se detectó un número de pensionados que, aunque trabajaba, no percibía renta. Este grupo, de 669, se agrega a los 42,786, para conocer la distribución por actividades. Como su número es pequeño (casi el 1.5%) prácticamente no influye en los porcentajes por actividad si se desea considerar sólo al sector de pensionados que trabaja por renta.

Ramas de actividad en que se encuentran los pensionados que trabajan:

RAMAS DE ACTIVIDAD	TOTAL DE PENSIONADOS QUE TRABAJAN	
	Número	%
Actividades agrícolas.....	8 810	20.3
Minas y canteras.....	1 035	2.4
Industrias manufactureras.....	10 514	24.2
Construcción.....	1 927	4.4
Electricidad, gas y servicios sanitarios.....	173	0.4
Comercio.....	8 126	18.7
Transporte, almacenaje y comunicaciones.....	1 739	4.0
Servicios.....	11 131	25.6
TOTAL.....	43 455	100.0

El cuadro 8 (al final de este documento) muestra las ramas de actividad combinadas con los grupos de edades de los pensionados y el cuadro 9 los grupos de ocupaciones y de edades. En el cuadro 10 se presenta la clasificación laboral de los pensionados según actividades y en el cuadro 11, conforme a grupos de ocupaciones y clasificación laboral. La población activa y la población pensionada que trabajan, se comparan, según actividades y según ocupaciones, en los cuadros 13 y 14.

vi) *Ubicación geográfica* de los pensionados que trabajan: el 60.2% lo hace en las zonas urbanas y el 39.8% en las zonas rurales. El 27.4% lo hace en el área denominada Gran Santiago. El cuadro 12 indica la distribución geográfica de los pensionados que trabajan. Finalmente, la fuerza de trabajo ocupada en el país era de 2.639,100, de manera que los pensionados que estaban trabajando representaban el 1.62% de la fuerza de trabajo.

6.2. *Situación según edades*

i) Los pensionados menores de 50 años alcanzaban 45,595. De este grupo 11,253 estaban trabajando, lo que representa el 24.7%.

En el grupo de edades comprendido entre 50 y 59 años había 72,187 pensionados. De este total trabajaban 11,971, esto es, el 16.6%.

Entre 60 y 69 años había 106,595 pensionados, de los cuales 12,506 trabajaban, lo que significa el 11.7%.

Por último, con 70 años o más, existían 87,927 pensionados, de los que trabajaban 7,056, o sea, el 8.0%.

El cuadro 3 detalla la población asegurada que trabaja, por grupos de edades, y los cuadros 4 y 5, respecto de hombres y mujeres respectivamente.

6.3. *Remuneraciones por trabajo*

i) El 36.6% de los pensionados que trabajan (15,644 pensionados) recibían mensualmente menos de medio sueldo vital; 6,574 pensionados (el 15.4% de los que trabajan) percibían entre medio y un sueldo vital mensual por el trabajo que efectuaban; 13,840 pensionados (el 32.4%) entre uno y dos sueldos vitales; 5,171 de ellos (12.1%) entre dos y seis sueldos vitales, y 1,558 (el 3.6%) más de seis sueldos vitales mensuales.

ii) Si se relacionan los valores de las pensiones con las remuneraciones por trabajo, se encuentra que de los pensionados que perciben pensiones mensuales menores de un sueldo vital (25,720 pensionados) prácticamente la mitad (47.0%) tienen remuneraciones por trabajo inferiores a medio sueldo vital; 12.1% reciben entre medio y un sueldo vital; 34.2% con remuneraciones por trabajo comprendidas entre uno y dos sueldos vitales; y en el 6.7% de los pensionados sus remuneraciones por trabajo son superiores a dos sueldos vitales.

De los que percibían pensiones comprendidas entre uno y dos sueldos vitales y que están trabajando (14,997 pensionados), el 22.7% tenía remuneraciones menores de medio sueldo vital; el 20.7% con remuneraciones entre medio y un sueldo vital; en el 31.3% sus remuneraciones están comprendidas entre uno y dos sueldos vitales; y el 25.3% percibía más de dos sueldos vitales por trabajo.

De los pensionados cuyas pensiones tienen valores superiores a dos sueldos vitales mensuales (2,070 pensionados), el 8.1% recibía menos de medio sueldo vital en el trabajo; el 17.0% entre medio y un sueldo vital; el 16.6% percibía entre uno y dos sueldos vitales en el trabajo; y, en más de la mitad (58.3%), la remuneración por trabajo superaba los dos sueldos vitales mensuales.

6.4. *Rentas de inversión*

i) Dentro de la población de pensionados (312,306), un total de 109,110 pensionados (34.9%) percibía rentas de inversión además de su pensión. De ellos 18,145 a la vez trabajaban y 90,965 sólo percibía rentas de inversión, conjuntamente con la pensión.

El 69.0% de los 109,110 pensionados son varones y el 41.0% mujeres.

Algo más de la mitad de esa población (55.2%) tenía rentas por inversión inferiores a medio sueldo vital mensual; para el 15.0% las rentas estaban comprendidas entre medio y un sueldo vital; el 23.5% con rentas entre uno y dos sueldos vitales; en tanto que en el 6.1% las rentas estaban comprendidas entre dos y seis sueldos vitales; y, por último, sólo el 0.2% recibía rentas superiores a seis sueldos vitales.

6.5. *Actividades económicas de los pensionados en relación a sus edades*

La clasificación de los pensionados que trabajan, según ramas de actividad, se hizo sobre la base de 43,455 pensionados.

i) Relacionando las edades de los pensionados que trabajan con las ramas de actividades, puede apreciarse que, en términos relativos, la industria manufacturera (30.6%), servicios (20.3%) y comercio (20.6%) son las que reciben una mayor proporción de pensionados de edades bajas, entendiéndose por ello los que tienen menos de 50 años de edad.

ii) Dentro de cada actividad, es la construcción la que concentra mayor número de pensionados de edades bajas, en relación a la población pensionada que labora en ella. La construcción registra el 38.2%, en tanto que la industria manufacturera tiene 35.0%; servicios 31.8% y transporte, almacenaje y comunicaciones el 31.6%.

iii) El más alto porcentaje de los pensionados de edades avanzadas, 65 años o más, se encuentra laborando en la agricultura (43.6%), así como también en servicios (18.2%), industrias manufactureras (15.9%) y comercio (15.7%).

