

Empleo, desocupación y seguro de desempleo en Argentina. Propuestas de políticas para su mejoramiento.

Salvia, Agustín y Chevez, Victor.

Cita:

Salvia, Agustín y Chevez, Victor (Diciembre, 2001). *Empleo, desocupación y seguro de desempleo en Argentina. Propuestas de políticas para su mejoramiento. V Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/agustin.salvia/229>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pnKz/ge8>

aset

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

50
**Congreso
Nacional
de Estudios
del Trabajo**
1, 2 y 3 de agosto de 2001

Autores

**Víctor Chebez
Agustín Salvia**

Artículo

**Empleo, desocupación y seguro de
desempleo en la Argentina.
Propuestas de políticas para su
mejoramiento**

‘Empleo, Desocupación y Seguro de Desempleo en la Argentina. Propuestas de Políticas para su Mejoramiento’

Víctor Chebez ()
Agustín Salvia(**)*

1.- Introducción(*)

En su último informe sobre la situación del trabajo en el mundo de fin de siglo la OIT presentaba un desolador panorama con más de 1 de cada 4 trabajadores, entre 750 y 900 millones, subempleados y 150 millones de desocupados¹.

De estos últimos sólo el 25 % cuenta con algún tipo de cobertura contra la situación de pérdida del trabajo sea por medio de un seguro de desempleo o algún tipo de subsidio y/o asistencia social por su situación de parado².

La desprotección ante la contingencia de la pérdida involuntaria del empleo junto con el deterioro de las condiciones laborales (precarización del trabajo, incrementos de los denominados "contratos basura"³) conforman una combinación explosiva que se ha expandido por numerosas áreas a lo largo y a lo ancho de todo el mundo.

* Secretaría de Seguridad Social – Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.
** Secretaría de Empleo - Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.

♦ Los autores agradecen a la Directora de la Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, Dr. Emilia Roca, la generosidad en brindar toda la información necesaria para llevar adelante este trabajo.

¹ Ver OIT (2000).

² la diferencia de la cobertura por medio de la figura del "seguro" es el aspecto contributivo de la prestación mientras que los "subsídios" y/o asistencias a los desocupados no comprenden este tipo de situaciones.

³ Se denominan contratos "basura" a formas de contratación que no poseen ningún tipo de protección social, generalmente de baja remuneración, y por tiempo determinado.

2. Una muy breve mirada sobre la situación en los países industrializados

Sólo un reducido número de países pertenecientes a la OCDE⁴ (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) mantienen envidiables sistemas protectivos de los trabajadores ante las distintas contingencias (salud, cesantía, familia) que pueden enfrentarse a través de la vida laboral y luego de la misma (pensiones).

La OIT (2000, 148/149) señala que los esquemas de protección al desempleo, que tienen los países industrializados, permiten clasificarlos como pertenecientes a las de alto o mediano nivel de protección.

La mayor parte de los países de Europa Occidental forman parte de los estados que han desarrollado altos niveles de protección en base a cuatro criterios:

- a) el nivel de los beneficios a los desempleados medidos por la tasa de reemplazo.
- b) la duración de los pagos de los beneficios a los desempleados.
- c) la cobertura de los beneficios por desempleo.
- d) la existencia de una generosa legislación de protección a los desempleados.

En los países con alto nivel de protección la tasa de sustitución se ubica en más del 60 % del ingreso promedio de los trabajadores, la duración de los pagos de los beneficios son largos y combinan períodos cubiertos por seguros, de origen contributivos, con subsidios asistenciales una vez agotados los primeros.

La cobertura del colectivo de desempleados asegurados es un destacado logro de los países industriales con alto nivel de protección. Alrededor de 2 de cada 3 desempleados tienen cabida bajo la sombrilla de los seguros y la asistencia social al desocupado. En MISEP FOCUS (1993) se señala que más del 80 % de los parados son cubiertos en Dinamarca y Bélgica y menos del 20 % en Grecia, Portugal e Italia.

Los valores alcanzados en los países con mediados niveles de protección del desempleo son inferiores de los presentados en los párrafos anteriores. Australia, Canadá, Nueva Zelanda, el Reino Unido y los Estados Unidos tienen tasas de reemplazo del salario por los ingresos del

⁴ La OCDE es un verdadero 'club' selecto de países ricos y fue fundada a comienzos de la década del 60. Forman parte de la misma: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Holanda, Portugal, Reino Unido, Suecia, Noruega, todos países de la Unión Europea. También pertenecen a la OCDE los Estados Unidos, Suiza, Japón y Nueva Zelanda. Dos Países con menor desarrollo son México y Turquía.

Seguro que se ubican entre el 23 %, para Nueva Zelanda, al 58 % promedio para Canadá y los Estados Unidos.

Cuando los asalariados cesanteados son de larga duración⁵ los montos, en relación al salario bruto en actividad que percibía el actual desempleado se reducen drásticamente. Países como Francia, España, el Reino Unido y Grecia tiene valores de reemplazo muy bajos según se indica en MISEP FOCUS (1993).

En Canadá, el Reino Unido y los Estados Unidos los pagos son menores a los 12 meses y no existe instalado un sistema de subsidios y/o asistencia social una vez agotado el término del seguro contributivo.

