

## Fortalecer el seguro de desempleo y mejorar las políticas activas de empleo que facilitan la reinserción laboral.

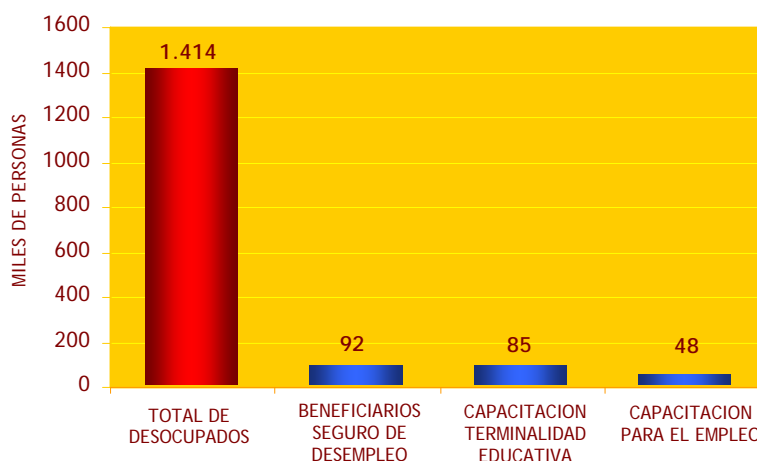
*La indemnización por despido, el seguro de desempleo y las políticas activas de empleo forman parte de los instrumentos con que se cuenta para proteger a los trabajadores ante el riesgo de pérdida del empleo. Mientras que los países más avanzados tienden a articular armónicamente estos tres instrumentos, en la Argentina, por el contrario, es clara la prioridad y el énfasis que se le asigna a la indemnización por despido. En este número de Empleo y Desarrollo Social se discute la necesidad de contar con un mejor diseño y articulación de los instrumentos disponibles, algo que permitiría mejorar sensiblemente tanto la protección efectiva de los trabajadores, como la capacidad de adaptación de las empresas a los entornos comerciales y tecnológicos cada vez más volátiles en los que éstas deben operar.*

Las regulaciones sobre la extinción del contrato de trabajo representan uno de los aspectos del mercado laboral al que los países han prestado mayor atención. Esta preocupación motivó el desarrollo de diferentes tipos de mecanismos de protección al trabajador, entre los que se destacan la penalización del despido a través de indemnizaciones, el seguro de desempleo y las políticas activas de empleo. Alrededor de estos instrumentos se generaron intensos debates, los que -con sus particularidades y rezagos- también tuvieron lugar en la Argentina.

Más allá de estas discusiones, en términos de resultados la evidencia es favorable a aquellos países que apostaron a una combinación de instrumentos que permitiera garantizar un determinado nivel de protección a los trabajadores sin deteriorar la competitividad de las empresas. En la Argentina, por el contrario, se ha tendido a perpetuar y fortalecer a la indemnización por despido como mecanismo de protección. El seguro de desempleo presenta una cobertura muy limitada en nuestro país y las políticas activas de empleo tienen un impacto marginal, tanto por sus montos como por su calidad. Según la información disponible, sobre un total de aproximadamente 1,4 millones de desempleados, el seguro de desempleo brinda cobertura a sólo 92.000 personas, las intervenciones para completar la educación formal alcanzan a 85.000 beneficiarios y las acciones de capacitación para el empleo a otros 48.000 (Gráfico 1).

Gráfico 1:

### Seguro de desempleo y políticas activas de empleo en Argentina



Fuente: elaborado en base a ANSES y Ministerio de Economía

## Los mecanismos de protección del trabajador

**La indemnización por despido.** Básicamente, consiste en una indemnización monetaria que el empleador debe pagar al trabajador cuando decide extinguir la relación laboral. En líneas generales, los esquemas que se aplican en cada país siguen una lógica similar, aunque con variantes que van desde la prohibición absoluta del despido<sup>2</sup> hasta la especificación de situaciones en las que éste no genera indemnización. Usualmente, el monto de la indemnización depende del salario, la antigüedad en el empleo y los motivos de la extinción. El despido se entiende como *arbitrario* cuando no se justifica en alguna causa objetiva y esta situación da lugar a una indemnización más alta. Por otro lado, la indemnización puede verse atenuada ante determinadas circunstancias -como por ejemplo una caída en las ventas de la empresa o la existencia de un acuerdo de partes con el trabajador- o bien no ser aplicable, como es el caso cuando existe negligencia o faltas disciplinarias del empleado.

