

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 146
OCTUBRE DE 2015

Protección social para el desempleo

DAMIÁN BONARI | DANIELA DBORKIN | DANIEL STARKMAN

Índice

Resumen ejecutivo.....	4
Agradecimientos	5
1. Introducción.....	6
2. Algunas precisiones conceptuales	7
3. La experiencia internacional	12
Políticas pasivas	12
Políticas activas	19
4. La protección contra el desempleo en Argentina.....	21
Evolución reciente del desempleo	21
El Gasto Público Nacional en programas contra el desempleo	24
Análisis de los programas contra el desempleo actuales	26
Políticas pasivas: acciones vinculadas a mitigar los efectos del desempleo	26
Políticas activas: acciones para prevenir el desempleo y mejorar la empleabilidad	29
5. Conclusiones.....	35
Bibliografía	37
Acerca de los autores	37

Índice de cuadros y gráficos

Gráfico 1. Relaciones entre políticas de mercado de trabajo, políticas de protección social y políticas de protección contra el desempleo	8
Gráfico 2. Distribución de regímenes de protección contra desempleo en América por tipo.....	13
Cuadro 1. Sistemas de protección al desempleo en países seleccionados de América Latina	13
Gráfico 3. Elegibilidad de los trabajadores para regímenes de protección contra el desempleo ..	17
Gráfico 4. Protección efectiva: personas que reciben prestaciones por desempleo como porcentaje del total de desempleados	18
Cuadro 2. Comparación de tasas de reemplazo de los Seguros por Desempleo, promedio 1980-2005	19
Cuadro 3. Políticas Activas del Mercado de Trabajo en países seleccionados de América Latina, 2000-2010	20
Gráfico 5. Evolución de la Tasa de desocupación, 2003-2015.....	21
Gráfico 6. Tasa de desocupación por sexo y edad, segundo trimestre de 2015.....	22
Gráfico 7. Tasa de empleo asalariado no registrado, 2003-2015	23
Gráfico 8. Distribución de los trabajadores ocupados, según inserción laboral formal e informal, 2010	23

Gráfico 9. Evolución de la Función Trabajo, 2002-2015	24
Cuadro 4. Cambios en la composición de los programas de Trabajo, 2007-2015	25
Gráfico 10. Beneficiarios anuales promedio del Seguro por Desempleo, 2007-2014.....	27
Gráfico 11. Beneficiarios mensuales promedio del Seguro de Capacitación y Empleo, 2007-2015	28
Gráfico 12. Cantidad de beneficiarios de Acciones de capacitación laboral, 2007-2015	29
Gráfico 13. Beneficiarios mensuales promedio del Programa de Empleo Comunitario e Interzafra, 2007-2015	30
Cuadro 5. Empresarios y beneficiarios anuales promedio del Programa de Recuperación Productiva, 2007-2015	31
Cuadro 6. Personas y municipios asistidos del Sistema Federal de Empleo, 2007-2015.....	33
Gráfico 14. Beneficiarios de programas no contributivos en términos del promedio anual de desocupados, 2007-2014.....	33

Resumen ejecutivo

La posibilidad de contar con un piso mínimo de ingreso asegurado en situaciones de desempleo es un derecho establecido en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (de 1956) y aprobado recientemente en la Argentina (en sus artículos 19 al 24). Sin embargo, en la Argentina, la cobertura del **Seguro por Desempleo (SpD)** –dirigido a los trabajadores formales– es muy baja, lo cual hace necesario implementar un conjunto de políticas no contributivas que brinden cobertura a los trabajadores no registrados. Así, existe una importante deficiencia en el acceso al sistema de protección social para los trabajadores en situación de desempleo. Más aún, hay inequidades en el acceso, ya que las prestaciones y contraprestaciones requeridas por ambos tipos de política (contributivas y no contributivas) son muy heterogéneas.

Las políticas contra el desempleo pueden agregarse en dos grandes grupos: pasivas y activas. Las primeras se identifican con las políticas de protección o mitigación contra el desempleo: proporcionan subsidios o asistencia a los desempleados, es decir, garantizan un ingreso mínimo a esta población de manera temporal y apuntan a paliar las consecuencias de la pérdida del empleo. Por su parte, las políticas activas persiguen tres objetivos: evitar o reducir el desempleo, modificar el nivel y la calidad de la oferta de trabajo, y cambiar la naturaleza de la demanda laboral para aumentarla y mejorar la calidad de los puestos de trabajo generados. Estas políticas pueden orientarse tanto a la generación de empleos temporarios o por tiempo determinado –corto plazo– como de empleos estables, registrados y por tiempo indeterminado –mediano y largo plazo– (Neffa 2011, Velázquez Pinto 2005 y 2010).

Para desarrollar las políticas públicas con el objeto de mitigar los efectos del desempleo y prevenirlo, es crucial comprender tanto las características del mercado laboral como la composición socioeconómica de la población desocupada. Factores como la distribución por género, edad y duración en el desempleo incidirán en el diseño de las acciones de protección, así como también el grado de informalidad de los ocupados.

La evolución de la tasa de desocupación en la Argentina muestra una caída sistemática desde 2003, cuando se inicia la salida de la crisis económica, hasta ubicarse por debajo de 10% a partir de 2007. En cuanto a la duración del desempleo, según datos para 2013 (SEDLAC), asciende en promedio a 9,4 meses, pero es superior para los mayores de 65 años (11,6 meses) y para quienes tienen entre 25 y 64 años (10,1 meses), mientras los más jóvenes experimentan una duración menor (8,4 meses). Las mujeres también presentan períodos de desempleo más extensos.