Hoy es posible hacer un balance de las políticas aplicadas en los países industrializados en la década del 90. La crisis 91/92 demandó aumentar los gastos en las llamadas políticas "pasivas" (seguros y jubilaciones anticipadas) por el aumento de la tasa de desempleo mientras que en el segundo tramo de la pasada década (1995 / 1999) se reducen los gastos, en puntos de PBI, de las políticas "pasivas" y aumentan las destinadas a la generación de empleo ("políticas activas").

El cuadro N° 1 muestra la situación a comienzos de la década del 90. La Unión Europea destinaba, en ese momento, más de 3 puntos del PBI al total de las políticas de empleo con un crecimiento del 30 % de los recursos entre 1990 y 1992. El mayor aumento se centró en financiar sus protecciones a los desempleados que tuvieron un incremento de alrededor del 33 %.

El caso de Suecia muestra la centralidad que se otorgó al tratamiento de la cuestión del empleo y la lucha contra el paro. En sólo 2 años los fondos destinados a las políticas de empleo en su conjunto crecieron el 132 % alcanzando a representar 6 puntos del producto. Esta cifra y su incremento en tan corto tiempo es impactante y sólo Dinamarca la supera al comprometer 6.5 de su producto doblando la media de la Unión Europea.

Otros países industrializados no mostraban este dinamismo en la generación de políticas de empleo. Los Estados Unidos y Japón destinaban, y siguen haciéndolo, una pequeña porción relativa de su producto a las mismas y casi todos los recursos a restituir rentas a los desocupados.

En los últimos años la mayor parte de los países industrializados han reducido los montos afectados al desarrollo de los distintos tipos de políticas de empleo. En el caso de los países europeos las duras restricciones financieras para lograr la convergencia de las políticas macroeconómicas que permitiera alcanzar la "unión económica y monetaria" a la luz del Tratado de Maastricht demandó establecer fuertes reducciones presupuestarias en la mayoría de los mismos.

Paralelamente un largo ciclo sin caídas ha favorecido el mejoramiento de las condiciones económicas y recuperar el sendero del crecimiento acentuando la tendencia a la baja del desempleo observada desde inicios de 1999. Hoy países como los Estados Unidos se

⁵ Se denominan desempleados de "larga duración" a los que se encuentran en situación de desempleo por mas de 12 meses. Otra categoría que se utiliza es la de "desocupados de muy larga duración" que se refiere a parados con 24 y más meses de desocupación. Sobre la incidencia de este tipo de desempleo ver OCDE (1993) y en el análisis específico para España durante la crisis del 91/92 ver Chebez (1992).

encuentren en una situación técnica de pleno empleo y la tradicional dificultad de los países europeos para generar empleos y reducir sus fuertes contingentes de desocupados parece haber cambiado de signo.

Cuadro N° 1. OCDE (Países Seleccionados) Gasto Público en políticas de mercado de trabajo en % del PBI y PEA bajo atención en Programas de Políticas Activas (en %)

País	POLITICAS ACTIVAS			PASIVAS		TOTAL	
	PEA	1990	1992	1990	1992	1990	1992
	%	%	%	%	%	%	%
		PBI	PBI	PBI	PBI	PBI	PBI
Alemania	3.90	1.04	1.65	1.11	1.81	2.15	3.46
Austria	2.50	0.31	0.30	0.98	1.09	1.29	1.39
Bélgica	2.10	1.07	1.04	2.71	2.82	3.78	3.86
Canadá	2.60	0.54	0.68	1.92	2.28	2.46	2.96
Dinamarca	11.80	1.26	1.56	4.38	4.95	5.64	6.51
España	7.20	0.75	0.57	2.42	3.07	3.17	3.64
Estados Unidos	3.00	0.27	0.25	0.50	0.58	0.77	0.83
Francia	7.60	0.80	0.88	1.87	1.93	2.67	2.81
Irlanda	6.90	1.51	1.50	2.88	2.89	4.39	4.39
Italia	0.70	0.80	0.80	0.84	0.87	1.64	1.67
Japón	0.90	0.13	0.13	0.32	0.32	0.45	0.45
Países Bajos	2.90	1.04	1.12	2.17	2.17	3.21	3.29
Reino Unido	3.70	0.61	0.59	0.95	1.69	1.56	2.28
Suecia	3.60	1.69	3.21	0.88	2.77	2.57	5.98
<i>OCDE</i>	<i>3.20</i>	<i>0.45</i>	<i>0.56</i>	<i>0.86</i>	<i>1.15</i>	<i>1.30</i>	<i>1.71</i>
<i>Unión Europea</i>	<i>4.30</i>	<i>0.85</i>	<i>1.07</i>	<i>1.60</i>	<i>2.12</i>	<i>2.45</i>	<i>3.19</i>

Fuente: Chebez (1999) adaptado de Martínez(1996,13)

Distinto es el caso de los países que no participan de los beneficios de la globalización, que carecen de centralidad y cuyas economías tienen que realizar “ajuste tras ajuste” para poder sobrevivir y tratar de cumplir con las gruesas hipotecas del endeudamiento.

En América Latina los países de mayor dimensión, Brasil, México, Argentina y Colombia, luego de haber transitado por los ajustes y recomendaciones del Consenso de Washington⁶, durante la década del 90, parecen no haber encontrado el sendero del crecimiento y la generación de empleo “decente” para sus habitantes.