6.6. *Ocupaciones de los pensionados en relación a sus edades*

i) La mayor parte de los pensionados de menos de 50 años de edad que están trabajando son artesanos y operarios (29.3%), mientras que

el 20.7% son trabajadores de servicios personales y el 19.2% son vendedores o están dedicados a ramas afines.

ii) El 43.5% de los pensionados con edades iguales o superiores a 65 años son agricultores, pescadores o de ocupaciones afines; en tanto que el 15.9% son artesanos y operarios y el 13.0% trabajadores dedicados a servicios privados.

6.7. *Nivel de remuneraciones percibidas por los pensionados que trabajan en relación a la actividad económica*

En párrafos anteriores se ha comentado los niveles de remuneración por trabajo que perciben los pensionados. Se verá aquí cuáles son las actividades en las que una mayor proporción de pensionados percibe remuneraciones más altas o bajas.

i) El 28.9% de los pensionados que perciben menos de un sueldo vital está trabajando en la agricultura. Dentro del mismo grupo que percibe menos de un sueldo vital por su trabajo, el 23.4% lo hace en servicios y el 22.8% en industrias manufactureras.

De los pensionados que por su trabajo reciben entre uno y dos sueldos vitales, el mayor número de ellos está en la industria manufacturera (30.0%) y en los servicios (23.9%).

Entre los 6,729 pensionados que tienen rentas por trabajo superiores a dos sueldos vitales, la mayor parte de ellos, el 38.2%, tiene actividades de servicios; el 28.2% lo hace en comercio, y el 17.8% en la industria manufacturera.

ii) El 49.6% de los pensionados que trabajan percibe por este concepto más de un sueldo vital mensual.

6.8. *Calificación de los pensionados que trabajan*

De los 43,455 pensionados que participan en la actividad laboral, 6,690 lo hacen en calidad de empleados (15.4%), como obreros 11,005, esto es, el 25.3%; como empleadores el 1.6% (684 pensionados), y por cuenta propia la mayor parte de ellos, 24,394, o sea el 56.1%. El 1.6% no declaró su situación laboral.

i) En cuanto a los pensionados que trabajan en calidad de dependientes, sean empleados u obreros (totalizan 17,695), la mayor parte se encuentra en la actividad de servicios (32.2%) y en industrias manufactureras (27.9%).

De los 25,078 pensionados que trabajan independientemente (empleadores y por cuenta propia), el mayor número lo hace en la agricultura (25.6%), en la industria manufacturera (22.3%) y en servicios (21.0%).

ii) Más de dos quintas partes de los pensionados trabajadores dependientes lo hacen en calidad de artesanos y operarios o de trabajadores de servicios personales.

De los pensionados que trabajan independientemente, algo más de dos tercios son agricultores, pescadores, artesanos, operarios o vendedores. El menor número de ellos se desempeña como profesional o técnico.

6.9. *Distribución por zonas geográficas de los pensionados que trabajan*

i) Las principales actividades económicas en que desarrollan su trabajo los pensionados que están en las zonas urbanas del país son servicios (el 33.4% de los 26,158 que están en zonas urbanas), industria (30.8%) y comercio (21.1%); mientras que de los 17,296 pensionados que trabajan en las zonas rurales casi la mitad (49.0%) lo hace en la agricultura y el 43.0% está en las actividades de comercio, industrias y servicios.

7. *Relaciones entre la población pensionada que trabaja y la población activa del país*

7.1. *Población pensionada que trabaja y población activa del país, según ramas de actividades*

La distribución de la población pensionada que trabaja, según ramas de actividad económica, guarda cierta concordancia con la distribución de la población activa ocupada del país.

Así, las mayores concentraciones de pensionados que trabajan corresponden a la agricultura, industrias y servicios, que son a su vez las actividades con mayor proporción de población activa en el país. En cada una de estas tres actividades, tanto para pensionados que trabajan como para la población activa ocupada, los porcentajes fluctúan entre el 20 y el 25.

En relación con cada rama de actividad, es el comercio el que, en términos relativos, acoge mayor número de pensionados; sigue minas y canteras, y con menor importancia servicios e industrias manufactureras.

7.2. *Población pensionada que trabaja y población activa del país, según ocupaciones*

Las ocupaciones con mayores poblaciones en ambos casos son las de agricultura, pescadores, artesanos y operarios. Tratándose de pensionados, estas ocupaciones representan el 41.7% y en la población activa nacional el 45.1%. En ambos sectores siguen en importancia las ocupaciones en calidad de trabajadores de servicios personales.

Si se consideran los distintos grupos de ocupaciones, es en el de gerentes, administrativos y directivos, donde, en términos relativos, hay más

pensionados (3.17%), luego sigue el grupo de vendedores (2.53%) y de trabajadores de servicios personales (2.42%).

8. *Resumen*

i) La seguridad social chilena no ha definido una política en materia de incompatibilidad entre percepción de pensión y remuneración por trabajo. En el sector de los trabajadores manuales se reconoce la compatibilidad; y aún más, ella constituye un factor de incremento del valor de la pensión cuando las remuneraciones están afectas a cotización de ese instituto previsional.

ii) El porcentaje de pensionados que declara recibir remuneraciones por trabajo (13.7%) parece ser relativamente bajo si se consideran las facilidades legales que existen para trabajar en el caso del sector obrero. Sin embargo, la cifra mostrable ha sido probada por distintas vías, de manera que cabe considerarla valedera.

iii) Como era de esperar, la proporción de pensionados varones que trabajan es casi el doble de la de mujeres, y los pensionados de edades más jóvenes lo hacen en más alto porcentaje que los de edades avanzadas. En todo caso, el 8.0% de los pensionados de 70 años y más, se encontraban aún trabajando.

iv) Las remuneraciones percibidas son, para la mayoría de los pensionados que trabajan, relativamente bajas. Más de la mitad recibía menos de un sueldo vital al mes por concepto de trabajo. Pero hay pensionados, de todos los niveles de monto de pensión, cuyas remuneraciones por trabajo son superiores a dos sueldos vitales.