La función presupuestaria Trabajo tuvo una alta participación en el Gasto Público Social de la Administración Pública Nacional en los primeros años de la década de 2000 debido a la magnitud del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PjyJHD), principal respuesta de política social ante la crisis económica, cuando la tasa de desocupación llegó hasta 18,4% de la población económicamente activa. En 2003, las erogaciones destinadas a esta función del gasto representaban 23% del Gasto Público Social sin Jubilaciones y Pensiones. A medida que la economía se fue recuperando y los indicadores sociales mejoraban, los fondos destinados a este rubro del Gasto fueron disminuyendo en términos relativos.

En cuanto a la cobertura del SpD, entre 2007 y 2014, sólo ha alcanzado entre 7% y 10% del total de los desempleados. Este porcentaje se relaciona con que se trata de una política dirigida de forma exclusiva a los desocupados del sector formal de la economía. Otra característica del SpD es que, al estar fijado el monto máximo del beneficio en \$400, la tasa de reemplazo es muy baja (representa menos de 3% del salario medio de los empleados formales y 7% del salario mínimo). Por su parte, la evolución de la cobertura de los principales programas no contributivos de desempleo muestra que en 2014 más de 20% contaba con algún tipo de beneficio, mientras que la mayor tasa se registró en 2009 y 2010: más de 45%.

En este sentido, podrían estudiarse alternativas que mantengan el esquema actual de políticas, pero aumenten la importancia del SpD como instrumento de política contra el desempleo. En particular, debería analizarse la ampliación del monto de los beneficios, revisar los actuales montos máximos y mínimos, vinculándolos con un salario de referencia, por ejemplo el Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM). De esta manera, el SpD se convertiría en un instrumento contracíclico y recuperaría su importancia como soporte del ingreso perdido. Esto a su vez redundaría en un aumento de la cobertura del sistema contributivo, puesto que limitaría la exclusión de quienes hoy deciden no cobrar el beneficio.

Esta reforma del SpD debería ir acompañada por un refuerzo de los programas no contributivos dirigidos a los desempleados provenientes del sector informal, de manera de incluir a toda la población desempleada, sin descuidar los esfuerzos por reducir la informalidad. De manera alternativa, se ubica el reconocimiento del papel limitado actual del SpD, analizando la posibilidad de canalizar los recursos del SpD hacia un sistema centrado en políticas no contributivas, reforzar así este sistema y potenciar su capacidad para enfrentar las situaciones de desempleo. Cualquiera de estas reformas implicaría trabajar sobre las principales dificultades que enfrenta el sistema actual y potenciar su impacto como estabilizador de los ingresos y de facilitador de reinserción laboral de los desocupados.

Agradecimientos

Los autores agradecen la colaboración en la primera etapa de elaboración de este documento de Ana Acevedo Suárez.

Se agradecen también los comentarios y sugerencias de Luis Casanova, Verónica Alaimo, Maribel Jiménez, Gala Díaz Langou y Fabián Repetto.

1. Introducción

La posibilidad de contar con un piso mínimo de ingreso asegurado en situaciones de desempleo es un derecho establecido en el Convenio 102 de la OIT (de 1956) y aprobado recientemente en Argentina (en sus artículos 19 al 24). Sin embargo, en la Argentina, la cobertura del Seguro por Desempleo (SpD) –dirigido a los trabajadores formales– es muy baja, lo cual hace necesario implementar un conjunto de políticas no contributivas que brinden cobertura a los trabajadores no registrados. De este modo, existe una importante deficiencia en el acceso al sistema de protección social para los trabajadores en situación de desempleo.

Dado el contexto descrito, este documento busca contribuir con el debate sobre la equidad y el acceso a las prestaciones por desempleo de los trabajadores que viven en Argentina, independientemente de su categoría ocupacional en el mercado laboral. Para tal efecto, se analiza cómo la inserción en el mercado de trabajo determina el acceso a los SpD y las experiencias de otros países, para comparar los distintos tipos de políticas contra el desempleo. Por último, se realiza recomendaciones de política pública que promuevan la equidad.

En particular, este documento se organiza de la siguiente manera. Luego de esta introducción, la **Sección 2** describe el marco conceptual que ordena la discusión sobre los instrumentos que suele utilizarse para proteger a la población ante situaciones de desempleo y se muestra la relación entre las políticas de protección social y las del mercado de trabajo. La **Sección 3** detalla las principales tendencias internacionales en esta materia, con foco en países seleccionados de América Latina y en los cambios generados por la crisis internacional de 2008/2009, que tuvo severos efectos sobre el desempleo. La **Sección 4** presenta el caso argentino –en particular la evolución reciente y la oferta actual de programas contra el desempleo– y analiza las características, los objetivos de cada instrumento y la cobertura de esquemas contributivos y no contributivos. Por último, la **Sección 5** desarrolla las conclusiones alcanzadas y los posibles lineamientos para avanzar en reformas que apunten a mejorar la equidad del sistema.

2. Algunas precisiones conceptuales

Esta sección tiene por objeto definir las distintas políticas vinculadas con el mercado laboral. En primer lugar, es posible distinguir **políticas de empleo en sentido amplio y en sentido estricto** (Neffa 2011). Las primeras se refieren a las intervenciones del Sector Público que repercuten en el mercado de trabajo. Estas incluyen todos los instrumentos de política económica, que en mayor o menor medida, pueden afectar directa o indirectamente al nivel de empleo. Por su parte, las segundas se refieren a las intervenciones dirigidas específicamente al mercado de trabajo, para corregir desequilibrios, generar nuevos empleos o favorecer la formación y reconversión profesional, entre otros. Dentro de este último tipo, se encuentran las políticas analizadas en este documento, y –salvo que se indique lo contrario– se utilizará esa acepción del término políticas de empleo.