La OIT, en sus estudios regionales, ha advertido sobre el tipo y calidad del empleo creado señalando que en su mayoría los nuevos puestos, 6 de cada 10, son empleos de escasa productividad, generados por establecimientos pequeños y sin protección social⁷.

⁶ Sobre el Consenso de Washington ver las propuestas en J. Williamson (1990)

⁷ OIT (1998, 49) “Desde una perspectiva agregada, se concluye que el sector informal representa la principal fuente de generación de empleo en América Latina, dado que 6 de cada 10 nuevos empleos

3. Los antecedentes en el caso argentino

A fines de 1985, con el fin de enfrentar el aumento de la desocupación, se dicta el decreto N° 2485 por medio del cual se instrumentó un subsidio por desempleo. Los beneficiarios fueron los trabajadores comprendidos en el régimen de las Cajas de Asignaciones y Subsidios Familiares (CASFEC, CASPI) y que tuvieran una antigüedad de 9 meses realizando los aportes correspondientes.

El monto del subsidio equivalía al 70 % del salario mínimo vigente al momento del pago y comprendía el pago de asignaciones familiares y prestaciones médico-asistenciales durante un período de cuatro meses.

Si bien el subsidio corrió avatares similares a los de la economía Argentina de fines de la década de los 80, afectada por el proceso hiperinflacionario y la inestabilidad política, su utilización fue muy importante en 1989 el año final de su aplicación.

Cuadro N° 1 Subsidio no contributivo por desempleo
(Total de beneficiarios y Números Índice)

Años	Beneficiarios	N° Índice base 100 = 1986
1985	19.195	33.8
1986	56.795	100
1987	76.288	134.3
1988	97.361	171.4
1989	153.059	269.5
1990	3.080	5.4
Total	405.778	

Fuente: Díaz (1995, 106)

corresponde a ese sector en el período 1990 – 1998. El 40 % restante fue creado en su totalidad por el sector moderno privado, dado que el sector público no generó nuevos empleos netos durante ese período”.

4. El Fondo Nacional de Empleo y la instalación del Seguro de Desempleo

Hasta 1991, cuando se aprueba la Ley Nacional de Empleo (N° 24013), Argentina carecía de un conjunto orgánico de políticas de empleo para enfrentar el nuevo y complicado escenario que en esa materia se presentaba en el mundo desde mediados de la década del '70.

Con el nuevo instrumento legal se instalan formas flexibilizadas de entrada al mercado de trabajo por medio de la instalación de los denominados “contratos promovidos”, se establece el seguro de desempleo y se crean las condiciones para generar programas de empleo.

Se genera un instrumento fundamental para el financiamiento, tanto del seguro del desempleo como de los programas de empleo, como es el Fondo Nacional de Empleo. Al mismo se destinan 1,5 % de la nómina salarial que se abona en el ámbito privado y el cálculo realizado era que el Fondo pudiera contar con una interesante masa de recursos, que se calculaba entre 450 a 500 millones, para hacer frente tanto a la necesidad de restituir rentas por el desempleo que se pudiera producir como generar ingresos por medio de la creación de programas de empleo por parte del Estado.

En el análisis de la evolución de los ingresos y egresos del Fondo y en la aplicación de los mismos, entre 1992 y 1997 años sobre los cuales es posible obtener una información completa, es posible obtener una visión global del desarrollo y aplicación global de las políticas de empleo tanto activas como pasivas.

Los ingresos del Fondo, en los seis años que cubre el Cuadro N° 3, presentan dos etapas netamente diferenciadas. Una primera etapa la constituye los primeros cuatro años (1992 a 1995) donde se logra alcanzar la pauta de recursos esperadas con saldos positivos y capitalizables para enfrentar déficits operativos como los que se presentan en 1994.

En 1995, con la crisis económica, los ingresos disminuyen y además comienza a sentirse los efectos de la implementación de un plan de reducción de los aportes patronales que afecta gravemente al financiamiento de los distintos programas de la seguridad social (asignaciones familiares, contribuciones previsionales).

En 1994 los ingresos bajan el 9,7 % en relación al año anterior y en 1995 la reducción es del 12,8 %. Aún así la caída más fuerte se produce en la segunda etapa que comprende el período 1996 y 1997. En el primer año de la etapa la reducción es del 45 % para repuntar en 1997 al 42 % de lo recaudado en 1994.

Los ingresos promedio de esta segunda etapa eran del 50 % de lo programado para enfrentar, teóricamente, problemas de una masa de 750 a 800.000 desocupados como eran los existentes entre 1991 y 1992. La dura realidad fue que los desempleados se habían incrementado el 150 % y en 1995 y 1996 superaron los 2.000.000.

El Fondo sólo alcanzaba a cubrir y en forma muy ajustada a los pagos por el seguro por desempleo en la primera etapa de su funcionamiento. En 1993 el 65 % de los ingresos se destinan a ese fin, en 1994 es el 84 % y en 1995 el 95 % sin dejar prácticamente ningún excedente para los programas de empleo. Con la caída de la recaudación del Fondo de 1996 y 1997 los requerimientos financieros tanto de los programas de empleo como del seguro de desempleo deben buscarse en otras fuentes porque lo recaudado sólo cubre el 63 % y el 84 % en cada año de lo demandado por el seguro de desempleo.