El 37.5% de los pensionados reciben remuneraciones del trabajo superiores al valor de su pensión.

v) Existe un elevado número de pensionados que declaran tener sólo renta de inversiones además de la pensión (29.1%). Dentro de este sector puede haber una parte que también está en el campo laboral, pero interpreta que sus ingresos tienen el carácter de rentas.

vi) En el momento de la encuesta había en el país 116,400 trabajadores desocupados; de manera que los pensionados integrados al campo laboral y recibiendo remuneraciones (42,786) *representaban más de un tercio de la desocupación.*

CAPITULO VI

ACTITUD DE LOS PENSIONADOS ANTE EL TRABAJO

El capítulo V proporcionó información sobre la situación de los pensionados en el campo laboral. El conocer cuál es la actitud de los pensionados ante la alternativa de trabajo constituye una complementación necesaria para comprender, con mayor profundidad, la compleja problemática de la participación del sector pensionado en el campo laboral.

Este capítulo intenta descubrir cuáles son los motivos que impulsan al pensionado a trabajar o a no trabajar y los aspectos concomitantes de su decisión.

1. *Metodología de la investigación*

La información para el estudio se obtuvo mediante una encuesta, especialmente dirigida para este fin, que cubrió el área geográfica denominada Gran Santiago.

i) La encuesta se realizó en el trimestre abril-junio 1971; la población total del Gran Santiago alcanza a 2.843,200, de la cual el 46.6% son varones y 53.4% mujeres; la fuerza de trabajo (población de 12 años y más) ocupada es de 887,300 y los desocupados 42,600. Estos últimos representan el 4.6% de la fuerza de trabajo total.

ii) En líneas generales la muestra de hogares para el Gran Santiago se construyó de acuerdo al diseño mostrable nacional, descrito en el punto 5.1, del capítulo I. Las unidades de primera etapa comprenden los distritos urbanos de las comunas que forman el Gran Santiago.

iii) Las unidades de última etapa comprenden grupos de alrededor de ocho hogares; este tamaño varía para las distintas unidades primarias seleccionadas. Se eligió, con igual probabilidad, un segmento en cada una de las 390 unidades seleccionadas.

iv) El método de estimación utilizado se encuadró al descrito para la muestra nacional de hogares.

Los principales coeficientes de variación de algunas estimaciones para el Gran Santiago, referidos a estimadores de totales y expresados en porcentajes, son: población de 12 años y más 2.9%; fuerza de trabajo total 3.0%; hombres en la fuerza de trabajo 2.5%; desocupados 11.3%; ocupados que trabajan 3.0%.

2. *Análisis de los resultados*

En base a los datos de la muestra se infirió que en el Gran Santiago estaban trabajando 11,667 pensionados. Esta cifra viene a corroborar la

inferencia obtenida de la muestra nacional de hogares respecto del Gran Santiago (ver cuadro 15).

Del total de pensionados que se estimaron para el Gran Santiago (105,474), estaban trabajando el 11.1% (los 11,667 ya indicados) y no trabajaba el 88.9%.

El 67.2% de los que trabajan son pensionados varones y el 32.8% mujeres.

2.1. *Composición de los pensionados que trabajan según tipo de pensión*

Agrupados los pensionados que trabajan según el tipo de pensión que perciben, el 68.2% comprende a pensionados por vejez y por antigüedad (años de servicios); el 5.7% a pensionados de invalidez; el 22.6% pensionados por viudez; y el 3.5% del grupo de pensiones de orfandad y otras que otorga el sistema de pensiones.

2.2. *Nivel de estudios de los pensionados que trabajan*

El cuadro 15 presenta datos de interés. Se observa que más de la mitad de los pensionados que trabajan (56.4%) corresponde a personas que poseen educación media completa o incompleta y educación superior.

El 36.8% sólo tiene educación básica en cualquiera de sus grados y el 6.8% no tenía educación formal y en su mayoría debe estar en el estado de analfabetismo.

Dentro de cada nivel educativo, los que poseen más educación (4 grados o más de su respectivo nivel) representan un más alto porcentaje: 85.6% entre los pensionados con educación primaria o básica, y el 66.7% entre los pensionados con educación media.

Así también, los pensionados con educación superior representan una quinta parte de los pensionados que trabajan.

Los niveles educativos de los pensionados varones que trabajan son más altos que en las mujeres. Entre éstas, el 48.4% posee educación primaria y el 11.0% no tiene educación formal alguna.

2.3. *Tiempo transcurrido entre el momento de pensionarse y la reincorporación al trabajo*

Es de interés conocer el tiempo que el pensionado deja transcurrir entre su paso a la categoría de pensionado y su decisión de trabajar.

A todos los que declararon haber trabajado, esto es, los que estaban trabajando y los que habían dejado de hacerlo, se les preguntó por el año en que se habían pensionado y el año en que empezaron a trabajar en esta nueva situación.

De las respuestas se infirió que el 66.2% lo había hecho inmediatamente; el 12.0% había dejado transcurrir un año; el 12.9% entre dos y

cuatro años, mientras que el 8.9% sólo se había reincorporado al trabajo después del cuarto año de pensionarse.

2.4. *Motivos por los cuales los pensionados se reincorporan al campo laboral*

El 70.6% de los pensionados que están trabajando o lo han hecho alguna vez después de pensionarse, declaran que la razón principal que los motivó para trabajar fue el reducido monto de la pensión que recibían. Esta respuesta fue mayoritaria tanto en varones como en mujeres.

El 10.0% de los pensionados que ha trabajado o está trabajando, considera que el principal motivo para hacerlo ha sido el deseo de continuar en actividad, en tanto que el 6.3% lo había hecho por razones algo parecidas, pues deseaba ocupar su tiempo libre.

Sólo el 8.0% no pudo especificar el principal motivo por el cual empezó a trabajar, y el 5.1% lo hizo por otras causas.

El cuadro 16 resume las informaciones obtenidas.

2.5. *Tiempo que piensa continuar en el campo laboral*

Al pensionado que estaba trabajando se le preguntó qué tiempo más pensaba hacerlo.

El 9.3% respondió que sólo continuaría trabajando por uno o dos años más; mientras que el 76.5% declaró que lo haría indefinidamente. El 14.2% ignoraba hasta cuántos años más trabajaría.

2.6. *Motivos por los cuales un sector de los pensionados nunca se ha incorporado al trabajo*

Los pensionados que nunca se han incorporado al trabajo, estando en esta calidad (80.3%), fueron investigados sobre el principal motivo por el cual no lo han hecho.

Las respuestas mostraron una mayor dispersión de motivos que en el caso de los pensionados que han trabajado alguna vez.