Una vez acotado el universo de políticas para estudiar, es posible clasificarlas en dos grandes grupos: **pasivas y activas**. Las primeras se identifican con las políticas de protección o mitigación contra el desempleo: proporcionan subsidios o asistencia a los desempleados, es decir, garantizan un ingreso mínimo a esta población de manera temporal y apuntan a paliar las consecuencias de la pérdida del empleo. Por su parte, las políticas activas persiguen tres objetivos: evitar o reducir el desempleo, modificar el nivel y la calidad de la oferta de trabajo, y cambiar la naturaleza de la demanda laboral para aumentarla y mejorar la calidad de los puestos de trabajo generados. Estas políticas pueden orientarse tanto a generar empleos temporarios o por tiempo determinado –corto plazo– como empleos estables, registrados y por tiempo indeterminado –mediano y largo plazo– (Neffa, 2011; Velázquez Pinto, 2005 y 2010).

En este sentido, para Bertranou y Paz (2007) las políticas activas son aquellas que actúan sobre la eficiencia del mercado de trabajo, con medidas orientadas a: fortalecer el lado de la oferta (ej. cursos de capacitación); estimular la demanda (ej. subsidios al empleo) y a mejorar la interacción entre oferta y demanda (ej. intermediación laboral). Por su parte, las políticas pasivas actúan sobre la equidad, al mejorar el bienestar de los trabajadores mediante transferencias monetarias, prestaciones por desempleo o jubilaciones anticipadas. No obstante, la línea divisoria entre ambos tipos de políticas es sutil, ya que las políticas activas también pueden tener impacto sobre la equidad (ej. capacitaciones que contribuyen a la igualación de capacidades y oportunidades entre los trabajadores) y las pasivas sobre la eficiencia (ej. pagos en concepto de seguro de desempleo disminuyen los costos de búsqueda de empleo, a la vez que permiten mejorar los enlaces entre la oferta y la demanda o, como efecto negativo, podrían desincentivar la búsqueda laboral). **El elemento más distintivo entre unas y otras sería así la exigencia de una contraprestación de las políticas activas.**

En efecto, se advierte un paulatino acercamiento entre ambos tipos de políticas –en América Latina en general y en la Argentina en particular–, y la creciente incorporación de políticas activas que se ha dado de manera complementaria con la “activación de las políticas pasivas”. Esto implica incentivar a los desempleados en la búsqueda intensa de trabajo por intermedio de servicios públicos de empleo. Esto puede realizarse a través de amenazas de sanciones o de modificaciones al salario mínimo que amplíen la brecha con los beneficios otorgados por las políticas sociales, para hacer más atractivo el retorno al empleo. En última instancia, “el mejoramiento de la situación de los desocupados depende de la combinación coherente y coordinada de las políticas activas y pasivas” (Neffa, 2011).

También es posible relacionar las políticas del mercado de trabajo con las políticas para aliviar el desempleo y las de protección social (Bertranou y Paz, 2007). En este sentido, las políticas del mercado de trabajo tienen los dos objetivos centrales mencionados previamente: 1) mejorar la empleabilidad y las remuneraciones de las personas con dificultad de inserción en el mercado de trabajo (eficiencia) y, 2) mejorar el bienestar de los trabajadores y de sus familias (equidad). Por otra parte, las políticas de protección social buscan resguardar a los individuos de los diferentes riesgos o *shocks* que enfrentan a lo largo de su ciclo de vida. De este modo, se puede distinguir diferentes tipos de intervenciones relacionadas con la protección de los niños y sus familias, así como también políticas destinadas a los varones y mujeres en edad de trabajar y a la población mayor. Las políticas del mercado de trabajo y las políticas de protección social tienen su intersección entonces en las políticas de protección al desempleo, como muestra el Gráfico 1.

Gráfico 1. Relaciones entre políticas de mercado de trabajo, políticas de protección social y políticas de protección contra el desempleo



Fuente: Bertranou y Paz (2007).

A continuación, se expone las principales políticas pasivas y activas del mercado de trabajo y sus características centrales¹.

Las **políticas pasivas** utilizadas con mayor frecuencia son:

- **Seguros por desempleo:** se financia con las contribuciones de los empleados y empleadores, definidas sobre los salarios, y en general cubre a los trabajadores del sector formal. Sus beneficios suelen ser decrecientes y por tiempo determinado. Sus principales ventajas radican en el esquema solidario de riesgo compartido, en su capacidad de proveer pagos periódicos y de actuar como estabilizador automático.
- **Programas de asistencia al desempleo:** son programas de naturaleza no contributiva que se financian, al menos de forma parcial, con recursos provenientes de rentas generales. Tienden a proveer beneficios menores que los SpD a los desempleados que no pueden

¹ El listado que se presenta a continuación se basa en Cuadrado Roura (1995), Bertranou y Paz (2007), Bucheli (2005), Neffa (2011) y Velásquez Pinto (2005), OIT (2014).

acceder al esquema contributivo o que ya han agotado sus beneficios. Ambos tipos de programas –contributivos y no contributivos– proveen, de manera creciente y en diferente grado, ayuda para la búsqueda de empleo y reinserción laboral.

- **Esquemas de ahorro contra el desempleo:** requieren que los trabajadores acumulen recursos en cuentas individuales que se convertirán en su flujo de ingresos en caso de desempleo. Este tipo de esquema, por definición, carece del componente solidario, por lo que el nivel de protección está estrechamente vinculado a su capacidad de ahorro. Además, los individuos que suelen ser capaces de una mayor capacidad de acumulación son aquellos que enfrentan un menor riesgo de desempleo.
- **Indemnización por despido:** son compromisos de las empresas con los empleados ante despidos sin causa justa, amparados en la legislación laboral. Se trata de pagos únicos por el cese de la relación laboral, que suelen incrementarse junto con la antigüedad en el empleo del trabajador desvinculado. Es la forma más extendida –en muchos países la única– de protección para trabajadores que pierden su empleo formal.
- **Pre aviso de despido:** el empleador debe notificar su desvinculación en el período que establece la legislación (uno a dos meses antes, según al país). El empleado puede utilizar determinadas horas de la jornada laboral para la búsqueda de un nuevo empleo. Si esto no ocurre, dicho período debe computarse como parte del costo de despido.

