



I NSTITUTO
U NIVERSITARIO
A ERONAUTICO

Facultad de Ciencias de la Administración

Centro Tutorial Rosario

TRABAJO FINAL DE GRADO

Título: Desempleo y Desocupación - Variable de la Política Económica.

Tutor: Emilio Alberto SANCHEZ GARCÍA

Alumno: Fabián Pablo D'AVOLIO (Carrera: Contador Público)

Noviembre 2012

Resumen

*El tema desarrollado es el **Desempleo y la Desocupación como variables dependientes de las políticas económicas llevadas a cabo por la gestión de gobierno**, presentándolo como una herramienta fundamental en los objetivos y metas del estado para maximizar los niveles de empleo y actividad económica en su conjunto.*

El proyecto se denomina **“Desempleo y Desocupación - Variable de la Política Económica”**.

El objetivo principal de este proyecto es generar una idea de cambio para quien le interese recibirla, sobre un modelo para contrarrestar la caída en la demanda del Factor Trabajo y sostener la actividad económica estimulando el empleo como factor de la producción y del PBI a través del consumo de los habitantes de un país, donde el Estado deje el rol de otorgar solo subsidios directos al desempleado, que no deja de serlo, sino por el contrario, se transforma en un sector más de los carenciados o marginados de la sociedad económicamente activa, recibiendo dádivas o migajas del sistema de gobierno.

Tenemos que dejar de subsidiar la oferta del Factor Trabajo en forma directa, para indirectamente estimular la demanda de empleo, donde las empresas sean los beneficiarios del estímulo fiscal que motive a la búsqueda de trabajadores en condición de desempleo y desocupación, generando una retroalimentación del sistema integrador de empleo en forma permanente y expansiva, considerando que debemos dejar de pensar en la misma como gasto para pasar a pensar en inversión.

Es grato exponer que considero este tema aplicable para cualquier tipo de empresa, desde una unipersonal, pasando por PYMES, hasta las grandes multinacionales.

Introducción

Keynes nos dejó como idea interesante, que las naciones y sus economías no son capaces de ajustarse en forma adecuada, manteniendo altos niveles de producción y bajos niveles de desempleo. Hasta aquí sabemos que esa capacidad de una economía para ajustarse depende de sus instituciones y de las distintas políticas económicas aplicadas con mayor o menor éxito.

Trabajaremos desarrollando una exposición teórica sustentada con bibliografía, entrevistas, artículos, todos los proyectos similares implementados, y experiencias varias.

Se expondrán cuales fueron sus orígenes, como ha evolucionado, cuales fueron las técnicas, y cual es la proyección para el futuro.

Pero no todo es tan sencillo ni tan viable como parece. Lamentablemente el mercado capitalista posee sus fallas, y cuando la “mano invisible” no puede resolver el margen de desaprovechamiento de los recursos, cuando el indicador de la tasa de desempleo nos muestra la ineficiencia en el no aprovechamiento pleno del FACTOR TRABAJO, es aquí donde el rol del Estado debe participar activamente en la economía para promover el bienestar general de la población y garantizar tres principios: la Eficiencia, la Equidad y la Estabilidad.

No olvidemos que en nuestro país la Constitución Nacional reza en su art. 14 bis, estableciendo que el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada, descanso y vacaciones pagados, retribución justa; salario mínimo, vital y móvil, igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

Tipo de investigación: Descriptiva: Sobre distintos tipos de planes de gobierno, su funcionamiento, los costos de desarrollo e implementación, sus resultados, el tiempo óptimo de resolución, y los efectos que causan a nivel personal y empresarial.

Nos permitiremos sacar conclusiones respecto a su funcionamiento y su utilidad en las Empresas.

¿Qué espero de este trabajo?

Que el mismo sea una orientación útil para toda empresa y la economía de un país en su conjunto, en busca de eficiencia, liderazgo, posicionamiento, cultura, idoneidad, personalidad e identidad, dentro de un marco competitivo y globalizado, donde las herramientas fundamentales para el éxito sean el conocimiento, capacidad y creatividad para enfrentar los nuevos desafíos que día a día se presentan en la economía moderna.

Desarrollo

El presente trabajo se inicia con una breve referencia conceptual a la seguridad social como el área específica de las políticas públicas encargada de brindar cobertura a la población afectada por problemas de empleo y el contexto general en que deben implementarse estas políticas, signado por la crisis de la sociedad salarial, dando cuenta de los cambios operados a partir de los '80 bajo el influjo de la globalización y las reformas orientadas en el Consenso de Washington y la especificidad de este fenómeno en América Latina, y en nuestro país.

El análisis aborda luego la experiencia comparada en diversos países seleccionados en función de sus diferentes niveles de desarrollo, centrándose en las siguientes variables: personas protegidas, requisitos para la obtención del subsidio o seguro, prestaciones que comprende, duración de la prestación, monto de la prestación, extinción de la prestación, financiamiento y administración del sistema.

Se presenta una descripción de las políticas de cobertura del desempleo en el ámbito nacional, exclusivamente las desarrolladas en el marco de la seguridad social, y de las políticas asistenciales implementadas.

A modo de reflexión, se sintetizan las lecciones e interrogantes que plantea el caso argentino con respecto a las tendencias vigentes en materia de políticas de cobertura del desempleo, así como a su desenvolvimiento y sustentabilidad en términos económicos.

Finalmente una propuesta de cambio en el sistema, con su desarrollo motivacional y el mecanismo de aplicación sugerido, ratificando el título de este Trabajo Final de Grado, una solución al problema del Desempleo y la Desocupación, donde las Políticas Económicas aplicadas en el contexto oportuno pueden resolver las variables más problemáticas y conflictivas de una sociedad organizada.

Definiciones Generales

Desempleado: en Cesantía, o también definido como Parado en distintas economías, según la definición de la O.I.T.¹ (Organización Intenacional del Trabajo), un trabajador está desempleado sí:

- La semana pasada no trabajó y no tiene trabajo, (estando disponible para trabajar).
- No tiene un empleo ni un negocio.
- En la última semana hizo algo para buscar trabajo, (gestiones útiles).

Esto implica que para considerar como desempleado a una persona, ésta no sólo debe tener la voluntad de trabajar, sino además debe contar con la disponibilidad para hacerlo y haber realizado al menos una gestión concreta para obtenerlo.

Las recomendaciones de la OIT hacen un pormenorizado análisis sobre los conceptos señalados, indicando precisamente que se entiende por disponibilidad, así como los tipos de gestiones que deben ser consideradas.

Desocupado: Es el que NO califica como desempleado según lo anterior.

¹ MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, "Informe Económico N° 28 OIT" *El Trabajo en el Mundo 2000. La Seguridad de los Ingresos y la Protección Social en un Mundo en Plena Transformación* OIT Ginebra 2000

Clasificación del Desempleo

Existen diferentes clases de desempleo, de acuerdo al tipo o tipos de causas que lo originan. La doctrina, en general, ha descrito las causas del desempleo como Friccionales, Temporales, Estructurales, Cíclicas, y Tecnológicas.

A) El desempleo friccional

Se produce porque los trabajadores que están buscando un empleo no lo encuentran de inmediato; mientras están buscando trabajo son contabilizados como desempleados. La cuantía del desempleo friccional depende de la frecuencia con que los trabajadores cambian de empleo y del tiempo que tardan en encontrar uno nuevo.

B) El desempleo temporal

Se produce cuando las industrias tienen una temporada baja, como durante el invierno en la industria de la construcción o en otros sectores de producción cuyas tareas se realizan a la intemperie. También se produce al finalizar el año escolar, cuando muchos estudiantes y licenciados se ponen a buscar trabajo.

C) El desempleo estructural

Se debe a un desequilibrio entre el tipo de trabajadores que requieren los empresarios y el tipo de trabajadores que buscan trabajo. Estos desequilibrios pueden deberse a que la capacitación, la localización o las características personales no sean las adecuadas. Por otro lado, incluso los trabajadores muy calificados pueden estar desempleados si no existe una demanda suficiente de sus aptitudes laborales.