El 25.4% considera que su edad es muy avanzada como para trabajar; el 21.6% no lo hace por enfermedad o porque ha sufrido accidente; el 14.5% declaró que disponía de otras rentas; el 8.3% opinó que el pensionado no debe trabajar; en tanto que para el 7.8% la pensión que percibía le era suficiente para vivir. Un grupo de pensionados (4.9%) declaró que no trabajaba debido a que no había conseguido trabajo, y el 2.6% consideraba que el trabajo que se le había ofrecido estaba mal remunerado como para aceptarlo.

El 14.9% dio variados motivos como razones principales por las cuales nunca había trabajado después de pensionarse.

El cuadro 17 indica los motivos, para no trabajar, de hombres y mujeres por separado.

3. *Resumen.*

i) Los resultados de la investigación mostrable, referida al Gran Santiago y efectuada en el segundo trimestre del año 1971, confirmaron los niveles generales de estimaciones hechos en el primer estudio que se basó en la encuesta nacional del primer semestre de 1968.

ii) Las proporciones en que los distintos tipos de pensionados trabajan, considerando a los de vejez, antigüedad, invalidez y viudez, no difieren grandemente de la composición que ofrecen en el conjunto total de pensionados. Así, los de vejez y antigüedad representan cerca de dos tercios del total de pensionados del país y su participación en el sector de pensionados que trabaja es muy poco más de dos tercios.

iii) Participan en mayor proporción, dentro del campo laboral, los pensionados que poseen un nivel más alto de educación; y, en términos relativos, más de la mitad tiene un nivel educativo superior a la educación primaria.

iv) La consideración de que el monto de la pensión que perciben es insatisfactorio pasa a ser la principal motivación para que el pensionado se reincorpore al campo laboral.

Existen también razones psicológicas que mueven al pensionado a trabajar, como es por ejemplo la actitud de resistirse a entrar en pasividad.

v) La mayor parte de los pensionados que trabajan desea hacerlo indefinidamente y muy pocos piensan dejar sus labores a corto plazo.

Consideraciones finales

La investigación efectuada por la OIT ha estado constituida por dos partes: tal como se indicó en la Introducción, una se refiere al empleo y las prestaciones en caso de desempleo, y la otra, a la compatibilidad o incompatibilidad entre pensión y trabajo remunerado. Para este último aspecto del estudio se contó con los resultados de una amplia encuesta sobre una muestra representativa de la situación en Chile, país que cuenta con la mayor masa de pensionados entre los del Grupo Andino; ello permite efectuar análisis y deducir informaciones a partir de datos concretos, abundantes y bien clasificados.

En cambio, para la primera parte del estudio, las investigaciones efectuadas por la OIT indican que aparentemente no existen datos suficientes ni estudios profundos respecto de los efectos sobre el empleo, de las diversas

clases de prestaciones que se pagan por desempleo o en general al término de la relación laboral; no pueden, pues, establecerse conclusiones con precisión científica y sólo cabe formular conjeturas y suposiciones.

No obstante, es posible establecer algunos puntos de interés:

- a) en los países en vías de desarrollo la expansión del seguro de desempleo ha sido casi nula; las probables explicaciones de este fenómeno, al menos en lo que respecta a los países latinoamericanos, parecen referirse a las elevadas proporciones del desempleo y del subempleo unidas a las dificultades para definir y detectar la real condición de desempleado, además de la falta de organización del mercado del empleo, el insuficiente desarrollo de los servicios de colocación y otras razones anotadas en el presente documento;
- b) en los países latinoamericanos en general, frente a un seguro de desempleo casi inexistente y cuya aplicación no sigue siempre las normas técnicamente aconsejables, se encuentra al término de la relación laboral toda una gama de prestaciones, sea con motivo del despido injustificado, de los años de servicios o de otros factores;
- c) es muy variado el grado de eficacia de estas diversas prestaciones para los fines con que fueron concedidas; como protección para el desempleado —lo que en todo caso no constituye su función— representan medios generalmente inadecuados e insuficientes aunque sirven para atenuar las consecuencias de esa contingencia;
- d) se sostiene que al menos en ciertos países, y bajo determinadas condiciones, algunas de estas prestaciones pueden contribuir a desalentar la creación de empleos; pero han faltado los elementos para cuantificar su efecto;
- e) deberían buscarse formas de adaptar ciertas prestaciones existentes por término de la relación de trabajo para que pasen a constituir una ayuda más eficaz en caso de desempleo y para evitar que su acción entrase una política de promoción del empleo. Lo anterior sin perjudicar la finalidad de proteger al trabajador contra despidos arbitrarios y de indemnizarlo cuando éstos se produzcan;
- f) la encuesta realizada en Chile sobre un considerable número de casos muestra que en ese país, y muy probablemente en otros de América Latina, son muchos los pensionados de la seguridad social que al mismo tiempo desempeñan una ocupación remunerada; su proporción es insignificante en relación con la fuerza de trabajo del país, pero su número comparado con el de desocupados

puede ser importante (en Chile, equivalente a más del 35% del total de desempleados).

- g)* la baja cuantía de la pensión parece ser la principal causa de que sus beneficiarios sigan trabajando; al menos el caso de Chile revela que el 60% de los pensionados que trabajan perciben una prestación equivalente a un salario mínimo vital o menos y que el 40% recibe como prestación sólo la mitad o menos de ese ingreso mínimo vital;
- h)* cualquier política que intente hacer estrictamente incompatible el goce de pensión con el trabajo remunerado, a fin de desplazar del campo laboral a los pensionados y abrir así oportunidades de empleo a los más jóvenes, debería empezar por garantizar una pensión de cuantía tal que no forzara a los beneficiarios a buscar ingresos adicionales mediante su trabajo;
- i)* además de un ingreso apropiado para el pensionado, una política en el sentido indicado debería conciliar dos aspectos en aparente oposición: dejar plazas vacantes para los más jóvenes y conservar y aprovechar la experiencia y calificaciones profesionales de al menos parte de los pensionados que ahora trabajan;
- j)* debe tenerse presente que hay formas de protección de los desempleados no necesariamente basadas en la técnica del seguro social y que ellas pueden comprender una acción asistencial directa del Estado.