El promedio de los egresos del Fondo, que se presentan en el cuadro N° 3, se ubica en los 515 millones anuales monto que nunca se llegó a recaudarse con el 1.5 % sobre la nómina salarial y hasta 1997 el Fondo acumulaba un resultado negativo del orden de los 360 millones equivalente al pago anual de 120.000 seguros de desempleo o , dicho de otro modo, a un año de la operativa promedio del seguro.

Creado para asistir al trabajador desocupado durante el período de búsqueda de una nueva actividad luego de la interrupción unilateralmente de la relación laboral por parte del empresario, el seguro de desempleo fue diseñado para cubrir las necesidades de los trabajadores que desarrollan sus actividades en el mercado formal de la economía. Un extenso número de trabajadores que desarrollan sus actividades en empresas no registradas o que tienen personal “en negro” o han evadido los aportes empresarios a la seguridad social se ven excluido de acceder al beneficio.

Cuadro N° 3 - Fondo Nacional de Empleo. Evolución de los Ingresos y Egresos y gastos en el Seguro de Desempleo e Incidencia sobre Egresos entre 1992 y 1997.

Años	FNE			Gastos por Programas	
	Ingresos	Egresos	Saldo	Seguro de Desempleo	Incidencia sobre egresos
1.992	391.112	31.127	359.985	25.834	83.0%
1.993	502.153	448.975	53.178	325.972	72.6%
1.994	453.150	482.970	-29.82	378.840	78.4%
1.995	395.170	550.900	-155.73	374.972	68.1%
1.996	249.790	558.950	-309.16	398.460	71.3%
1.997	262.090	542.420	-280.33	313.775	57.8%
Total	2,253.465	2,615.342	-361.877	1,817.853	69.5%

Fuente: En Chebez (1999) sobre datos del MTSS

5. SITUACION Y PERSPECTIVAS DEL SEGURO EN ARGENTINA

5.1. Un Balance Necesario...

El Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo es hasta el momento el más importante programa social del Estado Nacional de asistencia a la población afectada por el desempleo y de apoyo para su reinserción ocupacional.

- El Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo en Argentina cubre: a) prestación dineraria mensual y pago de asignaciones familiares, b) cobertura médica asistencial para el grupo familiar, y e) reconocimiento de la antigüedad a efectos previsionales.
- Durante todo el año 2000, el Sistema de Seguro de Desempleo transfirió a la población desocupada beneficiaria -en concepto de prestación directa y asignaciones familiares- más de 386 millones de pesos. Es decir más del doble de los recursos transferidos por los Programas Transitorios de Empleo.
- El sistema brindó esta prestación distributiva en forma regular a un promedio de 124 mil beneficiarios por mes.

**Asignación Presupuestaria de los Programas de Contención y Fomento al Empleo del
Ministerio de Trabajo – 2000**

Contención Social	Seguro de Desempleo	Programas de Empleo ^{a/}	Total
Total Prestaciones mensuales 2000	1.494.416 59%	1.027.974 41%	2.522.390 100%
Beneficiarios Activos Promedio mensual	124.535 54%	105.895 46%	230.430 100%
Erogación \$ Presupuestaria 1999	386.673.500 70%	162.145.400 30%	548.818.900 100%

^{a/} Incluye el Programa Trabajar, Servicio Comunitarios, Forestar, Proempleo, Crear Trabajo y otros programas especiales.

Fuente: Dirección Nacional de Programas de Empleo – Secretaría de Empleo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.

Un dato a tomar en cuenta es que el 83% de los desocupados urbanos provenía –en 1999- de sectores no estructurados o de trabajos no asalariados o asalariados precarios –no registrados-. Por lo tanto, sólo el 17% del desempleo se encontraba potencialmente habilitado para acceder a los beneficios del sistema, y sólo menos del 10% pudo contar efectivamente con el seguro.

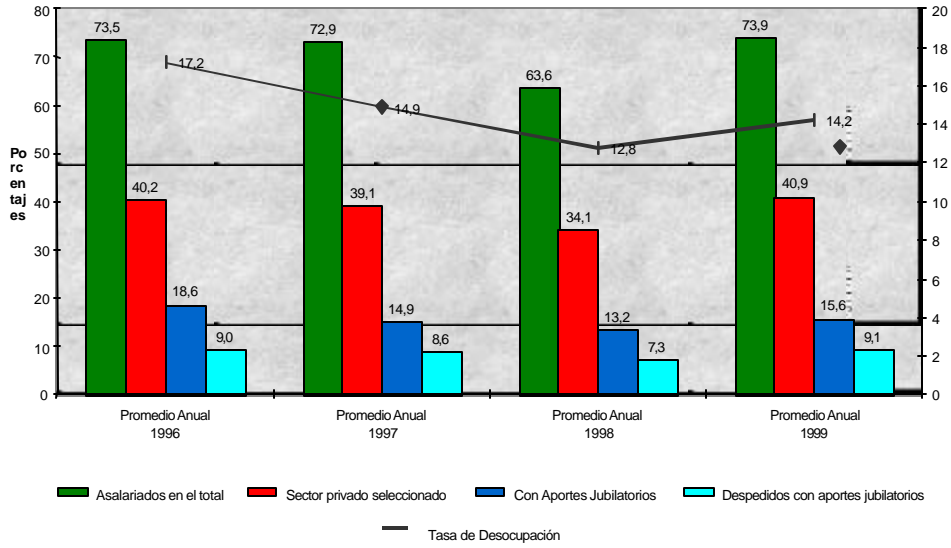
Pero a pesar de esta cobertura limitada que impone –dada la normativa vigente- la no-registración laboral o la informalidad, el sistema cubrió al 6% del total del desempleo, al 15% de los trabajadores asalariados que perdieron su empleo en forma involuntaria y al 22% de los hogares afectados en forma absoluta por situaciones de desempleo.