D) El desempleo cíclico

Es el resultado de una falta de demanda general de trabajo. Cuando el ciclo económico cae, la demanda de bienes y servicios cae también y, por lo tanto, se despiden a los trabajadores. El desempleo cíclico está constituido por las grandes recesiones económicas, que periódicamente colocan a la economía en situación de crisis.

E) El desempleo tecnológico

El desempleo tecnológico hace referencia al que se produce en aquellos sectores industriales en los que la adopción de nuevos métodos, la introducción de nuevas técnicas, la utilización de nuevas máquinas o la desaparición de ciertos procesos productivos, dan lugar a prescindir de mano de obra y a reducción de personal.

Causas del Desempleo

EL DESEMPLEO SU TRATAMIENTO COMO CONTINGENCIA SOCIAL². Aspectos generales.

Para el logro de lo recientemente señalado, existen diversos instrumentos creados con dicha expectativa, entre estos se encuentran los subsidios a cesantes, indemnizaciones por años de servicio, bonificaciones a la contratación, programas de capacitación a cesantes, los programas de fuentes laborales de emergencia y los seguros de desempleo. Estos últimos tienen por finalidad proveer de ingresos a los trabajadores afectados por la cesantía a efectos de paliar las carencias que implica hallarse privado de trabajo.

En un debate público organizado por la OIT en el marco de la Cumbre Ginebra 2000, se criticó el seguro de desempleo por ser ineficaz en lo que respecta a la reducción de la pobreza, por prestarse a abusos, carecer de sostenibilidad política y no resistir los choques estructurales.

El desempleo como problema social

El desempleo es, antes que nada, un problema individual y en todo caso familiar, en el sentido de que afecta principalmente, como es obvio, a quien se encuentra en dicha situación y a su círculo de dependencia económica y afectiva, pero que alcanza también a sus posibilidades de promoción profesional y social, y que en última instancia tiene que ver, asimismo, con la dignidad de las personas.

Desde la perspectiva social, claro está, el desempleo no es sólo un problema de los individuos, ni siquiera de ciertos grupos sociales; es, además, una falla de la sociedad (desde el punto de vista de su economía pero también desde el punto de vista de su organización como comunidad de personas), y puede llegar a ser, en coyunturas de gran depresión, una situación de alarma o calamidad social.

² CASTEL. Robert. *La Metamorfosis de la cuestión social una crónica del asalariado*. Gedisa. Barcelona. 1999

Respuesta institucional al problema del desempleo

El desempleo preocupa desde luego a quien lo sufre³, a su entorno familiar y social, y a las organizaciones dedicadas a la representación y defensa de los intereses de la clase trabajadora. Pero también se ha convertido en asunto o problema de interés público o, lo que es lo mismo, de interés para los poderes públicos.

Instrumentos de protección contra el desempleo. El riesgo de abuso

Los mecanismos de protección al trabajador han sido básicamente los empleos de emergencia, Subsidio de Cesantía, bonificaciones a la contratación, programas de capacitación a cesantes, la Indemnización por Años de Servicio y el reciente Seguro de Desempleo.

El dilema es que cuanto mayores sean las prestaciones, mayor será la oportunidad de riesgo moral, al igual que el fraude. Así puede generarse una tendencia creciente a solicitar asistencia social y un mayor absentismo laboral y un menor nivel de búsqueda de empleo, pueden encontrarse entre los resultados.

El Estado no puede asumir la totalidad de la carga social, ello se traduce en un posible aumento de tributos y en cierta medida, en un estancamiento de la movilidad ocupacional, por cuanto el desempleado puede aprovecharse innecesariamente de los beneficios del sistema.

La lucha contra la cesantía. Una tarea compartida

Hemos visto que cuando el desempleo alcanza la categoría de problema social⁴ se convierte en un desafío para los poderes públicos. Dentro de ellos, es el Estado, como expresión más acabada del cuerpo social, el primer encargado de dar respuesta a ese problema. Sin embargo el desempleo es también responsabilidad de la propia sociedad.

Concepto, objetivos y bases de una política para abatir la cesantía

Es precisamente lo que ha señalado al respecto la OIT, en materia de objetivos, en los siguientes términos "La indicada política debería tender a garantizar: que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo; que dicho trabajo será tan productivo como sea posible; que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social".

³ SENNETT, Richard. *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Editorial Anagrama. Barcelona. 2000

⁴ BAUMAN, Zygmunt. *Trabajadores, consumismo y nuevos pobres*. Gedisa, Madrid. 1999.

Marco Conceptual Histórico

La Organización Internacional del Trabajo, (OIT), en un documento publicado en 1991 denominado Administración de la Seguridad Social definió la Seguridad Social como: "La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos."

Históricamente, la Seguridad Social como institución nace en Alemania, en la gestión del Canciller Otto Von Bismarck, quien impulsa tres leyes sociales, que representan hasta hoy la base del Sistema de Seguridad Social Universal: Seguro contra la Enfermedad (1883), Seguro contra Accidentes de Trabajo (1884) y Seguro contra la Invalidez y la Vejez (1889). Estas normas facilitaron el desarrollo de los estados industriales al asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo que luego permitiría la consolidación de la sociedad salarial.

Sin embargo, la expresión Seguridad Social recién se populariza a partir de su uso en la "Social Security Act" de 1935 en Estados Unidos. Posteriormente, el concepto es ampliado y redefinido para alcanzar su significación actual en el llamado Informe Beveridge o Social Insurance and Allied Services Report de 1942 con las prestaciones sanitarias y la constitución del Servicio Nacional de Salud británico.

Entendida a partir de la década del 40 como un sistema integral, la seguridad social pasó a abarcar diferentes subsistemas que, sin perjuicio de su autonomía, deberían coordinar los: Subsistema de Pensiones; Subsistema de Salud; Subsistema de Desempleo Forzoso y Capacitación Laboral; Subsistema de apoyo a la familia y a la niñez, Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, y Subsistema de Recreación.

El estado de bienestar se basa en la idea de que, entre las obligaciones del Estado, está la de garantizar a toda la población una situación de "bienestar". Este concepto implica algo más que la simple supervivencia o la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo como se consideraba en estadios anteriores del capitalismo; es una supervivencia con dignidad, entendida esta última según las condiciones económicas y sociales en cada momento histórico.

Si bien estos profundos cambios económicos y sociales han repercutido en todas las sociedades, los efectos no son los mismos en todas ellas: se sienten más profundamente en los países periféricos que en los centrales debido a que no cuentan con un nivel de desarrollo que les permita insertarse en un mundo cada vez más globalizado y paralelamente brindar respuesta a las demandas sociales.

Marco Conceptual Actual

EL SEGURO DE DESEMPLEO

La función principal que cumple la seguridad social⁷ es la de brindar previsibilidad en los ingresos, tanto mediante transferencias en favor de quienes carecen de recursos, como a través de prestaciones destinadas a quienes han contribuido a la seguridad social.

La experiencia demuestra que en momentos de crisis económicas, los países que cuentan con un sistema integrador de seguridad social, las consecuencias sociales de las crisis no impactan tan profundamente en el tejido social como en aquéllos en que los sistemas de seguridad social no existen o son restringidos.

Si bien la función primordial que cumplen las prestaciones de desempleo es la de proporcionar una seguridad de ingresos durante los períodos de desempleo involuntario, existen objetivos adicionales tales como:

- facilitar la búsqueda de empleo;
- favorecer el equilibrio del mercado laboral mediante un acercamiento de la demanda y la oferta del factor trabajo;
- contribuir a mantener el consumo, tanto en el plano individual como en el nivel de demanda agregada;
- promover una búsqueda eficaz de empleo garantizando una mejor correspondencia entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo.

Por último, un seguro consiste en la transferencia de un riesgo financiero asociado a un evento en particular (siniestro), desde la persona asegurada a la aseguradora; en el caso del seguro de desempleo, al traspasar del individuo a la comunidad la incertidumbre del riesgo, la financiación del seguro social permite mejorar el bienestar de la comunidad en su conjunto.