La literatura reconoce impactos positivos y negativos a este instrumento. Entre los efectos positivos suele destacarse que la indemnización contribuye a la generación de relaciones laborales más estables, algo que favorece el clima laboral y estimula la inversión en capacitación. En términos de la protección social de los trabajadores se valora el hecho de que las indemnizaciones cumplen el doble rol de operar como desincentivo al despido y como un seguro contra la pérdida de ingresos para el trabajador que pierde su empleo. Tiene además la particularidad de ser muy simple de administrar por parte del Estado: fijada la norma, alcanza con controles administrativos y judiciales para que los empleadores la cumplan.

Entre los efectos negativos se resalta el hecho de que la indemnización limita la capacidad de las empresas para adaptarse a los cambios de escenarios comerciales y tecnológicos. También se señala que la seguridad en el empleo que proporciona al trabajador se traduce en un menor compromiso con los objetivos de la empresa y -dado que la indemnización se cobra sólo en caso de despido y no por renuncia- desalienta la búsqueda de un puesto de trabajo más productivo en otras empresas. También se critica su limitada capacidad para proteger al trabajador que pierde el empleo, dado que el monto de la indemnización no necesariamente coincide con sus necesidades económicas hasta la reinserción laboral.

Los estudios realizados a partir de la evidencia empírica no han podido arribar a conclusiones claras y definitivas acerca de los efectos de este mecanismo sobre el empleo. Por un lado, tienden a enfatizar que la indemnización por despido protege a los empleos existentes porque disminuye las probabilidades de que un trabajador ocupado pierda su empleo. Pero, en sentido contrario -al ser internalizada por los empleadores como un potencial

costo de contratación- también se señala que la indemnización opera disminuyendo la propensión a generar nuevos empleos, lo que se traduce en una menor probabilidad de que los trabajadores desocupados consigan un empleo. El resultado final es ambiguo, dado que la indemnización tiende a producir relaciones laborales más estables pero también mayores tiempos de desempleo.

**El seguro de desempleo.** Se trata de un mecanismo de cobertura ante la pérdida de ingresos por desempleo que brinda una mejor protección que la indemnización, dado que contempla el pago de un sustituto de las remuneraciones más la cobertura social hasta que el trabajador consiga un nuevo empleo, aunque con determinados límites. Su principal desventaja con respecto a la indemnización es su compleja administración: es necesario contar con una importante capacidad de gestión para verificar que se cumplan los requisitos de acceso y administrar los pagos, minimizando la corrupción y los incentivos de los desocupados a no buscar intensamente un nuevo empleo. A la luz de estos inconvenientes, algunos países incorporaron algunas innovaciones a sus esquemas de seguro, como es el caso de la figura de capitalización individual vigente en Chile y Austria. En un sistema con estas características los controles son menos complejos, ya que el trabajador no tiene incentivos a prolongar la duración del desempleo por estar consumiendo sus propios ahorros.

Otra debilidad que se le señala al seguro de desempleo es que genera incentivos para la rotación de los trabajadores -o que en todo caso no la desalienta, como ocurre con la indemnización. Además, como en general el financiamiento se obtiene a través de una alícuota sobre la nómina salarial que es homogénea para todas las empresas, de manera automática se generan subsidios cruzados desde las empresas que menos rotan sus trabajadores a favor de las que tienen mayor movilidad. Este hecho ha motivado el desarrollo de esquemas en los que el financiamiento se obtiene en base a alícuotas variables según la tasa de rotación. El antecedente más interesante sobre este tipo de mecanismo es el seguro de desempleo vigente en Estados Unidos.

**Las políticas activas de empleo.** Bajo este denominador suelen agruparse diferentes intervenciones dirigidas a facilitar la reinserción del trabajador que ha perdido su empleo. Comprende un amplio conjunto de acciones, entre las que pueden destacarse la capacitación y el reentrenamiento, los incentivos al empleo privado y la intermediación laboral. Las mediciones del impacto asociado a este tipo de políticas son polémicas y contradictorias. En lo que respecta a la capacitación se han detectado buenos resultados en el caso de los trabajadores más jóvenes, en particular, entre las mujeres. No obstante, numerosos estudios resaltan los elevados costos que tienen estas acciones y la sofisticada capacidad de gestión que se requiere para que tengan calidad y pertinencia.