Excepto en el caso de los programas de asistencia, estos instrumentos de política se dirigen a la población con empleos formales y contratos por tiempo indefinido. En particular, el esquema contributivo de los SpD cubre solo a esta población a través de pagos periódicos. Por lo tanto, en economías con alto grado de empleo no registrado, la cobertura suele ser acotada. Como consecuencia, han surgido diferentes programas no contributivos que proveen ingresos a la población desempleada informal. La cobertura ante el riesgo de desempleo se ha visto segmentada de acuerdo con el tipo de empleo.

Además de la naturaleza contributiva de los SpD, otro aspecto distintivo es que exigen un tiempo determinado de duración previa en el empleo, lo cual restringe aún más el acceso. En particular, la población con mayores dificultades de acceso a los beneficios de los SpD son los jóvenes, dada la prevalencia de empleo informal o de corta duración en este grupo. Por tal motivo, se han ido desarrollando políticas específicas para esta población.

En cuanto a las **políticas activas** del mercado de trabajo, pueden dirigirse a la oferta, a la demanda, o a la interacción entre ambas variables. A continuación, se presentan algunas de las intervenciones más habituales:

a) Oferta

- **Programas de capacitación y entrenamiento:** comprenden las acciones dirigidas a la acumulación de capital humano que se utilizarán de forma directa en el mercado de trabajo, distinguiéndose así de la educación formal. Son programas de capacitación para grupos específicos que buscan mejorar su productividad y competitividad. Incluyen tanto cursos impartidos en aulas como en los puestos de trabajo, y en muchos casos suelen dirigirse a los jóvenes ingresantes al mercado laboral. Los programas de aprendizaje en el puesto suelen otorgar subsidios a las empresas para que realicen el entrenamiento de los trabajadores con

dificultades de inserción, con el objetivo de que contraten de manera permanente al personal entrenado.

- **Políticas que tienden a disminuir la oferta:** medidas orientadas a reducir la población económicamente activa (PEA). Dentro de estas intervenciones se incluye el aumento de la edad de escolarización, a fin de prolongar la permanencia de los jóvenes dentro del sistema educativo, la disminución de la edad de jubilación, o una mejora en las normas referidas a las licencias por maternidad, paternidad y período de excedencia, de modo de brindar mayor seguridad para que quienes necesitan tomarlas puedan salir por un tiempo más prolongado del mercado laboral con la certeza que luego podrán retornar a su trabajo sin ser perjudicados.

b) Demanda

- **Subsidios a la contratación:** transferencias a empresas privadas para la contratación de trabajadores, que suelen redundar en la reducción de ciertos costos laborales. El supuesto subyacente a este mecanismo es que la reducción de los costos laborales durante cierto período estimula la demanda de trabajo. Si bien se trata de una política utilizada de manera más común en las fases recesivas del ciclo económico, la efectividad de este tipo de intervenciones se relaciona, principalmente, con las expectativas de las empresas en cuanto a la demanda de su producción, por lo cual, en períodos de contracción de la actividad económica, pueden no dar el resultado deseado. Sí puede constituir un estímulo adecuado en los inicios de las recuperaciones, actuando como estímulo para anticipar decisiones de contratación. Los incentivos fiscales (gastos tributarios)² también son utilizados para la capacitación de los trabajadores, a través de reducciones de los costos para formación continua.
- **Creación directa de empleo:** generación de puestos de trabajo por parte del sector público, usualmente a través de la realización de proyectos ejecutados por empresas u organizaciones sociales con financiamiento público, que suelen requerir la participación de gobiernos locales. Apuntan a proporcionar empleos transitorios y de baja productividad, muchas veces dirigidos a la población joven o de larga duración en el desempleo. Son programas que tienden a actuar de modo contracíclico. Los salarios que ofrece, por lo general, corresponden a una fracción del salario mínimo, de manera de que resulten focalizados en la población de menor calificación. La participación en este tipo de empleos ayuda a los trabajadores con baja calificación a adquirir ciertas capacidades mínimas que faciliten su reinserción en puestos más estables.
- **Apoyo a la microempresa y al autoempleo:** acciones destinadas a colaborar con el lanzamiento de pequeños proyectos productivos, que de otro modo no podrían llevarse adelante por falta de acceso al crédito. Los mecanismos son diversos y van desde el

² Es la reducción de impuestos a empresas que encaren acciones de capacitación para sus empleados.

asesoramiento técnico para identificar y formular los proyectos de inversión hasta la proporción de los fondos necesarios para comenzar su actividad³.

- **Flexibilización laboral:** desregulación del mercado de trabajo en lo referente a normas de contratación, despido, salario mínimo, vacaciones, períodos de prueba, entre otros, de manera de reducir los costos laborales. Se trata de políticas con el supuesto subyacente (al igual que en el caso de los subsidios a la contratación) de que esta mayor flexibilidad (con menores costos) para los empleadores debería redundar en una mayor demanda de empleo. Debe mencionarse que existe evidencia que muestra lo contrario, particularmente en mercados laborales con altas tasas de informalidad como el argentino. Algunos estudios para la Argentina que sugieren que la flexibilización laboral no favoreció a la creación de empleo son los de Cruces et al (2010); Mondino y Montoya (2005); Galli y Kucera (2004).

c) Interacción entre la oferta y la demanda

- **Servicios de empleo:** oficinas que actúan como enlaces entre las empresas que buscan trabajadores y los individuos en búsqueda de empleo. Cobran sentido en mercados laborales en los que las fallas de información impiden la correcta articulación entre la oferta y la demanda de trabajo. Dentro de los servicios que brindan estas oficinas sobresalen la asistencia al desempleado para elaborar el currículum vitae, orientación acerca de la capacitación necesaria y publicación de ofertas de trabajo. Dado que estas oficinas realizan una primera valoración de los recursos humanos para los empleadores, disminuyen los costos de contratación. En muchos casos, estas oficinas de empleo administran los SpD o programas de subsidios al desempleo no contributivos. Por tal motivo, permiten monitorear la búsqueda laboral de los desempleados. Por último, estos servicios también pueden orientar al desempleado sobre la existencia de otras políticas públicas de empleo a las que podría acceder.