⁷

Alzúa, María Laura & Guillermo Cruces & Laura Ripani, 2010. "Welfare Programs and Labor Supply in Developing Countries. Experimental Evidence from Latin America," CEDLAS, Working Papers 0095, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

Breve historia de los seguros de desempleo

Los sistemas de protección del paro nacen a principios del siglo XX. El primer país en abordar la cobertura de esta contingencia es Gran Bretaña, que establece en 1909 “La Red Nacional de Agencias Públicas de Colocación”, lo que implica que, en la experiencia británica, las hoy llamadas “políticas activas” son anteriores a las “políticas pasivas”. Dos años más tarde insta el Seguro de Desempleo Obligatorio para un número de determinadas industrias consideradas estratégicas, seguro que termina de generalizarse en 1920. Esta prestación se organiza bajo la gestión directa del Estado central que, a través del Ministerio de Trabajo, “recauda las cotizaciones, distribuye los subsidios y controla a los parados”

Francia sigue al Reino Unido en la experiencia de atención a los desocupados. Sin embargo, el modelo que adopta es muy diferente. Tiene su origen en los “socorros municipales de desempleo” que no son un seguro propiamente dicho ya que no se encuentran ligados a la laboralidad y a la cotización previa. También se diferencia de Gran Bretaña en el modelo de gestión, ya que desarrolla las “Cajas Sindicales de Desempleo” que establecen las bases de un sistema bipartito para la gestión y distribución de las indemnizaciones. Paralelamente, el Estado francés comienza a distribuir “socorros” de asistencia a los desocupados, los que en 1939 pasan a denominarse *subsidios*. La experiencia francesa alcanza su culminación con la sanción de la Ley de Generalización de la Seguridad Social de 1946, que sienta las bases para el desarrollo de un Estado Social.

Ya en 1919 la Conferencia Internacional del Trabajo (antecedente de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-), en su primera reunión, emite la Recomendación N° 1, por la que insta a los estados a organizar un sistema eficaz de seguros contra el desempleo, como forma de dar respuesta al deterioro de la situación laboral que afectaba principalmente a Europa a consecuencia de la desmovilización de los ejércitos luego de concluida la 1ª Guerra Mundial.

En el período de la segunda posguerra, cuando se registra el ciclo más extenso de crecimiento de la sociedad occidental, los países desarrollados, casi en su totalidad, contaban con sistemas de protección contra el paro no voluntario. Desde hace más de un cuarto de siglo, los países miembros de la OCDE, y desde hace una década, todos los países del Europa del Este, han desarrollado programas basados en políticas activas y/o pasivas para atender a los desocupados.

El Seguro de Desempleo en el Mundo

PANORAMA GENERAL

Las características varían ampliamente entre países⁸. Desde el punto de vista de los aspectos generales de la protección por desempleo, algunos estados, como Alemania y el Reino Unido, utilizan un criterio único y universal de inclusión, sin acepción de niveles, regímenes ni categorías. Por el contrario, en Francia, Italia y España los criterios de delimitación del ámbito subjetivo de protección se refieren de forma diferenciada a los diversos niveles y regímenes, quedando excluidos algunos colectivos de desempleados.

Desde un punto de vista conceptual pueden diferenciarse dos principales modelos de protección por desempleo: contributivo y asistencial. Cada uno de los dos mencionados modelos plantea importantes problemas a la hora de ser aplicados en estado puro. Por ello, los Estados suelen utilizar un modelo mixto, combinando la técnica contributiva con la asistencial, mediante la instauración de dos niveles de protección. Sin embargo, no en todos los Estados se utiliza dicho esquema. Por ejemplo, en Italia, la división corresponde hacerla entre la protección por desempleo total y la protección por desempleo parcial.

En lo que respecta a la organización administrativa, la gestión de la misma debe atender al principio de coordinación entre las medidas «activas» y «pasivas» de empleo. Básicamente, los países obedecen a dos modelos, según que exista una Administración única (sobre todo Alemania, aunque también España, con matices) diferenciada para gestionar tanto la política de empleo como la protección por desempleo (Italia, Francia y Reino Unido).

Algunos de los elementos que deben considerarse en el análisis de un esquema de seguro de desempleo son:

- Población beneficiaria potencial
- Requisitos para hacer efectivo el seguro de desempleo
- Tasa de reposición (porcentaje del salario cubierto por seguro de desempleo)
- Duración de las prestaciones por desempleo
- Forma de financiamiento del seguro de desempleo
- Relación con políticas activas de mercado de trabajo (capacitación, readiestramiento, etc.)

⁸

Meyer, B. (1990). "Unemployment insurance and unemployment spells." *Econometrica* 58 (4). 2, 2.

Conclusiones Preliminares

En los países industrializados, los regímenes de prestaciones de desempleo resultan cada vez más inadecuados en la medida en que las modalidades de empleo se han vuelto cada vez más inciertas. Estos regímenes tienen por lo tanto que ser suficientemente flexibles para cubrir las nuevas incertidumbres y los cambios con que se enfrentan los trabajadores y tienen que formar parte de estrategias más amplias de empleo y desarrollo económico.

Otro enfoque ha consistido en utilizar la protección social para subsidiar a los trabajadores no calificados, ya sea mediante el pago de prestaciones supeditadas a una comprobación de recursos para los trabajadores pobres o mediante la exoneración (parcial o total) del pago por los empleadores de cotizaciones a la seguridad social con respecto a esos trabajadores (el Estado se hace cargo de los costos correspondientes).

En los países en desarrollo de ingresos medianos, los sistemas de prestaciones de desempleo están cuando mucho en las etapas constitutivas: la duración y el nivel de las prestaciones son generalmente bajos y la cobertura es mucho más limitada que en los países industrializados. Por otra parte, en una serie de países de ingresos medianos los trabajadores del sector formal están amparados por diversos tipos de legislación que protegen el empleo, algunos de los cuales no prevén prestaciones de desempleo.

La legislación incluye habitualmente la indemnización por fin de servicios, lo cual puede ayudar a los trabajadores que pierden su empleo por reducción de personal a sobrellevar un período de desempleo. En algunos países de América Latina fueron reemplazados en el decenio de 1990 por regímenes obligatorios de ahorro. Este cambio implicó que los fondos ahorrados se invirtieran en el mercado de capitales en lugar de conservarse en la empresa.

La mayoría de los regímenes de prestaciones de desempleo en los países en desarrollo, así como en el mundo industrializado, se financian con las cotizaciones de los empleadores y de los trabajadores, pero en algunos países de América Latina como Brasil y Chile se financian con el impuesto sobre la renta.

La implementación del seguro de desempleo en diversos países

Se describirán, a continuación, las principales características y la aplicación de sistemas de seguro de desempleo en diversos países, con estructuras económicas y sociales muy diversas entre sí.

El logro de resultados positivos en materia de seguridad social y empleo dependen en gran medida del desarrollo económico, y todos esos aspectos contribuyen a su vez al proceso de desarrollo socioeconómico.

El seguro de desempleo en el mundo

Nivel de Protección	Países	Características
A l t o	Alemania	<ul style="list-style-type: none"> • La protección frente al desempleo consiste en varios niveles de prestaciones.
	Austria	
	Bélgica	
	Dinamarca	
	Finlandia	
	Francia	
	España	
	Islandia	
	Luxemburgo	
	Noruega	
	Países Bajos	
	Suecia	
Suiza		
M e d i o	Australia	<ul style="list-style-type: none"> • Los desempleados que reciben prestaciones son relativamente pocos y la compensación es inferior a las del primer grupo de países. • Las prestaciones en metálico van desde 23% del salario en Nueva Zelanda a 58% en Canadá y en Estados Unidos. • La duración de la indemnización por desempleo es corta, pues las prestaciones se abonan durante un tiempo inferior a 12 meses. • En Estados Unidos y en Canadá no existe un segundo nivel de ayuda al desempleo al agotarse el tiempo del primer nivel.
	Canadá	
	Irlanda	
	Japón	
	Nueva Zelanda	
	Reino Unido	
	Estados Unidos	
B a j o	Europa Central y Oriental	<p>Solo la mitad de los desempleados reciben prestaciones de desempleo o asistencia social. El número de beneficiarios ha disminuido considerablemente en varios países.</p> <p>En la mayoría de los países se tienen planes de compensación por finalización del trabajo en la forma de una única suma como indemnización. Normas de acceso muy restrictivas a los planes de seguro de desempleo. Generalmente excluye a los asalariados más vulnerables. Los porcentajes de indemnización compensatoria oscilan entre el 40 y el 80% de los salarios. Chile y Argentina: prestaciones que disminuyen por tramos de acuerdo a la duración del desempleo.</p> <p>En 1998 sólo cuatro economías tenían alguna forma de plan de prestaciones por desempleo: China, Mongolia, República de Corea y Hong Kong. En general las tasas de indemnización son modestas.</p>
	América Latina y el Caribe	
	Asia	

Fuente: OIT, *El trabajo en el mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*, 2000.