Por otra parte, cabe destacar que el Seguro de Desempleo en Argentina concentra sus prestaciones en la población desocupada de hogares ubicados entre el 2° y el 3° quintil de ingresos per capita.

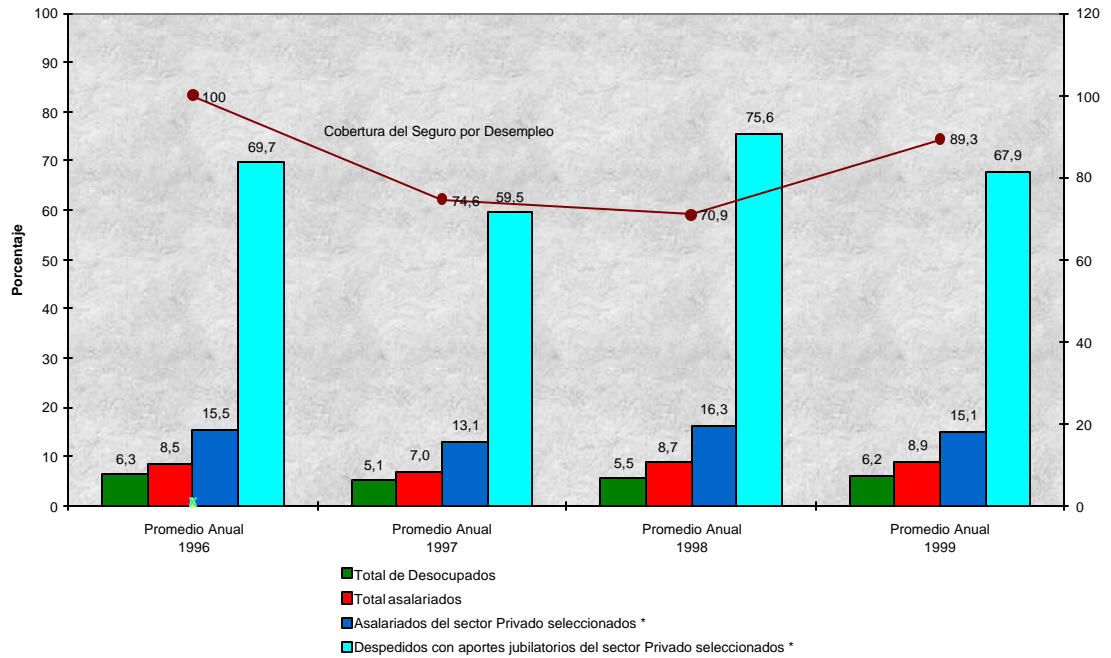
De esta manera, el sistema tiene como función distributiva detener la caída a la pobreza, evitar la pérdida de patrimonio y financiar la búsqueda de un nuevo empleo. Para ello, los beneficiarios reciben entre 4 y 12 meses un ingreso medio mensual de \$210 –igual al salario mínimo-; al cual si se le agregan las asignaciones familiares, el ingreso promedio asciende a los \$260 mensuales.

En cuanto al aspecto funcional, el Seguro de Desempleo cuenta actualmente –a través de ANSES- con un sistema administrativo eficiente de registro, pago y control informático del fraude. Sin embargo, dicho sistema presenta limitaciones en cuanto a tres aspectos fundamentales:

Participación de los desocupados asalariados en el total de la desocupación
Total urbano. EPH- 1996-1999. Promedios anuales ondas may-oct.



Participación de los beneficiarios del Seguro por Desempleo en la población de desocupados
Total urbano. EPH 1996-1999. Promedios anuales ondas may-oct



- ◆ La generación de información crítica confiable a partir de la cual poder evaluar de manera continua las metas y funcionamiento del sistema, diagnosticar las condiciones de evasión y fraude, y diseñar y aplicar Programas de Orientación, Capacitación y/o Promoción del Empleo.
- ◆ El desarrollo de un plan de efectivo seguimiento y control del fraude y/o la evasión patronal a partir de supervisiones de campo y/o entrevistas a beneficiarios –actualmente a cargo de la Secretaría de Empleo-.
- ◆ La difusión y promoción del Programa de Pago Único del Seguro de Desempleo como mecanismos de promoción para la formación de nuevos emprendimientos o fortalecimiento de micro empresas ya formadas.

Por otra parte, si bien el Seguro de Desempleo constituye un programa pasivo de empleo, su desarrollo como sistema de seguridad social exige la aplicación de herramientas complementarias de información, asistencia y orientación a beneficiarios que permitan prevenir el fraude y favorecer la reinserción laboral.

- ◆ Al respecto, cabe observar que desde el establecimiento del sistema hasta la fecha no han existido acciones ni campañas específicas –por fuera del propio Seguro- de formación y promoción del empleo y/o de capacitación laboral que hayan tenido como población objetivo a los beneficiarios del sistema.
- ◆ El Programa Pago Único, en el marco del Seguro de Desempleo, no ha contado con difusión, promoción y apoyo suficiente por parte de la gestión nacional ni de las unidades descentralizadas del MTEyFRH.