³ Como explican Bertranou y Paz (2007) una de las maneras en que esto puede hacerse es adelantando las cuotas correspondientes al seguro de desempleo, lo cual constituye un ejemplo de la línea cada vez más difusa entre políticas activas y pasivas.

3. La experiencia internacional

Esta sección describe las tendencias recientes en materia de protección contra el desempleo, con énfasis en países seleccionados de América Latina (Brasil, Chile, Uruguay y Colombia). Para tal efecto, distingue las políticas implementadas por los distintos países entre las políticas pasivas y las políticas activas, e identifica las principales características y tendencias en ambos tipos de políticas.

3.1. Políticas pasivas

Para reducir el impacto del desempleo, la mayor parte de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), China, India, Sudáfrica, y los países de la ex Unión Soviética cuentan con SpD de naturaleza contributiva y obligatoria, ya sea solos o combinados con algún esquema no contributivo. Como contraparte, Suecia, Finlandia y Dinamarca no cuentan con SpD de esta naturaleza, debido a que estos beneficios han sido tradicionalmente provistos por una extensa red de sindicatos de trabajo y suplementados por esquemas con contribuciones voluntarias y esquemas no contributivos. La mayor parte de los países de África y del sudeste asiático carecen de legislación que provean protección contra el desempleo o proveen una cobertura mínima.

En cuanto a los países de América Latina, la mayor parte no cuenta con beneficios por desempleo, o sólo incluyen indemnizaciones obligatorias. Brasil, Argentina, Uruguay, Colombia y Venezuela son los únicos países de la región con SpD contributivos y obligatorios a nivel nacional. Chile adopta un esquema híbrido, que combina cuentas de ahorro individual obligatorias complementadas con un componente de subsidio solidario⁴.

⁴ Huneus, Cristóbal; Leiva Silvia; y Micco, Alejandro (Junio de 2012). *Unemployment Insurance and Search Effort in Chile*. BID.

Gráfico 2. Distribución de regímenes de protección contra desempleo en América por tipo



Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos del informe de OIT (2014) (Anexo IV, Tabla B3) y Cuadro 1 de dicho informe.

La utilización de indemnización por despido difiere también entre países. Dos tercios de los países de ingresos altos (OCDE) tienen este tipo de política, mientras que casi el 95% de los países de ingresos bajos aplican estas medidas. Los países de la OCDE sin indemnizaciones obligatorias tienen sistemas cuasi-obligatorios debido a una alta densidad de sindicalización e institucionalización de la negociación colectiva que resultan en acuerdos de indemnización entre gremios y empresas (aunque en países con baja densidad de acuerdos colectivos, como Estados Unidos, la cobertura a través de estos mecanismos suele ser baja)⁵.

Cuadro 1. Sistemas de protección al desempleo en países seleccionados de América Latina

País	Política (nombre)	Mecanismo	Características (a partir de 2011)
Argentina ⁶	Seguro por Desempleo	Seguro por Desempleo	Estructura: público obligatorio

⁵ Holzmann, Robert; Pouget Yann; Vodopivec, Milan; y Weber, Michael (Mayo de 2011). *Severance Pay Programs around the World: History, Rationale, Status, and Reforms*. Social Protection and Labor: The World Bank. Pág. 13.

⁶ El caso del Seguro por Desempleo en Argentina se trata en profundidad en la sección 4.2.1.

País	Política (nombre)	Mecanismo	Características (a partir de 2011)
Argentina	Seguro por Desempleo	Seguro por Desempleo	<p>Financiamiento: contributivo</p> <p>Frecuencia: periódico</p> <p>Requisitos: haber trabajado durante al menos 6 meses en los 3 años anteriores al cese de la relación laboral</p> <p>Duración: máximo de un año (proporcional a la cantidad de tiempo en el empleo)</p> <p>Beneficio: porcentaje de la mejor remuneración mensual neta en los seis meses previos al despido, con montos mínimos y máximos (actualmente en \$250 y \$400 respectivamente). Escala decreciente (entre el quinto y el octavo mes se cobra 85% del monto de los primeros cuatro meses, y en los últimos cuatro meses 70%).</p>
	Indemnización por despido ⁷	Indemnización por despido	<p>Estructura: obligatorio</p> <p>Financiamiento: empleador</p>
Brasil	Seguro Desempleo e Abono Salarial ⁸	Seguro por Desempleo	<p>Estructura: público obligatorio</p> <p>Financiamiento: no contributivo</p> <p>Frecuencia: periódico</p> <p>Requisitos: haber trabajado como mínimo durante seis meses en los últimos 36</p> <p>Duración: de 3 a 5 meses</p> <p>Beneficio: entre 50% y 80% del salario medio en los tres meses anteriores (según tramo de ingreso). Mínimo equivalente al salario mínimo; máximo equivalente a 1,8 salarios mínimos^{9,10,11}</p>
	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço ¹²	Indemnización por despido	<p>Estructura: obligatorio</p> <p>Financiamiento: contributivo</p>

⁷ Art. 245 de la Ley de Contrato de Trabajo 20.744.