Resumen General

En el informe de la OIT sobre *El trabajo en el mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*, se afirma que incluso los países más ricos de Europa y Norteamérica redujeron en la década de 1990 la protección brindada por el seguro de desempleo.

El informe señala que los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido ocupa un bajo nivel porque «la duración de la indemnización por desempleo es corta, pues las prestaciones se abonan durante un tiempo inferior a 12 meses». Además, ni en los Estados Unidos ni en Canadá existe un segundo nivel de ayuda al desempleo asequible cuando se agota el tiempo del primer nivel.

América Latina y el Caribe - La mayoría de los países latinoamericanos «funcionan con planes de compensación por finalización del trabajo», que prevén la entrega de una única suma como indemnización «para ayudar a salir de apuros a los trabajadores desempleados mientras dura su situación de desempleo».

En síntesis, Latinoamérica y el resto de los países emergentes que cuentan con programas de seguro de desempleo, no integran el grupo de países que pueden ser destacados por la eficacia y generosidad de los sistemas de cobertura.

El cuadro siguiente presenta como se agrupan, en función de la generosidad, algunos países en 3 grupos según índice de generosidad, que depende de la amplitud de cobertura y del nivel de tasa de sustitución, según su tasa de desempleo.

Países según índice de generosidad del Seguro, Clasificación de Desempleo y Tasa de Desocupación:

Índice de Generosidad	Tasa de Desempleo(*)		
	Baja	Mediana	Alta
Bajo		Chile	Argentina Uruguay
Mediano	Japón Nueva Zelanda	Brasil Gran Bretaña Estados Unidos Irlanda	
Alto	Portugal Islandia Noruega Suiza Suecia	Australia Países Bajos Dinamarca Austria	Canadá Francia Alemania Bélgica Finlandia España

(*) Tasa de desempleo baja: hasta 5% mediana hasta 10% alta: superior al 10%

Fuente: Banco Mundial "Household Risk Management and Social Protection", 2010

El Seguro de Desempleo en Argentina

Antecedentes

En nuestro país existen dos antecedentes al Seguro de Desempleo:

i. el Fondo de Desempleo para los Trabajadores de la Industria de la Construcción, instituido en 1980 por la Ley 22250, y

ii. el Subsidio por Desocupación instrumentado durante el gobierno del Dr. Alfonsín mediante el decreto 2485 de diciembre de 1985. En este caso, los beneficiarios eran los trabajadores comprendidos en las Cajas de Asignaciones y Subsidios Familiares que se hubieran desempeñado en la actividad en relación de dependencia durante un lapso superior a 9 meses. El beneficio consistía en el cobro de un subsidio especial, asignaciones familiares y prestaciones médico-asistenciales durante cuatro meses (para trabajadores sin carga de familia que hubieran acreditado su desempeño durante un año continuo). El monto del subsidio era equivalente al 70% del salario mínimo vigente al momento del pago y para acceder a él no era necesario haber realizado aportes previos.

Ley Nacional de Empleo N° 24.013

El 13 de noviembre de 1991 fue sancionada la Ley Nacional de Empleo. En su artículo 2º, inc. h) determina como uno de sus objetivos el “organizar un sistema eficaz de protección a los trabajadores desocupados”. Asimismo, en la enumeración de las políticas de empleo desarrollada en el art. 3º, figuran “las acciones de protección a los trabajadores desempleados”.

La protección a los trabajadores en situación de desempleo constituye el contenido del Título IV de la ley, “De la protección de los trabajadores desempleados”, en su Capítulo Único “Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo”.

La Ley N° 24.013, en sus arts. 111 a 152, prevé la protección de los trabajadores que estén sin empleo por medio de un sistema integral de prestaciones por desempleo y un servicio de formación, empleo y estadísticas. A fin de financiar dichos institutos crea el Fondo Nacional de Empleo, que es una cuenta que se nutre de una contribución patronal sobre la masa salarial.

Su objeto es cubrir y amparar la contingencia social del desempleo por medio de un impuesto a cargo de todo empleador y a brindar un subsidio transitorio a quienes han perdido su ocupación por causas que no les son imputables.

Tiempo y monto de la prestación

El tiempo y la cuantía de las prestaciones están fijados en los arts. 117 y 118 de la Ley N° 24.013. El tiempo total de la prestación está vinculado al período de cotización de los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo.

El monto y los plazos de otorgamiento de las prestaciones están predeterminados en la Ley Nacional de Empleo sobre la base de un procedimiento especial que el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil es el encargado de fijar:

- a) determinar un porcentaje neto de la mejor remuneración mensual, normal y habitual de los últimos 6 meses anteriores al cese que generan el estado de desempleo;
- b) establecer, sin perjuicio de lo enunciado en el párrafo anterior, el mínimo y el máximo al cual tendrán derecho los desempleados como prestación dineraria.

Período de cotización que se requiere	Duración de las prestaciones	Cuantía de la prestación
De 12 a 23 meses	4 meses	Establecida por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil.
De 24 a 35 meses	8 meses	85% de la prestación de los primeros cuatro meses
36 meses o más	12 meses	70% de la prestación de los primeros cuatro meses

En el caso de trabajadores eventuales, si cotizó mas de 12 meses se lo asimila a un trabajador permanente, en cambio, si cotizó menos de 12 meses le corresponde un (1) día por cada tres (3) de servicio prestado con cotización.

Para los trabajadores de temporada, la relación se establece con la escala de los trabajadores permanentes o la de eventuales, de acuerdo con el período de cotización que hayan acreditado.

El Fondo Nacional de Empleo, además de financiar las prestaciones por desempleo, debe financiar programas y proyectos tendientes a la generación de empleo por medio de aportes que efectúa el Estado mediante las partidas que asigna anualmente la Ley de Presupuesto, los recursos aportados por las provincias, las donaciones, los legados, los subsidios y las subvenciones, las rentas provenientes de la inversión de las sumas ingresadas al Fondo por cualquier concepto, las multas que se originan en la infracción de la ley, los saldos no utilizados de ejercicios anteriores y los recursos provenientes de la cooperación internacional en la medida en que fueren destinados a programas, acciones y actividades generadoras de empleos y formación profesional.

Administración del Sistema

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social tiene a su cargo la administración y gestión del Fondo Nacional de Empleo. La gestión de otorgamiento de prestaciones está a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social. Queda reservada para el Consejo Nacional de Empleo, Productividad y Salario Mínimo, Vital y Móvil la facultad de fijar los niveles de las prestaciones.

La Ley de Empleo también contempla la creación de un organismo contralor: una Comisión Bicameral integrada por tres Senadores y tres Diputados la que tiene como principal función supervisar el cumplimiento de la Ley de Empleo.

La Ley Nacional de Empleo está reglamentada por los Decretos Nacionales N° 2725/91, N° 739/92. Este último decreto es el que reglamenta el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo, a la vez que el decreto N° 51/99, establece la metodología de cálculo de la prestación por desempleo.