5.2. Un Nuevo Desafío para la Política Social...

Dada la gravedad y persistencia del problema del desempleo en Argentina, cabe esperar que se instale en la agenda pública –más tarde o más temprano- la necesidad de ampliar el actual seguro de desempleo a sectores actualmente no habilitados, tales como los asalariados no registrados, los trabajadores de la construcción y trabajadores de actividades rurales⁸.

De hecho, bajo el actual gestión de gobierno se encuentran en proceso de evaluación propuestas en esta línea, al tiempo que crece –en el actual contexto recesivo- una presión social y política en el mismo sentido. La demanda de trabajo e ingresos se generalizan y se multiplican los reclamadores que apuntan menos al Mercado, y más al Estado como el principal responsable de atender y paliar el problema.

⁸ Los obreros de la construcción regularizados (“en blanco”) generan aportes patronales al Fondo Nacional de Empleo pero los trabajadores aun hoy (mayo 2001) no pueden recibir la protección que brinda el Seguro de Desempleo. Esta inequidad esta en vías de superarse por medio de la sanción, en diciembre de 2000, de la Ley N° 25.371 pendiente de reglamentación.

¿Cuáles son las posibilidades que enfrenta actualmente Estado para dar respuesta a esta demanda bajo un contexto de duro ajuste fiscal y alto endeudamiento?

Caben aquí propuestas de optimización del actual sistema. Sin que esto significa desconocer la necesidad de avanzar política y programáticamente hacia un nuevo sistema de asistencia al desempleo, de base universal, y con inversión en la formación integral de recursos humanos y productivos.

- Rápida reglamentación de normas vigentes con el objetivo de hacer efectiva la incorporación al sistema de los trabajadores de la construcción y trabajadores rurales cuyos empleadores contribuyen al sistema. Este simple acto administrativo permitiría incrementar la actual cobertura más de un 50% (70 mil desocupados).
- En el mismo sentido, ayudaría una política laboral que difunda y facilite los mecanismos necesarios para que los desocupados sin certificación de despido sin justa causa o fuerza mayor, puedan demostrar su condición laboral, y que en caso de irregularidad en las contribuciones patronales se ejecute acción impositiva. Este tipo de acción podría elevar entre un 30% y un 50% la actual cobertura (entre 35 y 70 mil desocupados).
- Todavía más importante, es posible ampliar la cobertura hasta un 100% o más (120 mil desocupados) –al tiempo que se multiplicarían los recursos contributivos necesarios para el financiamiento solidario del Fondo de Empleo- a partir de medidas punitivas y del desarrollo de una campaña efectiva de fiscalización y regularización del trabajo no registrado en empresas medianas y grandes.
- Asumiendo la estrategia de un cambio de la normativa, podría habilitarse como beneficiario con una prestación mínima a todos aquellos que registren contribuciones patronales entre 3-6 meses durante el período de prueba. Siendo el aumento en este caso cercano al 70% (100 mil desocupados).
- En el mismo sentido, cabría incorporar al sistema situaciones especiales de cierre o reconversión de sectores informales o cooperativos (ejemplo: crisis / reconversión pesca, frigoríficos, ingenios, etc.). Esta norma ampliaría la actual cobertura hasta otro 50% (70 mil desocupados).
- Por vía del mismo cambio de legislación se podría proponer una modificación de la normativa en función de cubrir a desocupados formales o informales-, con un “voucher” de subsidio a la capacitación o asistencia a talleres de orientación laboral por instituciones públicas o privadas. Esta acción no cuantificable significaría una inversión en la formación de capital humano.
- Cabe la misma línea de intervención activa difundir, promover y apoyar el SISTEMA DE PAGO UNICO del Seguro de Desempleo, a partir de lo cual puede ser financiado un proyecto o empresa Micro-PyMES con participación de los beneficiarios. La promoción y el apoyo a este mecanismos podría contener.
- Ante la posibilidad de que la mayor presión fiscal no sea suficiente para cubrir el gasto ampliado de cobertura sin beneficio fiscal, resulta posible rediseñar la estructura de la cobertura mínima y al mismo tiempo, reducir-ajustar el número de cuotas para las categorías con más contribuciones, según el siguiente detalle:

Meses	Cuotas mensuales
6-11	Cobertura mínima: 2 meses (beca de capacitación)
12 a 23	Pasa de 4 a 3 meses
24 a 35	Pasa de 8 a 6 meses
36 o más	Pasa de 12 a 9 meses

Este conjunto de acciones podrían –sin costo fiscal– incrementar la cobertura del actual sistema del Seguro de Desempleo de 125 mil desocupados a 650 mil beneficiarios (30% del desempleo abierto urbano).

Finalmente, si al mismo tiempo se establecen o fijan prioridades de acción fiscal, tal como la eliminación de las exenciones contributivas a grandes empresas nacionales y multinacionales, sería posible disponer de un Fondo de Empleo capaz de dar cobertura, asistencia, capacitación o apoyo productivo, en forma solidaria, a los desocupados del sector informal.

Este sólo hecho permitiría duplicar la cobertura mínima conseguida por las anteriores medidas. Es decir, el sistema de Seguro de Desempleo podría lograr una cobertura de hasta 1.300 mil desocupados en todo el país.