CUADRO 1

CHILE. NUMERO DE PENSIONES EN CURSO DE PAGO

SECTOR DE PENSIONADOS Y MODALIDAD DE PENSION	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
TOTAL GENERAL	180 338	195 910	220 613	241 904	272 448	301 120	317 970	334 990	354 504	364 286
Años de servicio.....	77 351	81 305	85 031	88 231	93 362	98 333	100 092	103 493	102 206	199 205
Vejez.....	71 571	80 536	98 830	112 568	132 964	151 915	163 613	174 412	187 143	190 299
Invalidez.....	33 416	34 069	36 752	41 105	46 122	50 872	54 265	57 085	61 155	64 782
SECTOR PRIVADO.....	102 504	114 869	137 448	155 831	182 973	208 180	224 181	238 509	257 124	264 442
Años de servicio.....	10 015	11 237	13 178	14 032	15 882	17 666	19 038	20 574	22 387	23 738
Vejez.....	67 763	76 536	94 666	107 826	128 409	147 408	158 812	169 023	181 376	184 442
Invalidez.....	24 726	27 096	29 604	33 973	38 682	43 106	46 331	48 912	53 361	56 262
SECTOR PÚBLICO.....	77 834	81 041	83 165	86 073	89 475	92 940	93 789	96 481	97 380	99 844
Años de servicio.....	67 336	70 068	71 853	74 199	77 480	80 667	81 054	82 919	83 819	85 467
Vejez.....	3 808	4 000	4 164	4 742	4 555	4 507	4 801	5 389	5 767	5 857
Invalidez.....	6 690	6 973	7 148	7 132	7 440	7 766	7 934	8 173	7 794	8 520

CUADRO 2

CHILE. NUMERO DE PENSIONES DE DEPENDIENTES SOBREVIVIENTES

SECTOR DE PENSIONADOS Y MODALIDAD DE PENSION	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
TOTAL GENERAL.....	106 515	115 150	126 665	140 194	166 068	186 149	199 831	214 198	227 462	239 054
Viudez.....	42 752	46 023	51 228	58 142	74 101	86 159	95 763	103 936	111 394	119 669
Orfandad.....	63 763	69 127	75 437	82 052	91 967	99 990	104 068	110 172	116 068	119 385
SECTOR PRIVADO.....	53 046	58 449	65 234	75 201	99 249	115 516	124 835	134 271	144 821	153 979
Viudez.....	13 715	15 192	17 552	22 172	36 814	46 417	53 226	59 111	65 277	70 845
Orfandad.....	39 331	43 257	47 682	53 029	62 435	69 099	71 609	75 160	79 544	82 134
SECTOR PÚBLICO.....	53 469	56 701	61 431	64 993	66 819	70 633	74 996	79 837	82 641	86 075
Viudez.....	29 037	30 831	33 676	35 970	37 287	39 742	42 537	44 825	46 117	48 824
Orfandad.....	24 432	25 870	27 755	29 023	29 532	30 891	32 459	35 012	36 524	37 251

CUADRO 3

POBLACION PENSIONADA. VARONES QUE TRABAJAN
(POR EDADES)

GRUPOS DE EDADES A Ñ o s	TOTAL DE PENSIONADOS		PENSIONADOS QUE TRABAJAN POR REMUNERACION				PENSIONADOS QUE NO TRABAJAN			
			CON REMUNERACION Y RENTA DE INVERSION		SOLO CON REMUNERACION		CON RENTA DE INVERSION		SOLO LA PENSION	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Menos de 40.....	17 535	5.6	1 693	9.3	2 778	11.3	3 154	3.5	9 910	5.5
De 40 a 49.....	28 060	9.0	2 967	16.4	3 815	15.5	7 680	8.4	13 598	7.6
De 50 a 54.....	29 574	9.5	2 975	16.4	3 835	15.5	7 799	8.6	14 965	8.4
De 55 a 59.....	42 613	13.6	2 331	12.8	2 830	11.5	13 960	15.3	23 492	13.2
De 60 a 64.....	50 743	16.2	2 666	14.7	3 499	14.2	14 653	16.1	29 925	16.8
De 65 a 69.....	55 852	17.9	1 889	10.4	4 452	18.1	17 625	19.4	31 886	17.8
De 70 y más.....	87 927	28.2	3 624	20.0	4 432	13.9	16 094	28.7	54 777	30.7
TOTAL.....	312 304	100.0	18 145	100.0	24 641	100.0	90 965	100.0	178 553	100.0
%	100.0		5.8		7.9		29.1		57.2	

CUADRO 4

POBLACION PENSIONADA. VARONES QUE TRABAJAN
(POR EDADES)

GRUPOS DE EDADES — A Ñ o s	TOTAL DE PENSIONADOS		PENSIONADOS QUE TRABAJAN POR REMUNERACION				PENSIONADOS QUE NO TRABAJAN			
			CON REMUNERACION Y RENTA DE INVERSION		SOLO CON REMUNERACION		CON RENTA DE INVERSION		SOLO LA PENSION	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Menos de 40.....	7 888	4.3	974	7.2	1 463	8.9	1 558	2.5	3 893	4.3
De 40 a 49.....	15 999	8.7	1 924	14.2	1 901	11.5	5 043	8.2	7 131	7.8
De 50 a 54.....	17 320	9.5	2 452	18.1	3 135	19.0	5 011	8.1	6 722	7.4
De 55 a 59.....	24 466	13.4	1 668	12.3	1 165	7.0	9 677	15.7	11 956	13.1
De 60 a 64.....	26 316	14.4	1 834	13.6	2 006	12.1	9 346	15.1	13 130	14.4
De 65 a 69.....	33 882	18.5	1 377	10.2	3 598	21.8	11 870	19.2	17 037	18.7
De 70 y más.....	57 074	31.2	3 295	24.4	3 261	19.7	19 304	31.2	31 214	34.3
TOTAL.....	182 945	100.0	13 524	100.0	16 529	100.0	61 809	100.0	91 083	100.0
%	100.0		7.4		9.0		33.8		49.8	

CUADRO 5

POBLACION PENSIONADA. MUJERES QUE TRABAJAN
(POR EDADES)

GRUPOS DE EDADES — A Ñ o s	TOTAL DE PENSIONADOS		PENSIONADOS QUE TRABAJAN POR REMUNERACION				PENSIONADOS QUE NO TRABAJAN			
			CON REMUNERACION Y RENTA DE INVERSION		SOLO CON REMUNERACION		CON RENTA DE INVERSION		SOLO LA PENSION	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Menos de 40.....	9 647	7.4	719	15.5	1 315	16.2	1 596	5.5	6 017	6.9
De 40 a 49.....	12 061	9.3	1 043	22.6	1 914	23.6	2 637	9.0	6 467	7.4
De 50 a 54.....	12 554	9.7	523	11.3	700	8.6	2 788	9.6	8 243	9.4
De 55 a 59.....	18 147	14.0	663	14.3	1 665	20.5	4 283	14.7	11 536	13.2
De 60 a 64.....	24 427	18.8	832	18.0	1 493	18.4	5 307	18.2	16 795	19.2
De 65 a 69.....	21 970	17.0	512	11.1	854	10.6	5 755	19.7	14 849	17.0
De 70 y más.....	30 853	23.8	329	7.2	171	2.1	6 790	23.3	23 563	26.9
TOTAL.....	129 359	100.0	4 621	100.0	8 112	100.0	29 156	100.0	87 470	100.0
%	100.0		3.6		6.3		22.5		67.6	