Año 2002 - Emergencia Ocupacional

En párrafos anteriores del presente trabajo se destacaba que, a los elevados índices de desocupación se debía agregar en la actualidad, al panorama del mercado laboral argentino, el predominio de puestos de trabajo precarios -inestables y sin cobertura social-, las bajas remuneraciones, asalariados por debajo de la línea de pobreza y el hecho de que el desempleo afecta en mayor medida que en el pasado a los jefes de hogar, que son el principal proveedor de ingresos de las familias. Es así como desde 1991 se ha triplicado la proporción de hogares con jefes desocupados, generando en la clase media una capa de nuevos pobres.

Para el mes de mayo de 2002, la desocupación había alcanzado el 21,5% (3.038.000 personas) de la población activa (14.300.000), la cifra más alta de la historia argentina (en la crisis del 30 fue del 7%) y la más elevada en Latinoamérica.

Programa Jefes de Hogar. Dec. 165/2002

A comienzos del año 2002, el Poder Ejecutivo nacional declaró tres emergencias: la ocupacional, la alimentaria y la sanitaria. Para intentar paliar estas situaciones se instituyeron tres planes de asistencia: un subsidio por desempleo a jefas y jefes de hogar desocupados, un plan alimentario y la distribución de medicamentos básicos.

El Decreto N° 165/02 creó el Programa Jefes de Hogar, destinado a jefes o jefas de hogar, con hijos de hasta 18 años o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país.

El objetivo del Plan es propender a la protección integral de la familia y asegurar la concurrencia escolar de los hijos que se encuentren en las condiciones previstas en el decreto y propiciar, en su caso, la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados a la educación formal o su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral.

Las personas que obtienen el subsidio deben, como contrapartida, participar obligatoriamente de programas de capacitación para facilitar su reinserción en el mercado laboral.

Así se beneficiaron más de un millón de personas que no tenían que ofrecer un trabajo a cambio, sino cumplir dos requisitos básicos: capacitarse profesionalmente y garantizar la escolaridad de sus hijos.

El art. 6° del Decreto N° 565/02 declara la compatibilidad del cobro de los beneficios que se acuerden en el marco del Programa Jefes de Hogar con la percepción, por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, de becas estudiantiles o transferencias de otro programa social, por montos menores al de aquellos o ayudas alimentarias.

La Resolución N° 312/02 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en cambio, prohíbe ser beneficiario del Programa a aquellos desocupados que se encuentren participando al mismo tiempo de algún otro programa de empleo del Ministerio o de otros programas provinciales o municipales, como así tampoco quienes se encuentran percibiendo prestaciones previsionales de cualquier naturaleza, prestaciones por desempleo, o pensiones no contributivas, salvo las otorgadas en razón de ser madre de siete hijos o más, ex combatientes en el conflicto del Atlántico sur, o por razón de invalidez.

El art. 17 de la Resolución MTEySS N° 312/02 le impone a la Secretaría de Empleo promover las actividades de formación profesional y capacitación del Programa, las que tienen como objetivo incorporar a los jefes o jefas de hogar desocupados a la educación formal o su participación en cursos de capacitación -presenciales o a distancia- que coadyuven a su futura reinserción laboral, prioritariamente en proyectos productivos o socialmente relevantes, de impacto ponderable como beneficios comunitarios.

Para la eficaz aplicación del Programa se creó el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC), conformado por tres representantes de cada uno de los siguientes sectores: a) organizaciones de empleadores; b) organizaciones sindicales de los trabajadores; c) organizaciones no gubernamentales; d) instituciones confesionales y representantes del gobierno nacional.

La intención del Ministerio de Trabajo de utilizar este programa como alternativa para reinsertar laboralmente a los trabajadores desocupados beneficiarios del mismo, quedó reforzada con el dictado de la Resolución MTEySS N° 37/02 (BO del 24/1/2003), que crea el Componente Solidario de Reinserción Laboral y el Registro de Historia Laboral, con el propósito de que los empleadores inscriptos en el Registro de Empleadores previsto en el art. 18 de la Resolución N° 312/02, pudieran contratar a estos trabajadores.

Aunque varias de las normas de ambas resoluciones se superponen, lo cierto es que mientras la Resolución N° 312/02 sólo permitía la inscripción a los empleadores sujetos al régimen de PyMES, la Resolución N° 37/03 extendió la posibilidad de inscripción a todos los empleadores del sector privado, los cuales deben suscribir un Convenio de Adhesión al Componente Solidario de Reinserción Laboral.

Con excepción de este supuesto, la dotación total de personal de empleador declarada a la fecha de la presentación de su solicitud de inscripción en el Registro no podrá ser inferior a la denunciada ante el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) correspondiente al tercer mes anterior a dicha fecha. Con esto se pretende evitar que los empleadores reemplacen a sus trabajadores permanentes por los beneficiarios de esta normativa. De ahí que se le exija también, y como condición de vigencia del convenio y durante todo su término, mantener una dotación total de personal no inferior a la.

Si los empleadores incumplieran las obligaciones establecidas en el convenio, serán inhabilitados para participar en cualquiera de los programas que ejecute el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social por tres años. Si un beneficiario se niega sin causa justificada a incorporarse a las empresas que lo solicitaran, perderá su categoría de desocupado y su conducta quedará registrada en su historia laboral.

Con posterioridad, a través de la Resolución MTEySS N° 172/03 (BO del 8/4/2003) fue creado el componente Desarrollo Productivo del Programa Jefes de Hogar, con el fin de incorporar beneficiarios que, en carácter de contraprestación, desarrollen emprendimientos productivos autogestionados en forma individual o colectiva.

Se calcula que, a mediados del año 2004 eran beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar alrededor de 1.700.000 personas. Con relación al futuro de estos Planes, en recientes declaraciones a la prensa, el presidente de la Nación reiteró que el gobierno nacional estudia la implementación de un seguro nacional de desempleo para reemplazar los planes sociales.

Ya en abril del corriente año, el Ministro de Economía había planteado ante representantes de la Asociación Empresaria Argentina que en los casos de Planes Jefes y Jefas de Hogar Desocupados se debía "convertir la medida de emergencia en un programa de desempleo".

El Ministro de Trabajo, insistió con la idea de implementar "un verdadero seguro de desempleo" para casos de desocupación transitoria, pero ratificó la continuidad de los planes sociales, a los que consideró "útiles y necesarios".

Ley 25.994 - Prestación previsional anticipada por desempleo

El 16 de diciembre de 2004 fue sancionada la Ley N° 25.994, llamada de "jubilación anticipada". El texto de la ley fue promulgado en forma parcial el 29 de ese mes, con algunas observaciones por parte del Poder Ejecutivo.

En su art. 1º, la ley creaba la "prestación de Jubilación Anticipada", aclarando que esta se regiría por las disposiciones y los plazos establecidos en la norma y sus disposiciones reglamentarias. El Decreto de promulgación N° 2017/04 observó el texto de este artículo, cambiando la denominación por la de prestación anticipada, a fin de evitar confusiones con el existente beneficio de jubilación anticipada, propio del régimen de capitalización, normado por el art. 110 de la Ley N° 24.241.

Asimismo la ley dispone que no podrán acceder a este beneficio quienes perciban cualquier tipo de prestación previsional, o pensión graciable o no contributiva, retiro civil o militar; estén incluidos en planes sociales, sean ellos nacionales, provinciales o municipales.

La enumeración es amplia, y aun cuando no cita expresamente la percepción del seguro de desempleo, la doctrina es conteste en afirmar que resulta lógico que la misma esté incluida dentro de este régimen de incompatibilidad total.