6.- LA POLITICA LABORAL COMO ESTRATEGIA... PARA QUÉ?

El contexto económico-productivo y social en el cual se gesta y desarrolla el problema de la desocupación debe considerarse un factor central a la hora de evaluar y rediseñar las Políticas Laborales. En este marco, cabe reconocer en primer lugar que los cambios estructurales, tecnológicos e institucionales no son condiciones suficientes para enfrentar la emergencia ocupacional ni lograr una estrategia de crecimiento sostenido de la economía y el empleo a largo plazo.

Dar respuesta a la creación genuina de puestos de trabajo en concordancia con los requerimientos de la población, exige como condición necesaria –además de cambios institucionales y políticas activas de reconversión– un contexto de real crecimiento de la actividad productiva. Cuando esto no sucede, resulta natural la emergencia de demandas de intervención pública –por muy explosivas e ilegales que resulten– en procura de atender el desempleo estructural, las crisis regionales, la debilidad institucional y el fuerte déficit social que afecta particularmente a aquellos sectores más vulnerables.

¿Es posible encontrar un denominador común durante los diez años que transitaron entre la Ley Nacional de Empleo de 1991 –lejos, el techo legal más prosindical de la década- y la reciente Reforma Laboral del 2000 –de clara orientación antisindical, aunque no tan liberal como se esperaba-? Sin duda podemos ensayar una respuesta. En primer lugar, en todos los casos, una misma promesa política: superar el flagelo de la desocupación creando más y mejores empleos, a cambio del paulatino pero sistemático predominio de reglas de juego fundadas en el protagonismo del mercado en desmedro de los derechos colectivos, del consumidor en desmedro del trabajador. En realidad, la continuidad de la Política Laboral parece ser el progresivo “desmantelamiento” de las instituciones laborales de representación y protección de los trabajadores. Para ello, pactos sindicales y negociaciones empresariales, acuerdos políticos entre gobierno y oposición, variadas reformas y normas (promoción del empleo, desregulación y privatización del sistema seguridad social, contratos flexibles, control de los salarios, reducción de aportes y contribuciones patronales, control del derecho de huelga, etc.). Todo ello, en efecto, independientemente de la transición política y de los cambios de estilo político, en cualquier caso, presionados por la mismas verdades dominantes.

Por lo mismo, la clave interpretativa del fenómeno de precariedad y flexibilización laboral no son sus efectos de desempleo, marginalidad o exclusión, sino las formas en que el fenómeno expresa y reproduce las relaciones de fuerza que intervienen en la puja de la distribución del ingreso y de poder entre los actores sociales. Desde esta perspectiva, cabe reconocer en el desempleo y la precariedad laboral las formas típicas bajo las cuales se expresa la mayor subordinación del trabajo al capital y las posibilidades objetivadas de su mayor explotación. En este contexto, las Reformas Laborales y las medidas de ajuste fiscal no escapan al paradigma dominante: bajar el gasto público, aumentar el desempleo, reducir la capacidad de negociación de los trabajadores y dividir al movimiento sindical, con el objetivo ajustar las expectativas de ingresos, bajar los salarios nominales y reducir el costo laboral en favor del sector privado –nacional e internacional-, con la única esperanza –fundada en una creencia no fundada empíricamente- de que gracias a ello el mercado habrá de ganar confianza, competitividad y dinamismo; y que sólo esto habrá de generar más empleos y mejor distribución del ingreso.

Mientras tanto, los efectos sobre la realidad de estas medidas también son contundentes: crecimiento económico con más desocupación, peores condiciones de trabajo, más pobreza y desigualdad. Todo ello, junto a la agravante sensación de que nunca es suficiente, que la promesa del paradigma nos resulta inmerecida. Bajo ese nuevo clima social –fuertemente castigado y saturado por los dispositivos neoliberales- se acumulan argumentos y evidencias hacia otra alternativa: ¿por qué no una política de Estado –a nivel nacional e internacional orientada a que sea el gran capital el que ajuste sus expectativas y reduzca sus tasas extraordinarias de ganancia? ¿Por qué no, por ejemplo, masiva incorporación de tecnología con efectiva reducción de la jornada laboral sin merma del salario real? ¿O, por qué no, tan sólo, justas contribuciones solidarias del sector empresario rentístico, concentrado y privatizado, suficientes como para asistir la falta de ingresos de al menos 1 millón de desocupados?

Sin duda, este conflicto no se resuelve en el terreno de la teoría económica, ni en el campo electoral o legislativo, ni mucho menos gracias a la capacidad o a la honestidad de los políticos o funcionarios de uno u otro gobierno o partido; si bien estos y otros factores participan de los acontecimientos, la actual estructura emergente se configura por ahora –tanto en el campo socio-laboral como en otros terrenos de la vida social- en forma casi anónima, confrontando verdades figuradas con los hechos que ellas generan, como un proceso irreversible de desmantelamiento de viejas instituciones, a la vez que de resistencias, revalorización del mundo del trabajo y nuevos protagonismos sociales...