⁸ Social Security Department: ILO. Brasil. Base de datos de sistemas de seguridad social. http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.viewScheme?p_lang=en&p_scheme_id=420&p_geoaid=76

⁹ US Social Security Administration. *Social Security Programs Throughout the World: the Americas* (2011). Brasil. <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw/2010-2011/americas/brazil.html>

¹⁰ A enero de 2014 según Ministerio de Trabajo de Brasil, http://portal.mte.gov.br/seg_desemp/seguro-desemprego-formal-2.htm

¹¹ Velásquez Pinto (2014) pág 24 y 29.

¹² Industrial and Employment Relations Department: ILO. *Brazil*.

País	Política (nombre)	Mecanismo	Características (a partir de 2011)
Colombia	Subsidio por Desempleo	Programa de asistencia al desempleo	<p>Estructura: obligatorio público</p> <p>Financiamiento: parcialmente contributivo</p> <p>Frecuencia: un pago¹³</p> <p>Se puede acceder sólo por única vez en la vida</p> <p>Beneficio: 1,5 salario mínimo en forma de bonos para alimentación, educación, o sistema de salud</p> <p>Duración: 6 meses¹⁴</p>
	Régimen de Cesantía	Esquema de ahorro individual	<p>Estructura: obligatorio individual¹⁵</p> <p>Financiamiento: contributivo (por el beneficiario y el empleador)</p> <p>Frecuencia: periódico</p> <p>Beneficio: un mes de salario por año de empleo; si se ha trabajado menos de un año se accede a un beneficio menor.¹⁶</p>
	Indemnización por despido ¹⁷	Indemnización por despido	<p>Estructura: obligatorio</p> <p>Financiamiento: empleador</p>
Chile	Sistema contributivo de pensiones + Seguro de cesantía	Sistema híbrido (SpD y esquema de ahorro individual)	<p>Estructura: híbrido: obligatorio individual + obligatorio público</p> <p>Financiamiento: individual -contributivo; público - contributivo, subsidiado¹⁸</p> <p>Frecuencia: periódico</p> <p>Seguro por Desempleo:</p> <p>Requisitos: 12 meses de contribuciones en los últimos 2 años</p> <p>Beneficios: decrecientes a lo largo de un año.</p>

http://www.ilo.org/dyn/eplcx/termmain.showCountry?p_lang=en&p_country_id=BR

¹³ Medina, Carlos; Núñez, Jairo; y Tamayo, Andrés Jorge (mayo de 2013). *The Unemployment Subsidy Program in Colombia: An Assessment*. BID

¹⁴ Ídem anterior

¹⁵ Social Security Department: ILO. Colombia. Base de datos de sistemas de seguridad social. http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.viewScheme?p_lang=en&p_scheme_id=2700&p_geoaid=170

¹⁶ Ídem anterior

¹⁷ Artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo de Colombia - Senado de la República de Colombia. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo_pr002.html

¹⁸ Huneeus, Cristóbal; Leiva Silvia; y Micco, Alejandro (Junio de 2012). *Unemployment Insurance and Search Effort in Chile*. BID. Pág. 2.

País	Política (nombre)	Mecanismo	Características (a partir de 2011)
Chile	Sistema contributivo de pensiones + Seguro de cesantía	Sistema híbrido (SpD y esquema de ahorro individual)	<p>Cuentas de ahorro individual:</p> <p>Requisitos: 12 meses de contribución (trabajadores de contrato a término 6 meses)</p> <p>Beneficios: dependen de los balances de cada cuenta individual (con los intereses acumulados). Tasas de reemplazo decrecientes (50% a 20%).</p> <p>Si el saldo de la cuenta es insuficiente, el trabajador es elegible para el régimen del fondo solidario ¹⁹</p>
	Indemnización legal por años de servicio ²⁰	Indemnización por despido	<p>Estructura: obligatorio</p> <p>Financiamiento: empleador</p>
Uruguay	Subsidio por Desempleo ²¹	Seguro por Desempleo	<p>Estructura: obligatorio público</p> <p>Financiamiento: no contributivo²²</p> <p>Frecuencia: periódico</p> <p>Requisitos: haber trabajado al menos 6 de los últimos 12 meses</p> <p>Regímenes especiales para trabajadores rurales, domésticos y temporales</p> <p>Beneficios: mínimos y máximos²³</p>
	Indemnización por despido ²⁴	Indemnización por despido	<p>Estructura: obligatorio</p> <p>Financiamiento: empleador</p>

Fuente: elaboración propia.

¹⁹ US Social Security Administration. *Social Security Programs Throughout the World: the Americas* (2011). Chile <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/americas/chile.html>

²⁰ Industrial and Employment Relations Department: ILO. Chile. http://www.ilo.org/dyn/eplcx/termmain.showCountry?p_lang=en&p_country_id=CL

²¹ Social Security Department: ILO. Uruguay. Base de datos de sistemas de seguridad social http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.viewScheme?p_lang=en&p_scheme_id=2605&p_geoaid=858