La Perspectiva de los Beneficiarios

Funcionamiento del sistema desde la perspectiva de los beneficiarios

Se han recogido algunos datos de interés que son el producto de estudios empíricos realizados en base a la última encuesta a beneficiarios del seguro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, realizada por los organismos administradores del sistema en mayo 2012. Las conclusiones más relevantes, a los efectos de este informe pueden resumirse así:

- El 15% de los beneficiarios del Seguro de Desempleo que fueron encuestados enfrentaron el problema de no tener los aportes patronales completos al momento de solicitar la prestación por incumplimiento patronal.
- El 30% recibía parte de la remuneración en negro. Hasta el momento del relevamiento los empleadores no recibían ninguna sanción o intimación frente a tales denuncias. Recién a partir del presente año el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha recuperado su capacidad fiscalizadora y sancionatoria en materia laboral.
- Sólo el 20% de los desempleados fueron asesorados o asistidos por su Sindicato durante el proceso de despido, y sólo 5 de cada 10 recibieron en forma completa la indemnización que les correspondía.
- El 30% de los beneficiarios cae en la inactividad o se mantiene desempleado al menos 24 meses o más sin conseguir reinsertarse laboralmente.
- Solo un 30% logra recuperar un empleo registrado, jóvenes con estudios secundarios completos, en su mayoría. El 40% sigue una estrategia cuentapropista o toma un trabajo precario (en negro).
- En cambio, el 30% de los desocupados con más edad y/o menos instrucción - hombres y mujeres-, tiende a no conseguir un empleo regular y a permanecer en la desocupación o caer en el desaliento sin ningún tipo de apoyo.
- Un 50% de los beneficiarios habría estado interesado en tomar la opción de "Pago Unico" del seguro de desempleo para formar una empresa; sin embargo el 97% nunca conoció esa posibilidad.
- Sólo el 15% de los beneficiarios recibió algún tipo de información, orientación o asistencia por parte de alguna Oficina de Empleo. El 90% concentró su búsqueda de empleo con amigos y conocidos, muchos de ellos también desocupados.

Este estudio fue realizado a efectos de servir como insumo para la reformulación del seguro de desempleo, para lo que se creó una Comisión en el Ambito del Ministerio de Trabajo, pero a la fecha no ha formulado recomendaciones.

El Desempeño en Argentina

Análisis de desempeño del seguro en Argentina

En síntesis, en nuestro país el seguro de desempleo es aplicable a todos los trabajadores, con excepción de los trabajadores del agro, del servicio doméstico, de la construcción y de la administración pública.

Es condición para percibir el beneficio encontrarse en situación legal de desempleo y disponible para ocupar un puesto de trabajo adecuado. Se exige haber cotizado a la seguridad social durante un período mínimo de doce meses.

El monto de la prestación se calcula como un porcentaje de la remuneración obtenida en los últimos seis meses. La cuantía es actualmente de un 50% y disminuye progresivamente hasta el doceavo mes, si bien existe un monto máximo y un mínimo.

El trabajador cesante mantiene los restantes beneficios de la seguridad social. Se contempla también el pago único de la prestación en determinados casos.

La duración del beneficio depende de las cotizaciones y es de entre cuatro y doce meses. El financiamiento proviene de las cotizaciones del empleador y los aportes de los trabajadores y el resto se financia con recursos fiscales.

La administración del sistema le corresponde al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través del Fondo Nacional de Empleo. El otorgamiento de las prestaciones está a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Como ya se señaló, en Argentina, que se incorpora tardíamente al conjunto de países con protección por desempleo por medio de un seguro de diseño clásico estilo europeo, se pueden detectar, al menos, tres cuestiones que afectan profundamente la eficacia y eficiencia del sistema:

La primera, que comprende a todo el universo de las políticas de seguridad social, se refiere al desfinanciamiento instrumentado vía las políticas de rebaja de los costos salariales.

La segunda está vinculada con su “focalización” y asiento sobre la laboralidad que tiene una fuerte correlación inversamente proporcional con los niveles de cobertura.

La tercera se relaciona directamente con el deterioro del valor real de las prestaciones del seguro de desempleo mediante un “congelamiento” no explicitado que pudo implementarse por la escasa predisposición de los actores sociales involucrados a instalar en la agenda de discusión política la defensa de este instituto de la política de seguridad social.

Evolución de las prestaciones

La ley 24.013¹⁸ establece que el monto de las prestaciones es un porcentaje del importe neto de la mejor remuneración mensual, normal y habitual del trabajador en los seis meses anteriores a la interrupción del contrato de trabajo. La fijación de una banda con piso y techo limitó la percepción del subsidio a los montos establecidos políticamente y la práctica ha terminado modificando lo señalado por la ley ya que se desvinculó el monto de la prestación de los salarios.

Se ha provocado así una situación paradójica en la cual, por un lado se adopta un modelo europeo, focalizado, contributivo y basado en la laboralidad a los efectos del financiamiento del sistema y del otorgamiento de la cobertura pero, por el lado de las prestaciones no se respeta el principio de equidad de las contribuciones, que han llegado al extremo de permanecer congeladas.

En sus orígenes, con los montos establecidos, la tasa de sustitución representaba, en promedio, el 33% del salario medio de la economía. Con la baja nominal de las prestaciones producidas, la tasa de sustitución se redujo al 26% durante un período de 7 años. Si consideramos que los salarios nominales, en 2002, cayeron un tercio de su valor, la tasa de sustitución se elevó por un breve período. A partir de la recuperación de los salarios que comienza en 2003, la tasa de sustitución ha ido cayendo hasta llegar a mediados de 2005 a un nivel del 17% del salario medio de la economía.

Si consideramos que en la actualidad el 45% de los beneficiarios cobra el valor mínimo del Seguro por Desempleo, y más de la mitad de los beneficiarios de este rango (54,1%) declara tener cargas familiares; concluimos que más de la cuarta parte de las familias que reciben esta cobertura quedan muy por debajo de la línea de indigencia.

El análisis realizado abarca los primeros meses de la cobertura, ya que cuando las prestaciones se extienden a períodos mayores a los 4 meses (8 a 12 meses) se produce una reducción al 85% del monto entre el 4º y 8º mes y al 70% en los meses sucesivos hasta alcanzar el año. Esta reducción del ingreso del asegurado permite observar cómo la cobertura de los gastos de la CBA y de la CBT disminuyen significativamente.

Sin otros ingresos más que el subsidio por desempleo y las asignaciones familiares correspondientes, una familia tipo, cuyo jefe ha generado aportes al Fondo Nacional de Empleo por más de 36 meses, se encuentra en la línea límite de los ingresos por indigencia y debería percibir más del doble para no calificar como pobre.

¹⁸

ARGENTINA. Ley 24.013 de noviembre de 1991 (BO de 17 de diciembre), *Ley de Empleo*. Título 4, De la protección de los trabajadores desempleados. Capítulo Único, Sistema integral de prestaciones por desempleo (artículos 111 al 127). En: Internet: <http://www.saij.jus.gov.ar/>

Resultados

Esta evidencia empírica es importante para el futuro cercano de Argentina en el que:

Los resultados que encontramos sugieren que tanto el incremento en el monto de las transferencias como la extensión del período de cobertura aumentan la duración del desempleo y disminuyen la probabilidad de encontrar un trabajo.

El seguro de desempleo contributivo, por lo tanto, deja de lado a una gran masa de trabajadores con alto riesgo de desempleo. Por otro lado, un programa no contributivo, además de los problemas de implementación, reduciría los incentivos a la formalidad.

La provisión del propio seguro puede *incrementar* la informalidad: un trabajador podría buscar obtener un trabajo informal no observable para el gobierno, para mantener a la vez el seguro y conseguir ingresos laborales.

El gobierno enfrenta los pros de proveer de liquidez y seguro al trabajador desempleado con el costo de la reducción en el esfuerzo de búsqueda de un nuevo empleo por parte del mismo. En este sentido el seguro de desempleo se ve como una distorsión.

Los efectos de riesgo moral y de liquidez tienden ambos a aumentar la duración del desempleo.

Los programas no contributivos, incentivos e informalidad, en el marco de estos sistemas de protección social truncos, la presencia de programas y beneficios sociales de base no contributiva reducen los incentivos a la formalidad, tanto para trabajadores como para empleadores.

El “Plan de Inclusión Previsional” (la “moratoria”) en Argentina, consiste en que al promover beneficios sociales para trabajadores informales, se están socavando los incentivos a la formalidad

Santiago Levy¹⁹ considera a los aportes y contribuciones como impuestos a la formalidad en la presencia de beneficios no contributivos.

La implementación de la AUH en Argentina tiene grandes beneficios, pero sin duda remueve una de las distinciones que existían entre empleos formales e informales: ahora todos reciben asignaciones, aunque algunos “pagan” por ellas implícitamente mediante aportes y otros no.