Aceptada esta situación, se comete una gran equivocación si se espera que la solución a la crisis del empleo puede ser depositada en las posibilidades de la Política Laboral. Obviamente, igual error se comete si tal expectativa se deposita en la mano invisible del mercado o en la capacidad de gestión de las ONGs y el voluntariado social. La naturaleza del problema exige un repertorio variado de estrategias y acciones de amplia imaginación y participación social, significativas por su capacidad de movilización social, pero cuyo impacto real e inmediato frente al “desempleo” habrá de ser sólo de alcance limitado.

Sin duda, cabe ir neutralizando los aspectos más conflictivos y deficitarios del punto de vista social y ocupacional. *Pero sobre todo, es necesario y prioritario ir generando nuevas condiciones políticas, institucionales y ocupacionales para hacer posible la reconstrucción social a partir del trabajo como valor fundamental.* Esta tarea debe ser realizada desde la base de la sociedad, los trabajadores, los desocupados, los sindicatos y las organizaciones, y sólo así y desde ahí toda demanda al Estado tendrá legitimidad y fijará políticas.

En este contexto, ¿cabe esperar algo distinto a partir del poder regulador del Estado? En general, se afirma, se espera y se demanda que así sea. Nuestra impresión es otra: las condiciones laborales son graves, justamente porque el poder regulador del Estado lo hace posible. El Estado globalizado no es una entequeia al margen de la estructura de intereses multilaterales y de voluntades dominantes que construyen la realidad histórica del capitalismo en cada sociedad concreta. Por lo mismo, antes que demandar “más Estado”, resulta necesario producir “más Sociedad”. Esto es, sistemas sociales con suficiente densidad institucional, interacción entre los actores, intercambio de valores culturales, voluntad política, etc., tal que estos procesos permitan producir redes locales de articulación de poder.

7. Anexo

SEGURO DE DESEMPLEO	
NORMA REGULADORA	→ <i>Ley N° 24.013 Decreto 739/92 Res. M.T.y S.S. N° 223/93 Res. Ss SS y Ss.E. N° 8/93</i>
OBJETIVOS	→ <i>El Seguro de Desempleo es un instrumento de política pasiva de empleo que brinda una cobertura económica durante un tiempo a desocupados cesantes que han pedido su empleo por alguna de las causas establecidas como situaciones legales de desempleo.</i>
ORGANISMOS EJECUTORES	→ <i>El beneficio puede ser solicitado por trabajadores contratados bajo el régimen de la Ley de Contrato de Trabajo (Ley 20.744) que estén en situación legal de</i>



desempleo y que hayan aportado como mínimo durante 12 meses al Fondo Nacional de Empleo.

**POBLACION
OBJETIVO**



La asistencia al desempleado está integrada por una prestación económica, el pago de las asignaciones familiares y el cómputo del período a efectos previsionales. El monto de la prestación nunca supera los \$300 ni es inferior a \$150 (sin contar las Asignaciones Familiares, las cuales se suman a la cuota básica).

**PRESTACIONES
PARA LOS
BENEFICIARIOS**



*La duración de la prestación está en relación con el tiempo efectivamente trabajado y contribuido al Sistema de Seguridad Social (Fondo Nacional de Empleo), en los últimos 3 años al cese o despido.
12 a 23 meses de aporte: 4 cuotas mensuales / 24 a 35 meses de aporte: 8 cuotas mensuales / 36 y más meses de aporte: 12 cuotas mensuales.*

DURACIÓN



*La duración de la prestación está en relación con el tiempo efectivamente trabajado y contribuido al Sistema de Seguridad Social (Fondo Nacional de Empleo), en los últimos 3 años al cese o despido.
12 a 23 meses de aporte: 4 cuotas mensuales / 24 a 35 meses de aporte: 8 cuotas mensuales / 36 y más meses de aporte: 12 cuotas mensuales.*

FINANCIAMIENTO



Fondo Nacional de Empleo

8. Textos consultados

Chebez, Victor	(1995)	“El mercado laboral español entre el costo social del ajuste y la incorporación a la Europa de Maastricht” en Ciclos N° 7.
Chebez, Victor	(1999)	“Las políticas de empleo frente al mundo del fin de siglo. ¿un final anunciado?” Trabajo presentado al “4° Congreso Nacional de ASET” Buenos Aires.
Conte – Grand, Alfredo	(1997)	“Seguros de desempleo, formación laboral y servicios de empleo” OIT Equipo Técnico Multidisciplinario Documento de Trabajo N° 57. Santiago de Chile.
Díaz, Rodolfo	(1955)	“El empleo: cuestión de Estado” en MTSS (1955, 53/135).
Martínez, Daniel	(1997)	“Políticas de mercado de trabajo en la OCDE y en América Latina” OIT Oficina Regional de la OIT Documento de Trabajo N°42. Santiago de Chile.
MTSS	(1995)	“El libro blanco del empleo” Buenos Aires.
OIT	(1999)	“Panorama Laboral”. Lima
OIT	(2000)	“El trabajo en el mundo. 2000” Ginebra.
Salvia, Agustín	(2000 ^a)	“Hacia un balance de las políticas de empleo y capacitación laboral en los 90. Elementos para el diagnóstico y la discusión” (mimeo)
Salvia, Agustín y otros	(2000b)	“Trayectorias laborales asistidas. Una evaluación del impacto socio – ocupacional del seguro de desempleo” Primeras Jornadas de Políticas Sociales en el MERCOSUR. (junio 2000)
Williamson, J.	(1990)	““Latin American adjustment: how much has happened?” IIE (Institute for International Economics) Washington