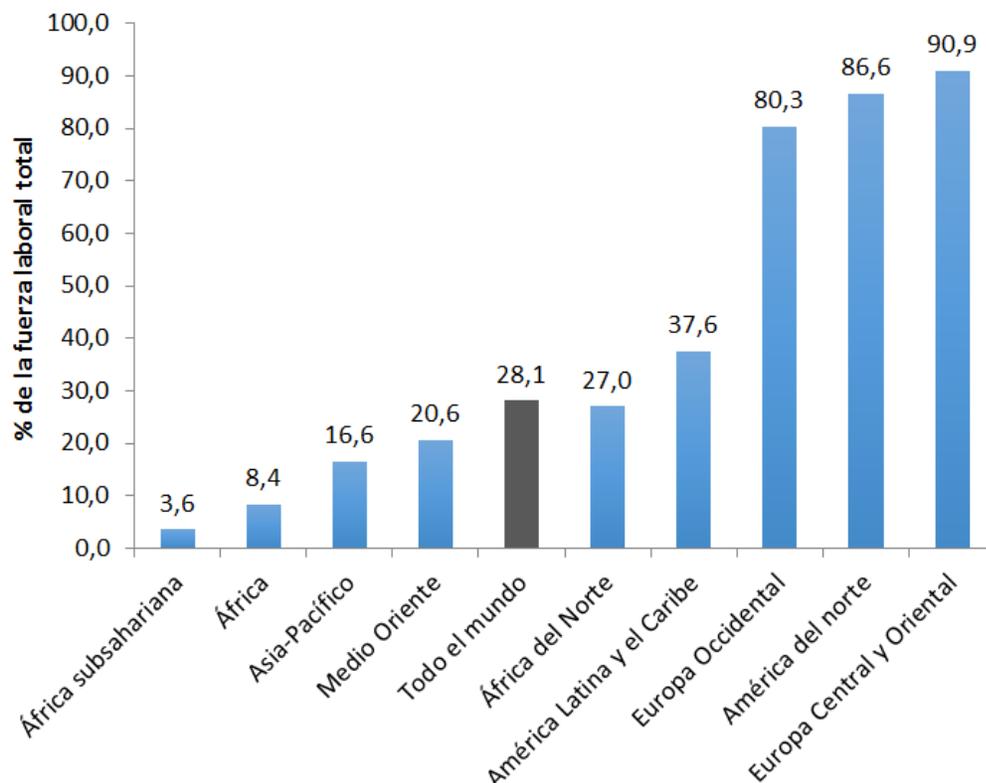
²² Banco de Previsión Social de Uruguay. Subsidio por Desempleo. http://www.bps.gub.uy/4773/subsidio_por_desempleo.html

²³ US Social Security Administration. *Social Security Programs Throughout the World: the Americas* (2011). Uruguay <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/americas/uruguay.html>

²⁴ Amarante, Verónica; Arim, Rodrigo; y Dean, Andrés (octubre de 2011). *Protecting Workers against Unemployment in Uruguay*. BID.

Se advierte claras disparidades en cuanto a la elegibilidad de los trabajadores dentro de los regímenes de protección contra el desempleo. En términos globales, solo 28,1% de la fuerza de trabajo es potencialmente elegible para protección en dichos sistemas (OIT, 2014)²⁵. Sin embargo, este porcentaje desciende a 8,4% en África, se ubica en 37,6% en América Latina y se incrementa a entre 80 y 90% en Estados Unidos y Europa (OIT, 2014).

Gráfico 3. Elegibilidad de los trabajadores para regímenes de protección contra el desempleo. En porcentajes



Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos del Departamento de Protección Social de la OIT²⁶.

La protección efectiva²⁷ es –en el nivel global– menor que la legal: sólo 11,7% de los desempleados recibe estos beneficios²⁸. Aquí también existen diferencias entre regiones: mientras que en Europa Occidental 63,8% de los desempleados reciben beneficios por desempleo, en América del Norte este porcentaje es 28%. En América Latina cae a 4,6% y en Oriente Medio y

²⁵ Se calcula la tasa de elegibilidad como el cociente entre los trabajadores alcanzados por los beneficios por desempleo bajo la legislación laboral y el total de la fuerza de trabajo.

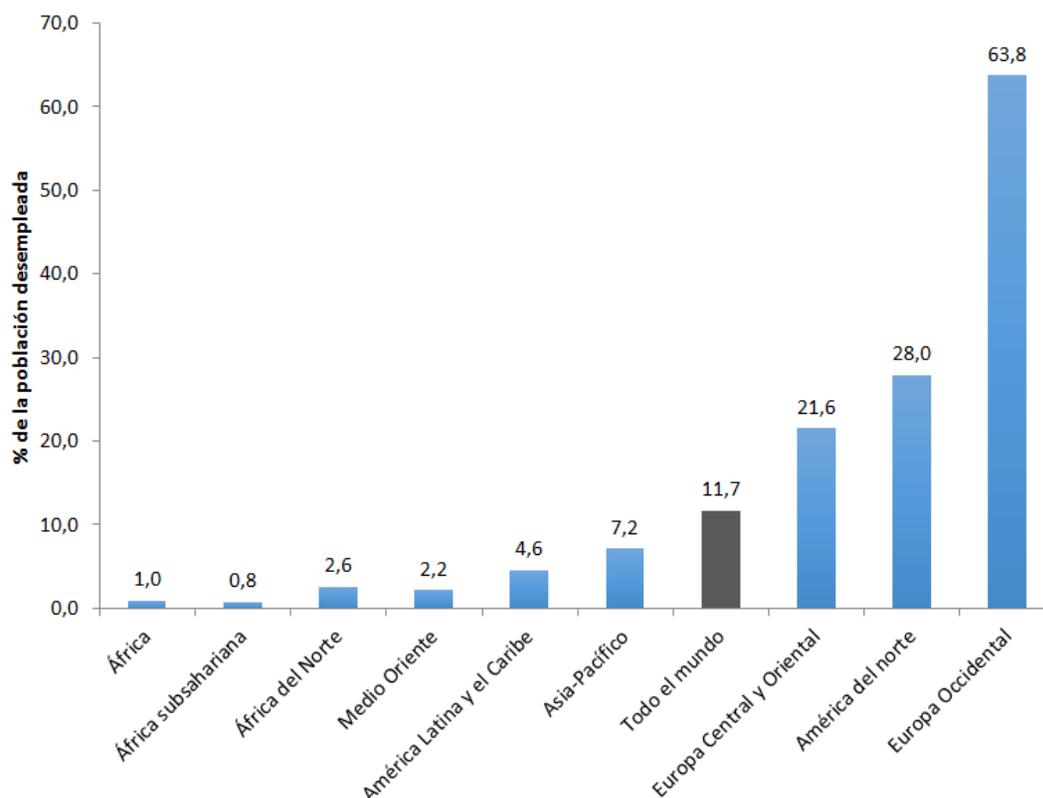
²⁶ <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=37040>

²⁷ Se entiende por protección efectiva a la proporción de desempleados que reciben estos beneficios en relación a la totalidad de los desempleados. Debe notarse la diferencia en el cálculo con la tasa de elegibilidad (nota 26) por lo cual se trata de indicadores que no son estrictamente comparables.