¹⁹ Levy, Santiago, 2008. “*Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico.*” Washington, DC: Brookings Institution Press.

Conclusiones

Conclusiones Finales

Del análisis realizado surge que la principal debilidad del programa de cobertura de los desempleados por medio del Seguro de Desempleo, para el caso argentino, no se encuentra en él su diseño que sigue el modelo clásico europeo y que, formalmente, contiene todos los componentes que permitirían un funcionamiento acorde a las necesidades ya probadas en la experiencia internacional. Por el contrario, dicha debilidad se ubica en la falta de ejecución de las políticas que es necesario llevar adelante para sostenerlo.

En ausencia de políticas que permitan desarrollar un sistema eficaz y eficiente para cumplir con los objetivos, la falta de compromiso de los actores sociales y la aplicación de medidas que han servido para deteriorar la ya precaria situación, y comprometen seriamente, no sólo este subsistema de la seguridad social, sino la posibilidad de reincorporar a los desocupados al mercado de trabajo y evitar que el desempleado se convierta en un desocupado estructural.

Esto sugiere que el seguro de desempleo puede ser de utilidad para orientar a los trabajadores a reemplazarse en el sector formal, siempre y cuando esté bien diseñado encontramos que un incremento del *monto* tiene un impacto positivo y grande sobre la probabilidad de encontrar un empleo en el sector formal de la economía. A su vez, hallamos que la *extensión* del tiempo de cobertura tiene un efecto negativo sobre la probabilidad de encontrar un puesto formal.

Este es, probablemente, el camino a seguir en Argentina: mejorar la transferencia (el tope es hoy equivalente al 10% del salario medio, cuando una tasa de reemplazo media en EEUU es del 50%) y recortar la duración del beneficio (hoy puede llegar a los 18 meses, cuando en EEUU suele tener una duración de 6 meses). Además, es tiempo de pensar en por qué la cobertura de este sistema en Argentina es tan baja para poder entender y diseñar un programa a mayor escala que contribuya al mejor funcionamiento del mercado de trabajo.

Las opciones que hemos investigado hasta aquí dejan en claro la cantidad de criterios y complejidades que los países de cada rincón del planeta aplican para contrarrestar el flajelo del desempleo y la desocupación, con mayor o menor éxito de acuerdo a su realidad socioeconómica.

Para terminar, sostengo que en nuestro país debemos instalar una cultura del trabajo, no podemos seguir repartiendo “limosnas” a los ciudadanos que sufren esta triste realidad. Debemos generar la motivación para movilizarse rápidamente en el encuentro de ambas partes, los empresarios y los desempleados creando lazos productivos para la economía de nuestro país y el bienestar general de la población.

Propuesta de Cambio

Lo primero que tiene que hacer el desempleado y el desocupado es dirigirse al Ministerio de Trabajo, el cual estaría formulado de la siguiente manera como primer paso para obtener el certificado de elegibilidad del Incentivo Fiscal.

Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social - Secretaría de Empleo

OBJETIVOS: Atención y orientación laboral a beneficiarios por desempleo a través de una red de servicios públicos y sociales.

POBLACIÓN: Desempleados y Desocupados de Nacionalidad Argentina.

LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA: Todo el País.

SERVICIOS QUE BRINDA: Base de datos nacional de empleadores calificados y beneficiarios; Capacitación Laboral; y emisor del Certificado de Incentivo Fiscal.

FUENTE DE FINANCIAMIENTO: Tesoro Nacional y Organismos Multilaterales.

DOMICILIO: Av. Leandro N. Alem 650, 15° (C1001AAO)

TELÉFONO: 011- 4310-6373/6377 ó 0800-222-2220

EMAIL: consultas@trabajo.gov.ar

WEB: <http://www.trabajo.gov.ar/> ; en esta página se incorporará un link interactivo para que los desempleados y desocupados carguen su C.V. y las empresas recolecten candidatos para las entrevistas laborales.

El A - B - C de la propuesta de cambio al sistema actual:

a) El trabajador desempleado tiene la motivación de buscar empleo rápidamente porque no tiene otra contención que la indemnización recibida.

b) El trabajador desocupado cuenta con una herramienta a su favor para buscar empleo con la motivación del empleador del incentivo fiscal.

c) El empleador tiene la motivación del incentivo fiscal directo e inmediato para incorporar desempleados y desocupados.

Condiciones Generales de la propuesta de cambio actual:

La distribución de incentivos fiscales debe privilegiar la descentralización fuera de las grandes urbes, promoviendo la migración interna hacia las provincias menos pobladas.

El ingreso bruto de un empleado representa aprox. 27% de aportes y contribuciones al sistema de la seguridad social; y del ingreso neto bajo el supuesto del consumo inmediato total de los ingresos, representa un 21% de I.V.A. para el estado nacional, 3,5% de ingresos brutos para las provincias, y el 1% para los municipios.

El empleador que toma empleados bajo este beneficio fiscal debe incorporarlo a su plantilla de trabajadores bajo la normativa vigente en materia laboral.

El empleador presenta mensualmente al Ministerio de Trabajo los montos pagados a los beneficiarios del programa mediante una transferencia electrónica de datos.

El Ministerio de Trabajo genera un Bono Fiscal Electrónico y lo carga en la plataforma de AF.I.P. bajo clave fiscal del contribuyente, para que el empleador lo disponga para el pago de impuestos nacionales adminitriendo un endoso, según las normativas vigentes en materia impositiva.

El empleador obtiene el incentivo fiscal por los montos pagados a los empleados bajo este beneficio, el 100% el primer año, el 50% el segundo año, y el 25% el tercer año.

Los topes de cantidad de empleados para cada empresa bajo este beneficio fiscal los fijará el Ministerio de Trabajo según criterios de equidad y promoción geográfica.

Las empresas para calificar deberán presenta las DD.JJ. de no despido de personal según la Res. Conjunta N° 21/2009 y 1001/2009 del Ministerio de Trabajo.

Las empresas que despidan personal sin causa no podrán ser beneficiarios y serán dados de baja del programa de incentivo fiscal.

Los desempleados que fueron despedidos con causa no podrán ser beneficiarios en forma automática, deberán recibir un tratamiento diferencial.



[Futuros Contribuyentes](#)
[Régimen General](#)
[Monotributistas](#)
[Aduana/Customs](#)
[Empleados/Empleadores](#)
[Servicios](#)

Administración de Incentivos y Créditos Fiscales - Contribuyentes

Usuario: 20-04989148-3 Autenticante: AFIP Fecha: Lunes, 22 de Octubre de 2012, 10:37:03 hs.

[Compensar Saldos](#)
[Ceder Bono Fiscal](#)
[Aceptar / Rechazar Cesión](#)

Compensar Saldos [Ayuda] [Salir]

CUIT : 30-70994494-7
 Tipo del Bono Fiscal : 301

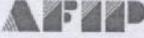
Versión imprimible del listado

Cantidad de resultados : 2

Tipo del Bono Fiscal	Año del Bono Fiscal	Número del Bono Fiscal	Crédito Aprobado	Importe Compensado	Saldo a Utilizar	Fecha de Emisión	Fecha de Vencimiento	Compensar Saldo Impositivo	Compensar Saldo Aduanero
301	2010	998	25.475,00	25.475,00	0,00	09/02/2011	06/02/2013	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
301	2011	1109	35.400,00	35.400,00	0,00	30/05/2012	28/05/2014	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

[Institucional](#)
[Dependencias](#)
[Estadísticas](#)
[Credencial Virtual](#)
[Compras](#)
[Biblioteca Electrónica](#)
[Reclamos y Sugerencias](#)
[Otros Sitios](#)
[Contacto](#)

(Aquí vemos una imagen del aplicativo en el sistema web de A.F.I.P. con clave fiscal, que actualmente está funcionando para la Administración de otros Incentivos y Créditos Fiscales de diversos tipos de Bonos)



[Futuros Contribuyentes](#)
[Régimen General](#)
[Monotributistas](#)
[Aduana/Customs](#)
[Empleados/Empleadores](#)
[Servicios](#)

Administración de Incentivos y Créditos Fiscales - Contribuyentes

Usuario: 20-04989148-3 Autenticante: AFIP Fecha: Lunes, 22 de Octubre de 2012, 10:40:16 hs.