CUADRO 6

REMUNERACION DE LOS PENSIONADOS QUE TRABAJAN
(SEGUN NIVEL DE PENSION)

VALOR PENSION MENSUAL EN SUELDOS VITALES	TOTAL PENSIONADOS QUE TRABAJAN POR REMUNERACION		INGRESOS PROVENIENTES DEL TRABAJO (EN SUELDOS VITALES)									
			MENOS DE ½		½ A 1		1 A 2		2 A 6		6 Y MAS	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Menos de ½.....	17 237	40.3	9 152	58.5	1 728	26.3	5 479	39.6	702	13.6	176	11.3
De ½ a 1.....	8 483	19.8	2 924	18.7	1 384	21.1	3 323	24.0	680	13.2	172	11.0
De 1 a 2.....	14 996	35.1	3 401	21.7	3 111	47.3	4 693	33.9	2 582	49.9	1 209	77.7
Más de 2.....	2 070	4.8	167	0.1	351	5.3	345	2.5	1 207	23.3	0	
TOTAL.....	42 786	100.0	15 644	100.0	6 574	100.0	13 840	100.0	5 171	100.0	1 557	100.0
%	100.0		36.6		15.4		32.3		12.1		3.6	

CUADRO 7

NIVELES DE INGRESOS PROPIOS DE PENSIONADOS
(SEGUN MONTO DE PENSION)

VALOR PENSION MENSUAL — EN SUELDOS VITALES	TOTAL PENSIONADOS QUE TIENEN INGRESOS PROPIOS		INGRESOS PROPIOS (EN SUELDOS VITALES)									
			MENOS DE ½		½ A 1		1 A 2		2 A 6		6 Y MAS	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Menos de ½.....	37 002	33.9	28 028	46.5	4 582	27.9	4 221	16.5	171	2.5	0	—
De ½ a 1.....	20 491	18.8	13 719	22.8	3 851	23.4	2 410	9.4	511	7.7	0	—
De 1 a 2.....	41 575	38.1	17 125	28.4	6 973	42.4	14 066	54.9	3 242	48.7	169	100.0
Más de 2.....	10 042	9.2	1 371	2.3	1 025	6.3	4 908	19.2	2 738	41.1	0	—
TOTAL.....	109 110	100.0	60 248	100.0	16 431	100.0	25 605	100.0	6 662	100.0	169	100.0
%	100.0		55.2		15.1		23.5		6.1		0.1	

CUADRO 8

ACTIVIDADES DE LOS PENSIONADOS QUE TRABAJAN
(SEGUN EDADES)

RAMAS DE ACTIVIDAD	TOTAL DE PENSIONADOS		GRUPOS DE EDADES (AÑOS)													
			MENOS DE 40		40 A 49		50 A 54		55 A 59		60 A 64		65 A 69		70 Y MAS	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Actividades agrícolas.....	8 810	20.3	185	3.7	527	7.5	895	12.5	175	3.3	1 339	22.9	2 743	42.3	2 946	44.9
Minas y canteras.....	1 035	2.4	173	3.4	176	2.5	686	9.6	—	—	—	—	—	—	—	—
Industrias manufactureras.....	10 514	24.2	2 457	48.5	1 225	17.5	2 083	29.1	1 502	28.0	1 172	20.1	1 195	18.4	880	13.4
Construcción.....	1 927	4.4	204	4.0	534	7.7	—	—	503	9.4	340	5.8	346	5.3	—	—
Electricidad, gas y servicios sanitarios.....	173	0.4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	173	2.6
Comercio.....	8 126	18.7	923	18.2	1 562	22.4	1 406	19.6	1 008	18.8	1 180	10.2	1 188	18.3	859	13.1
Transporte, almacén y comunicaciones.....	1 739	4.0	372	7.3	176	2.5	527	7.4	161	3.0	166	2.9	—	—	337	5.2
Servicios.....	11 131	25.6	753	14.9	2 784	39.9	1 563	21.8	2 012	37.5	1 640	28.1	1 016	15.7	1 363	20.8
TOTAL.....	43 455	100.0	5 067	100.0	6 984	100.0	7 180	100.0	5 381	100.0	5 837	100.0	6 483	100.0	6 558	100.0

CUADRO 9

OCUPACIONES DE LOS PENSIONADOS QUE TRABAJAN
(SEGUN EDADES)

GRUPOS DE OCUPACIONES	TOTAL DE PENSIONADOS		GRUPOS DE EDADES (AÑOS)													
			MENOS DE 40		40 A 49		50 A 54		55 A 59		60 A 64		65 A 69		70 Y MAS	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Profesionales, técnicos y afines.....	1 877	4.3	—	—	521	7.5	341	4.8	507	9.5	335	5.8	173	2.7	—	—
Gerente, administradores y directivos.....	1 721	3.9	—	—	176	2.5	514	7.2	—	—	—	—	348	5.4	683	10.4
Empleados de oficinas y afines.....	3 259	7.5	176	3.5	701	10.0	877	12.2	835	15.6	329	5.6	341	5.2	—	—
Vendedores y afines.....	6 419	14.8	923	18.2	1 385	19.8	1 055	14.7	842	15.7	1 017	17.4	678	10.4	519	7.9
Agricultores, pescadores y afines....	8 799	20.2	184	3.6	527	7.6	895	12.5	175	3.3	1 339	22.9	2 733	42.1	2 046	44.9
Mineros, canteros y afines.....	687	1.6	173	3.4	—	—	514	7.2	—	—	—	—	—	—	—	—
Conductores de transportes y afines.	869	2.0	—	—	176	2.5	527	7.4	—	—	—	—	—	—	166	2.5
Artesanos y operarios.....	9 327	21.5	2 112	41.7	1 414	20.3	1 213	16.9	1 495	27.9	1 017	17.4	1 369	21.1	707	10.8
Otros artesanos y operarios.....	1 380	3.2	373	7.4	169	2.4	176	2.5	167	3.1	495	8.5	—	—	—	—
Obreros y jornaleros.....	1 901	4.4	373	7.4	177	2.5	—	—	340	6.3	327	5.6	174	2.7	510	7.8
Trabajadores de servicios públicos.	7 216	16.6	753	14.8	1 738	24.9	1 048	14.6	1 000	18.6	978	16.8	672	10.4	1 027	15.7
TOTAL.....	43 455	100.0	5 087	100.0	6 984	100.0	7 160	100.0	5 361	100.0	5 837	100.0	6 488	100.0	6 558	100.0