<sup>2</sup> Por ejemplo, en Paraguay no se puede despedir a un trabajador cuando supera los 10 años de antigüedad.

Por su parte, los subsidios al empleo privado han resultado efectivos en determinados contextos, pero también son costosos y dejan muchas dudas por su *efecto desplazamiento*<sup>2</sup>. Las acciones de intermediación laboral son, en cambio, las que brindarían los resultados más promisorios en términos de costo y efectividad. Esencialmente, se trata de servicios de ayuda para la búsqueda y la facilitación del contacto efectivo entre los que buscan y los que ofrecen empleos. Estas acciones no tienen un alto costo asociado, pero también requieren de una capacidad de gestión sofisticada.

Como se anticipara, la tendencia actual en materia de regulación del despido es la armonización de estos tres instrumentos. Esto es, se persigue un equilibrio en el que cada uno de ellos aporte sus mejores aspectos, procurando neutralizar sus impactos negativos mediante una adecuada articulación entre los mismos. Tal vez el ejemplo más conocido dentro de esta orientación sea el modelo de *flexibilidad*, con el caso de Dinamarca entre los países que han conseguido los avances más importantes. El esquema se basa en el denominado *triángulo de oro*: un mercado de trabajo muy flexible (con bajas indemnizaciones por despido), un seguro de desempleo generoso (de hecho, el desempleado puede llegar a cobrar el 90% del salario durante 5 años) y políticas activas de empleo muy intensas (motivación, orientación y capacitación). La principal ventaja de esta combinación es que permite obtener elevados niveles de protección social sin deteriorar la competitividad de las empresas; la desventaja es que requiere una masa muy importante de recursos (entre seguro de desempleo y políticas activas, Dinamarca invierte alrededor de un 5% del PBI) y, como toda política activa, de una sofisticada capacidad de gestión en el sector público.

### El estado de situación en Argentina

Presentado de una manera sintética, el esquema regulatorio vigente actualmente en nuestro país está configurado por las siguientes reglas:

- Una indemnización por despido que se calcula a razón de un sueldo por año de servicio para el despido sin causa. A esto debe agregarse el preaviso (un sueldo o dos si la antigüedad es mayor a 5 años) y la integración del mes de despido (se paga la remuneración hasta terminar el mes calendario desde el día de la comunicación del despido). El monto de la indemnización aumenta en caso que el trabajador no estuviera registrado o si existieran fallas de forma en la entrega de un certificado de servicios prestados. A determinadas actividades se aplican reglas de indemnización más severas (viajantes de comercio, periodistas), más reducidas (servicio doméstico) o bien éstas se sustituyen por un régimen de capitalización individual (construcción).
- Desde 1991 funciona el Fondo Nacional de Empleo con el objetivo de instrumentar el seguro de desempleo y las políticas activas de empleo, el cual se financia con una contribución patronal de aproximadamente el 1% de la nómina salarial. El seguro está organizado bajo criterios tradicionales y requiere haber aportado al menos durante 6 meses en los últimos 3 años. Las tasas de reemplazo son bastante bajas, dado que la prestación tiene un *piso* de \$250 y un *techo* de \$400, mientras que en el mercado laboral formal el salario promedio se ubica alrededor de los \$2.300. El período de cobertura es corto y se limita a 2 pagos para quienes tengan entre 6 y 11 meses de aportes, 4 para

quienes tengan entre 1 y 2 años, 8 pagos para quienes tengan entre 2 y 3 años y 12 para quienes tengan más de 3 años de aporte.

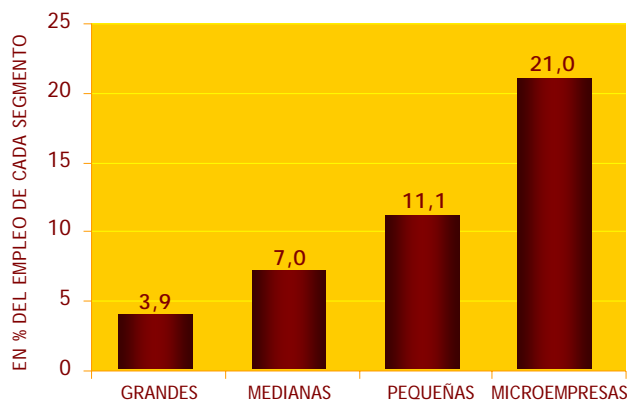
- Entre las políticas activas para el empleo la tendencia ha sido privilegiar las políticas de empleo directo, ya sea a través de la generación de empleo público del tipo comunitario como mediante el otorgamiento de subsidios para el empleo privado. La capacitación y la intermediación laboral son instrumentos incipientes, tanto por los montos invertidos como por la calidad de las acciones.