[Compensar Saldos](#)
[Ceder Bono Fiscal](#)
[Aceptar / Rechazar Cesión](#)

Compensar Saldos [Ayuda] [Salir]

CUIT : 30-70994494-7
 Tipo del Bono Fiscal : 404
 Año del Bono Fiscal : 2012

Versión imprimible del listado

Cantidad de resultados : 10

Tipo del Bono Fiscal	Año del Bono Fiscal	Número del Bono Fiscal	Crédito Aprobado	Importe Compensado	Saldo a Utilizar	Fecha de Emisión	Fecha de Vencimiento	Compensar Saldo Impositivo	Compensar Saldo Aduanero
404	2012	605295	92.681,62	92.681,62	0,00	17/08/2012	16/08/2013	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
404	2012	605296	92.681,62	92.681,62	0,00	17/08/2012	16/08/2013	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
404	2012	605297	92.681,62	92.681,62	0,00	17/08/2012	16/08/2013	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
404	2012	605298	92.681,62	92.681,62	0,00	17/08/2012	16/08/2013	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
404	2012	605299	92.681,62	92.681,62	0,00	17/08/2012	16/08/2013	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
404	2012	605300	92.681,62	92.681,62	0,00	17/08/2012	16/08/2013	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
404	2012	605301	92.681,62	92.681,62	0,00	17/08/2012	16/08/2013	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
404	2012	605302	92.681,62	92.681,62	0,00	17/08/2012	16/08/2013	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
404	2012	605303	92.681,62	92.681,62	0,00	17/08/2012	16/08/2013	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
404	2012	605304	92.681,64	92.681,64	0,00	17/08/2012	16/08/2013	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

[Institucional](#)
[Dependencias](#)
[Estadísticas](#)
[Credencial Virtual](#)
[Compras](#)
[Biblioteca Electrónica](#)
[Reclamos y Sugerencias](#)
[Otros Sitios](#)
[Contacto](#)

Referencias / Bibliografía / Legislación:

- ¹ MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, “*Informe Económico N° 28 OIT*” *El Trabajo en el Mundo 2000. La Seguridad de los Ingresos y la Protección Social en un Mundo en Plena Transformación*” O.I.T. Ginebra 2000.
- ² CASTEL. Robert. *La Metamorfosis de la cuestión social. una crónica del asalariado*. Gedisa. Barcelona. 1999.
- ³ SENNETT. Richard. *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Editorial Anagrama. Barcelona. 2000.
- ⁴ BAUMAN, Zygmunt. *Trabajadores, consumismo y nuevos pobres*. Gedisa, Madrid. 1999.
- ⁵ RIFKIN Jeremy. **El fin del Trabajo; en: El fin del Trabajo. Nuevas Tecnologías contra puestos de trabajo. El nacimiento de la nueva era**. Paidós. Barcelona. 1994.
- ⁶ World Bank, 2007. Informality: Exit and Exclusion. Office of the Chief Economist for Latin America and the Caribbean. Washington, DC.
- ⁷ Alzúa, María Laura & Guillermo Cruces & Laura Ripani, 2010. “Welfare Programs and Labor Supply in Developing Countries. Experimental Evidence from Latin America,” CEDLAS, Working Papers 0095, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- ⁸ Meyer, B. (1990). “Unemployment insurance and unemployment spells.” *Econometrica* 58 (4). 2, 2.
- ⁹ Esping-Andersen, Gøsta, 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press.
- ¹⁰ Katz, L. F. and B. D. Meyer (1990, February). “The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment.” *Journal of Public Economics* 41(1), 45-72. 2, 21.
- ¹¹ CONTE-GRAND, Alfredo H. *Seguros de desempleo, formación profesional y servicios de empleo: sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica*. Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo, 57, 1997, 84 p.

¹² ECHEVERRIA, Cristián. *Los seguros de desempleo: análisis y recomendaciones*. Papeles de Trabajo/PEP, julio, 1993, 36 p.

¹³ Álvarez-Parra, F. y J.M. Sánchez (2009) “Unemployment insurance with a hidden labor market.” Working Paper 09-09, Federal Reserve Bank of Richmond.

¹⁴ Chetty, R. (2008). “Moral hazard versus liquidity and optimal unemployment insurance.” *Journal of Political Economy* 116(2), 173-234.

¹⁵ COLOMBIA. *Ley n° 50*, de 28 de diciembre de 1990, por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones. (D.O de 1° de enero de 1991). Documentos de Derecho Social (Ginebra) (2):1-18, 1991.

¹⁶ URUGUAY. *Ley n° 15.180*, del 20 de agosto de 1981. Actividad Privada, se establece un régimen de prestaciones para cubrir la contingencia del desempleo forzoso de empleados privados. En: Internet: <http://leyes.parlamento.gub.uy/>

¹⁷ Gasparini, Leonardo & Leopoldo Tornaroli, 2009. “Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata,” REVISTA DESARROLLO Y SOCIEDAD, UNIVERSIDAD DE LOS ANDES-CEDE.

¹⁸ ARGENTINA. *Ley 24.013* de noviembre de 1991 (BO de 17 de diciembre), *Ley de Empleo*. Título 4, De la protección de los trabajadores desempleados. Capítulo Unico, Sistema integral de prestaciones por desempleo (artículos 111 al 127). En: Internet: <http://www.saij.jus.gov.ar/>

¹⁹ Levy, Santiago, 2008. “*Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*.” Washington, DC: Brookings Institution Press.

COSTA, Rosanna. *Consideraciones sobre el desempleo y algunos alcances relativos al sistema de seguros*. Revista Jurídica del Trabajo, enero 1996, n°1, pp. 52-71.

LARRAIN, Christian y Mario Velásquez. *Seguro de desempleo: enfoques teóricos y evidencia empírica*. Revista de Economía & Trabajo, Año I, n° 1, enero-junio 1993, pp. 69-94.

LOBOS PALACIOS, Macarena y Patricia Orellana. *Seguro de desempleo*. Memoria de Prueba, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 1997, 264 p.

Galiani, Sebastian & Federico Weinschelbaum, 2007. “Modeling Informality Formally: Households and Firms,” CEDLAS, Working Papers 0047, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

Juárez, Laura, 2009. "Are Informal Workers Compensated for the Lack of Fringe Benefits? Free Health Care as an Instrument for Formality", mimeo, ITAM, México.

Summers, Lawrence H, 1989. "Some Simple Economics of Mandated Benefits," American Economic Review, American Economic Association, vol. 79(2), pages 177-83, May.

Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, O.I.T. , 2012 | Tendencias Mundiales del Empleo 2012 | Prevenir una crisis mayor del empleo - Informe preparado por el equipo de Tendencias del Empleo de la OIT (EMP/TREND S), dirigido por Ekkehard Ernst. Steven Kapsos.

ARGENTINA. *Decreto Nacional 739/92*, de 29 de abril de 1992 (BO de 5 de mayo), *Decreto Reglamentario del Título IV de la Ley 24013* (Ley de Empleo). En: Internet: <http://www.saij.jus.gov.ar/>

ARGENTINA. *Decreto Nacional 2.725/91*, de 26 de diciembre de 1991 (BO de 2 de enero de 1992), Decreto Reglamentario del Ley de Empleo 24013. En: Internet: <http://www.saij.jus.gov.ar/>

ARGENTINA. *Decreto Nacional 51/99*, de 27 de enero de 1999 (BO de 29 de enero), Cálculo de la prestación por desempleo.

VENEZUELA. *Decreto n° 1086*, del 23 de agosto de 1990 (Gaceta Oficial de 31 de agosto), por el cual se dicta la reforma parcial del decreto n° 599, de 23 de noviembre de 1989, relativo al reglamento del seguro social, a la contingencia de paro forzoso. Documentos de Derecho Social (Ginebra) (1) :103-108, 1991.