CUADRO 10

CALIFICACION LABORAL DE LOS PENSIONADOS QUE TRABAJAN
(SEGUN ACTIVIDADES)

RAMAS DE ACTIVIDAD	TOTAL DE PENSIONADOS		CLASIFICACION LABORAL								SIN ESPECIFICAR	
			EMPLEADOS		OBREROS		EMPLEADORES		POR CUENTA PROPIA			
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Actividades agrícolas.....	8 810	20.3	179	2.7	1 874	17.0	162	23.7	6 262	25.7	333	48.8
Minas, canteras.....	1 035	2.4	—	—	—	—	173	25.3	862	3.5	—	—
Industrias manufactureras.....	10 514	24.2	1 548	23.1	3 382	30.7	176	25.7	5 408	22.2	—	—
Construcción.....	1 927	4.4	—	—	1 040	9.5	—	—	887	3.6	—	—
Electricidad, gas y servicios sanitarios.....	173	0.4	173	2.6	—	—	—	—	—	—	—	—
Comercio.....	8 126	18.7	2 062	30.8	516	4.7	—	—	5 373	22.0	175	25.7
Transporte, almacenaje y comunicaciones.....	1 739	4.0	502	7.5	725	6.6	—	—	512	2.1	—	—
Servicios.....	11 131	25.6	2 226	33.3	3 468	31.5	173	25.3	5 090	20.9	174	25.5
TOTAL.....	43 456	100.0	6 690	100.0	11 006	100.0	684	100.0	24 394	100.0	682	100.0
		100.0		15.4		25.3		1.6		56.1		1.6

CUADRO 11

CALIFICACION LABORAL DE LOS PENSIONADOS QUE TRABAJAN
(SEGUN OCUPACIONES)

GRUPOS DE OCUPACIONES	TOTAL DE PENSIONADOS		CLASIFICACION LABORAL								SIN ESPECIFICAR	
			EMPLEADOS		ORREROS		EMPLEADORES		POR CUENTA PROPIA			
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Profesionales, técnicos y afines.....	1 877	4.3	1 362	20.4	—	—	—	—	515	2.1	—	—
Gerentes, administradores y directivos.....	1 721	3.9	864	12.9	—	—	345	50.5	512	2.1	—	—
Empleados de oficinas y afines.....	3 259	7.5	2 398	35.9	—	—	—	—	861	3.5	—	—
Vendedores y afines.....	6 419	14.8	1 038	15.5	—	—	—	—	5 206	21.3	175	25.7
Agricultores, pescadores y afines.....	8 799	20.2	—	—	2 042	18.5	163	23.8	6 261	25.7	333	48.8
Mineros, canteros y afines.....	687	1.6	—	—	—	—	—	—	687	2.8	—	—
Conductores de transporte y afines.....	869	2.0	176	2.6	351	3.2	—	—	342	1.4	—	—
Artesanos y operarios.....	9 327	21.5	677	10.1	3 377	30.7	176	25.7	5 097	20.9	—	—
Otros artesanos y operarios.....	1 380	3.2	—	—	523	4.8	—	—	857	3.5	—	—
Obreros y jornaleros.....	1 901	4.4	—	—	1 395	12.7	—	—	506	2.1	—	—
Trabajadores de servicios personales.....	7 216	16.6	175	2.6	3 317	30.1	—	—	3 550	14.6	174	25.5
TOTAL.....	43 465	100.0	6 690	100.0	11 005	100.0	684	100.0	24 394	100.0	682	100.0

CUADRO 12

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LOS PENSIONADOS QUE TRABAJAN
(SEGUN ACTIVIDADES)

RAMAS DE ACTIVIDADES	DISTRIBUCION POR ZONAS						GRAN SANTIAGO	
	TOTAL		URBANA		RURAL		Número	%
	Número	%	Número	%	Número	%		
Actividades agrícolas.....	8 810	20.3	333	1.3	8 477	49.0	—	—
Minas y canteras.....	1 035	2.4	693	2.7	342	2.0	—	—
Industrias manufactureras.....	1 514	24.2	8 069	30.8	2 445	14.1	4 400	37.0
Construcción.....	1 927	4.4	1 393	5.3	534	3.1	726	6.1
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios.....	173	0.4	173	0.7	—	—	173	1.4
Comercio.....	8 126	18.7	5 528	21.1	2 598	15.0	2 809	23.6
Transporte, almacenaje y comunicaciones.....	1 739	4.0	1 238	4.7	501	2.9	5 7	4.4
Servicios.....	11 131	25.6	8 731	33.4	2 400	13.9	3 271	27.5
TOTAL.....	43 455	100.0	26 158	100.0	17 297	100.0	11 906	100.0
	100.0		60.2		39.8			

CUADRO 13

POBLACION ACTIVA Y POBLACION PENSIONADA QUE TRABAJA
(SEGUN ACTIVIDADES)

RAMAS DE ACTIVIDADES	P A I S		PENSIONADOS		% PENSIONADOS RESPECTO DE TOTAL POBLA- CION ACTIVA
	Total	%	Total	%	
Actividades agrícolas.....	706 800	26.8	8 810	20.3	1.25
Minas y canteras.....	51 800	1.9	1 035	2.4	2.00
Industrias manufactureras.....	569 200	21.6	10 514	24.2	1.85
Construcción.....	176 400	6.7	1 927	4.4	1.09
Electricidad, gas, agua y servi- cios sanitarios.....	12 500	0.5	173	0.4	1.38
Comercio.....	361 800	13.7	8 126	18.7	2.25
Transporte, almacenaje y comu- nicaciones.....	170 300	6.4	1 739	4.0	1.02
Servicios.....	590 300	22.4	11 131	25.6	1.89
TOTAL.....	2 639 100	100.0	43 455	100.0	1.65