Los resultados alcanzados a través de este esquema son pobres. Las empresas enfrentan un régimen de despido muy costoso, que les quita competitividad y capacidad de adaptación al entorno económico, mientras que los trabajadores que pierden el empleo reciben un bajo nivel de protección. En efecto, desde el punto de vista de la protección social de los trabajadores, la indemnización ha demostrado ser un instrumento muy rudimentario ante la contingencia de pérdida de ingresos. Difícilmente el monto de la indemnización guarda relación con las necesidades reales del trabajador y además adopta la forma de una suma dineraria de pago único, cuando tal vez lo más relevante desde el punto de vista de la protección consista en mantener un determinado flujo monetario mensual, con cobertura social y apoyo para la reinserción laboral. A estas limitaciones se suma el hecho de que el cobro quede supeditado a la voluntad y capacidad de pago del empleador: frecuentemente, el régimen de despido requiere de un juicio laboral cuyo trámite es largo e incierto, dado que los resultados no son seguros y la insolvencia real o ficticia del empleador puede tornar inefectivo al mandato de las normas.

Desde el punto de vista de las empresas, el régimen de indemnización por despido condiciona fuertemente sus posibilidades de adaptación a las turbulencias del mercado o el cambio tecnológico, algo particularmente sensible en el caso de las empresas más pequeñas. Las evidencias muestran claramente que a menor tamaño de la empresa mayor es la tasa de rotación del personal -por caso, la tasa de despido que se observa en las microempresas es 5 veces más alta que la correspondiente a las grandes empresas (Gráfico 2). De manera que, mientras menor sea la escala de la empresa será mucho más alta la movilidad laboral y en consecuencia, mayor será el impacto del régimen de indemnización sobre su capacidad de adaptarse a diferentes escenarios comerciales o tecnológicos.

Gráfico 2:

**Tasa de destrucción de empleo por tipo de empresa**  
(variación anual entre 1<sup>er</sup> trimestre de 2007 y 1<sup>er</sup> trimestre de 2006)



Nota: la tasa de destrucción de empleo es el porcentaje de empleos que desaparece entre el trimestre de referencia y el mismo del año anterior

Fuente: elaborado en base a MTEySS (2007)

<sup>2</sup> Esto es, empleos que se hubieran generado aunque no mediara la intervención, o bien se induce a las empresas a generar empleos para ciertos trabajadores en desmedro de otros.

## Una mejor articulación de los instrumentos

Las evidencias disponibles demuestran la conveniencia de apuntar a un nuevo balance entre los diferentes instrumentos de protección. Es posible que algunas décadas atrás el mecanismo de indemnización por despido constituyera una buena solución, a partir de la baja capacidad de gestión disponible entonces y de la relativa estabilidad que gozaban los mercados. Pero, en la actualidad es clara la necesidad -y desde luego existe la posibilidad- de aplicar estrategias de intervención más complejas, completas y sofisticadas. Se trata de internalizar el hecho de que las empresas se enfrentan a escenarios más turbulentos y desafiantes y a la vez incorporar los significativos avances que se han producido en el diseño y la capacidad de gestión de las políticas públicas para el empleo.