CUADRO 14

POBLACION ACTIVA Y POBLACION PENSIONADA QUE TRABAJA
(SEGUN OCUPACIONES)

GRUPOS DE OCUPACIONES	P A I S		PENSIONADOS		% PENSIONADOS RESPECTO DE TOTAL POBLA- CION ACTIVA
	Total	%	Total	%	
Profesores, técnicos y afines....	147 800	5.6	1 877	4.3	1.27
Gerentes, administradores y di- rectivos.....	54 300	2.1	1 721	3.9	3.17
Empleados de oficina y afines..	251 800	9.5	3 259	7.5	1.29
Vendedores y afines.....	253 600	9.6	6 419	14.8	2.53
Agricultores, pescadores y afines	704 300	26.7	8 799	20.2	1.25
Conductores de transportes y afines.....	110 300	4.2	869	2.0	0.79
Artesanos y operarios.....	485 000	18.4	9 327	21.5	1.92
Otros artesanos y operarios....	123 600	4.7	1 380	3.2	1.12
Obreros y jornaleros.....	161 100	6.1	1 901	4.4	1.18
Mineros y canteros y afines....	40 100	1.5	687	0.6	1.71
Trabajadores de servicios.....	298 400	11.3	7 216	16.6	2.42
Otros trabajos y ocupaciones no identificados.....	8 700	0.3	—	—	—
TOTAL.....	2 639 100	100.0	43 455	100.0	1.65

CUADRO 15

GRAN SANTIAGO. 1971. NIVELES DE EDUCACION DE LOS PENSIONADOS
QUE TRABAJAN

NIVEL DE EDUCACION	Número	%
UNIVERSITARIA		
Titulados, egresados e incompletos.....	2 248	19.3
MEDIA		
Secundaria y profesional		
4 años o más.....	2 886	24.8
Menos de 4 años.....	1 441	12.3
BASICA (primaria)		
4 años o más.....	3 680	31.5
Menos de 4 años.....	621	5.3
NINGUNA CLASE DE ENSEÑANZA.....	791	6.8
T O T A L.....	11 667	100.0

CUADRO 16

PERSONAS QUE HAN TRABAJADO DESPUES DE PENSIONARSE
MOTIVOS POR LOS CUALES LO HICIERON

MOTIVOS	TOTAL		VARONES		MUJERES	
	Número	%	Número	%	Número	%
Reducido monto de la pensión.....	14 610	70.6	11 299	78.4	3 311	52.6
Descaba seguir trabajando...	2 066	10.0	1 328	9.2	738	11.7
Descaba ocupar su tiempo libre.....	1 306	6.3	1 306	99.1	—	—
Por motivos familiares.....	237	1.1	—	—	237	3.8
Otras.....	819	4.0	473	3.3	346	5.5
No especifican motivo.....	1 660	8.0	—	—	1 660	26.4
TOTAL.....	20 698	100.0	14 406	100.0	6 292	100.0

CUADRO 17

PERSONAS QUE NO HAN TRABAJADO DESPUES DE PENSIONARSE
MOTIVOS POR LOS CUALES NO LO HAN HECHO

MOTIVOS	TOTAL		VARONES		MUJERES	
	Número	%	Número	%	Número	%
Considera que el pensionado no debe trabajar.....	7 052	8.3	4 262	12.5	2 790	5.5
El monto de la pensión le es satisfactorio.....	6 583	7.8	2 491	7.3	4 092	8.1
No ha conseguido trabajo...	4 144	4.9	2 168	6.3	1 976	3.9
El trabajo ofrecido es mal remunerado.....	2 224	2.6	1 473	4.3	751	1.5
Dispone de otras rentas....	12 319	14.5	3 701	10.8	8 618	17.0
Considera que su edad es avanzada.....	21 502	25.4	9 287	27.1	12 215	24.2
Por enfermedad o accidente..	18 318	21.6	9 270	27.1	9 048	17.9
Por otros motivos.....	12 634	14.9	1 578	4.6	11 056	21.9
TOTAL.....	84 776	100.0	34 230	100.0	50 546	100.0
	100.0		40.4		59.6	

ANEXO I

Convenio (Núm. 102) relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social

Parte IV. Prestaciones de Desempleo

Artículo 19. Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de desempleo, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.

Artículo 20. La contingencia cubierta deberá comprender la suspensión de ganancias, según la defina la legislación nacional, ocasionada por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente en el caso de una persona protegida que sea apta para trabajar y esté disponible para el trabajo.

Artículo 21. Las personas protegidas deberán comprender:

- a) sea a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50% de todos los asalariados;
- b) sea a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos de conformidad con las disposiciones del artículo 67;
- c) o bien, cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50% de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas.

Artículo 22.

1. Cuando la protección comprenda a categorías de asalariados, dicha prestación consistirá en un pago periódico calculado de conformidad con las disposiciones del artículo 65 o con las del artículo 66.

2. Cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, la prestación consistirá en un pago periódico calculado de conformidad con las disposiciones del artículo 67.

Artículo 23. La prestación mencionada en el artículo 22 deberá garantizarse, en la contingencia cubierta, por lo menos en las personas protegidas que hayan cumplido el periodo de calificación que se considere necesario para evitar abusos.

Artículo 24.

1. La prestación mencionada en el artículo 22 deberá concederse durante todo el transcurso de la contingencia, pero su duración podrá limitarse:

- a) cuando la protección comprenda a categorías de asalariados, a 13 semanas en el transcurso de un periodo de 12 meses;
- b) cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, a 26 semanas en el transcurso de un periodo de 12 meses.

2. Cuando la legislación nacional establezca que la duración de la prestación variará de conformidad con el periodo de cotización o de conformidad con las prestaciones recibidas anteriormente en el transcurso de un periodo prescrito, o con ambos factores a la vez, las disposiciones del apartado a) del párrafo 1 se considerarán cumplidas si el promedio de duración de la prestación comprende, por lo menos, 13 semanas en el transcurso de un periodo de 12 meses.

3. La prestación podrá no ser pagada por un periodo de espera fijado en los siete primeros días en cada caso de suspensión de ganancias, contando como parte del mismo caso de suspensión de ganancias los días de desempleo antes y después de un empleo temporal que no exceda de una duración prescrita.

4. Cuando se trate de trabajadores de temporada, la duración de la prestación y el periodo de espera podrán adaptarse a las condiciones de empleo.