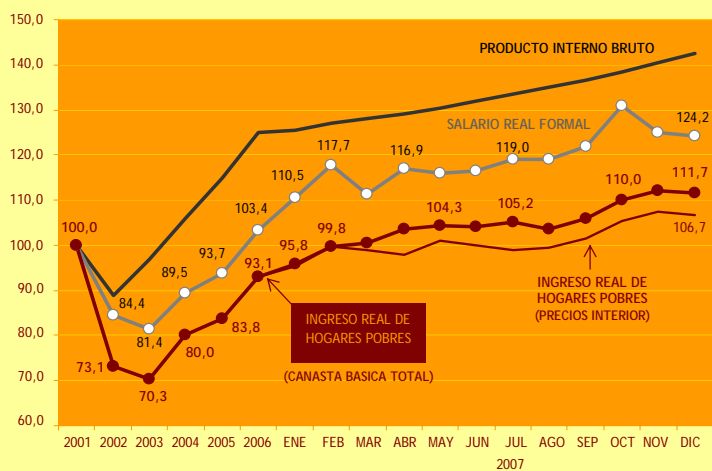
En la literatura prevalece la idea de que la indemnización por despido óptima es mayor a cero, esto es, que se trata de un instrumento apto para corregir ciertas imperfecciones del mercado, pero que su incidencia debe ser moderada y su rol debe estar articulado con los restantes instrumentos. En consecuencia, la estrategia más recomendable sería migrar hacia un régimen de despido menos oneroso, combinado con una mejor cobertura del seguro de desempleo y un rol más protagónico de las políticas activas. Esto permitiría capitalizar las ventajas de un mercado de trabajo más dinámico con una mayor protección al trabajador que pierde su empleo.

Naturalmente, instrumentar una reforma de este tipo implica procesos políticos y técnicos complejos. De hecho,

la tradición muestra una muy fuerte resistencia política a discutir el régimen de indemnización por despido. En lo que respecta al seguro de desempleo, es muy importante incorporar tanto la experiencia acumulada en más de una década de operación, como las innovaciones producidas en otros países. En principio sería interesante apuntar a un régimen de capitalización individual, complementado con un componente solidario de apoyo a los trabajadores con baja capacidad de acumulación y financiado con una alícuota que sea función del grado de rotación de la empresa, lo que evitaría subsidios cruzados entre empleadores. Para que el seguro funcione es fundamental que aumente la tasa de reemplazo (el monto del subsidio) y se ajusten los períodos de cobertura a los tiempos que demora la reinserción laboral.

Por último, probablemente el tema más desafiante desde el punto de vista técnico y de gestión, sea aumentar la cobertura y la calidad de las políticas activas de empleo en materia de capacitación, orientación e intermediación, para que efectivamente contribuyan a agilizar y mejorar la reinserción laboral de los trabajadores. Hasta ahora han prevalecido acciones dispersas, con muy baja calidad en su planificación y ejecución y una escasa preocupación por la evaluación de sus impactos. En definitiva, se trata de asumir que el problema no se limita a contar con los recursos financieros necesarios para sostener este tipo de acciones, sino que también se requiere de una gran capacidad de innovación en el diseño y la gestión para generar un conjunto apropiado y bien articulado de intervenciones.

### Evolución del Índice de Ingresos de Hogares Pobres (IIHP)



Fuente: Elaboración propia (ver Empleo y Desarrollo Nro. 1)

Según el Índice de Ingresos de Hogares Pobres que elabora el Departamento de Economía de la UCA, el ingreso de estos hogares aumentó un 21,8% entre diciembre de 2006 y noviembre de 2007. Por su parte, el costo de la Canasta Básica Total (CBT) que elabora el INDEC -y constituye el índice de precios relevante para medir la capacidad de compra de los pobres- tuvo un incremento del 6,2% hasta el mes de diciembre. Esto significa que la capacidad de compra de los hogares pobres -medida a través del Ingreso Real de los Hogares Pobres- se incrementó un 18% durante 2007, alcanzando un nivel que supera en 11,7% al de 2001.

Como es de público conocimiento, el costo de la CBT que calcula el INDEC está fuertemente cuestionado, por lo que en este número se ha recalculado el Ingreso Real de los Hogares Pobres utilizando dos mediciones alternativas.

En primer lugar, se utilizó como aproximación la evolución de los precios minoristas del interior, lo que arroja un aumento de la CBT del 11,2% hasta diciembre de 2007. Bajo este supuesto, el Ingreso Real de los Hogares Pobres se habría incrementado en un 6,7% con respecto al nivel de 2001 (106,7 en base 2001=100). En segundo lugar, se tomó como aproximación la evolución de los precios mayoristas en el mismo período. El aumento de la CBT según este criterio sería de 14,4%, con que el aumento del Ingreso Real de los Hogares Pobres con respecto a su nivel de 2001 sería del 3,6%. De acuerdo con los resultados de estas estimaciones alternativas, las distorsiones en la medición de la CBT estarían sobreestimando la mejora en la situación de los hogares pobres. El crecimiento económico entre 2001 y 2007, por su parte, ha sido del 42,4%, muy por encima de la recuperación del ingreso real de los hogares más humildes en cualquier variante de medición.