²⁸ ILO and World Bank. Joint Synthesis Report: *Inventory of Policy Responses to the Financial and Economic Crisis*. Pág. 30. http://siteresources.worldbank.org/INTLM/Resources/ILO_WB_2012.pdf (Pág. 30)

África Sub Sahariana menos de 3% de los desempleados reciben beneficios. En todas las regiones, salvo en América Latina, desde 2007 se observa un descenso en la cobertura efectiva (con la crisis económica mundial). Existen distintos factores que inciden en que la cobertura efectiva sea significativamente menor que la legal: el desempleo de larga duración (que lleva a que los beneficiarios agoten el período de cobro sin lograr la reinserción laboral), la participación en el desempleo de jóvenes y de trabajadores informales, que se incorporan al mercado laboral y que no han acumulado la duración en el empleo mínima para poder acceder a dichos beneficios (OIT 2014, Pp. 35 y 36).

Gráfico 4. Protección efectiva: personas que reciben prestaciones por desempleo como porcentaje del total de desempleados. En porcentajes



Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos del Departamento de Protección Social de la OIT ²⁹.

Además de la cobertura legal y efectiva, otro aspecto relevante es la tasa de reemplazo³⁰ de los SpD en los países en que son utilizados. En este indicador también se observan grandes diferencias por región y por grupos de ingresos. Al igual que con la cobertura, las tasas de reemplazo son mayores en los países de ingresos altos que pertenecen a la OCDE. En promedio, durante el período 1980-2005, la tasa bruta de reemplazo fue de 17%: mientras que en los países de

²⁹ <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=37042>

³⁰ Se entiende por tasa de reemplazo a la relación entre el monto del SpD y la remuneración del empleo previo al desempleo.

ingresos bajos sólo representaba 1% y en los de ingresos medios 11%, en los países pertenecientes a la OCDE era 41%.

**Cuadro 2. Comparación de tasas de reemplazo de los Seguros por Desempleo. Promedio 1980-2005*
En porcentajes**

Por región									
	Este Asiático y Pacífico	Europa y Asia Central	América Latina y Caribe	Medio Oriente y Norte de África	América del Norte	Asia (Sur)	África Subsahariana	Europa Occidental	Total
Tasa bruta de reemplazo durante el primer año de desempleo	12%	18%	5%	21%	39%	5%	1%	50%	17%
Por grupo de ingresos									
	Ingresos Altos	Ingresos Altos OCDE	Ingresos Altos (no OCDE)	Ingresos Medios	Ingresos Bajos	Total			
Tasa bruta de reemplazo durante el primer año de desempleo	37%	41%	16%	11%	1%	17%			

Fuente: Aleksynska et al (2011).

3.2. Políticas activas

Las políticas activas del mercado de trabajo –que pueden orientarse tanto a fortalecer el lado de la oferta como a estimular la demanda o a mejorar la interacción entre oferta y demanda– tienen, en comparación con las pasivas, mayor antigüedad y representan una mayor proporción de las asignaciones presupuestarias en los países de ingresos altos que en los países en desarrollo. En los países de la OCDE, por ejemplo, las políticas activas, absorbieron en promedio 0,67% del PIB en 2009, aún con la crisis económica. En general, el gasto en este tipo de políticas en América Latina es significativamente menor. Por ejemplo, el gasto de Chile (que tiene el régimen de SpD más integral

en América Latina y el Caribe según el BID) en este tipo de intervenciones representaba 0,28% de PIB en 2009³¹. El BID señala que la disparidad en gasto entre los países desarrollados y aquellos en desarrollo va más allá de las diferencias en recursos disponibles: hay una preferencia actual, especialmente entre los países de América Latina, en destinar recursos presupuestarios a programas de redistribución, de transferencias condicionales e inversión en infraestructura. Además, la implementación de políticas activas del mercado de trabajo es posterior. En Brasil, las políticas más importantes fueron incorporadas a comienzos de la década de 1990, y en la Argentina crecieron de manera significativa después de la crisis de 2001.

Con respecto a las características de estas intervenciones, las políticas de creación de empleo directo se asocian particularmente a los países con alto grado de informalidad. En los cinco países aquí analizados (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Colombia), los programas de entrenamiento y capacitación constituyen el 60 por ciento de las políticas activas y predominan en todos los países menos en Brasil.

Cuadro 3. Políticas activas del mercado de trabajo en países seleccionados de América Latina (2000-2010). Cantidad de programas por tipo de política

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Uruguay	Total
Entrenamiento y capacitación	13	2	44	20	8	87
Incentivos a la contratación	12	5	3	1	1	22
Creación de empleo directo	7	1	2	2	2	14
Apoyo a emprendimientos para generación de empleo	2		4	2	0	8
Servicios de Empleo (intermediación laboral)	1		10	1	2	14
Otras					1	1
Total	35	8	63	26	14	146

Fuente: Banco Mundial (2014)³².

³¹ Mazza, Jacqueline (diciembre de 2011). Fast Tracking Jobs: Advances and Next Steps for Labor Intermediation Services in Latin America and the Caribbean. BID. Pág. 7

³² Cerutti, Paula; Fruttero, Anna; Grosh, Margaret; Kostenbaum, Silvana; Oliveri, Maria Laura; Rodriguez-Alas, Claudia; y Strokova, Victoria (2014). Social Assistance and Labor Market Programs in Latin America: Methodology and Key Findings from the Social Protection Database. World Bank.

4. La protección contra el desempleo en la Argentina

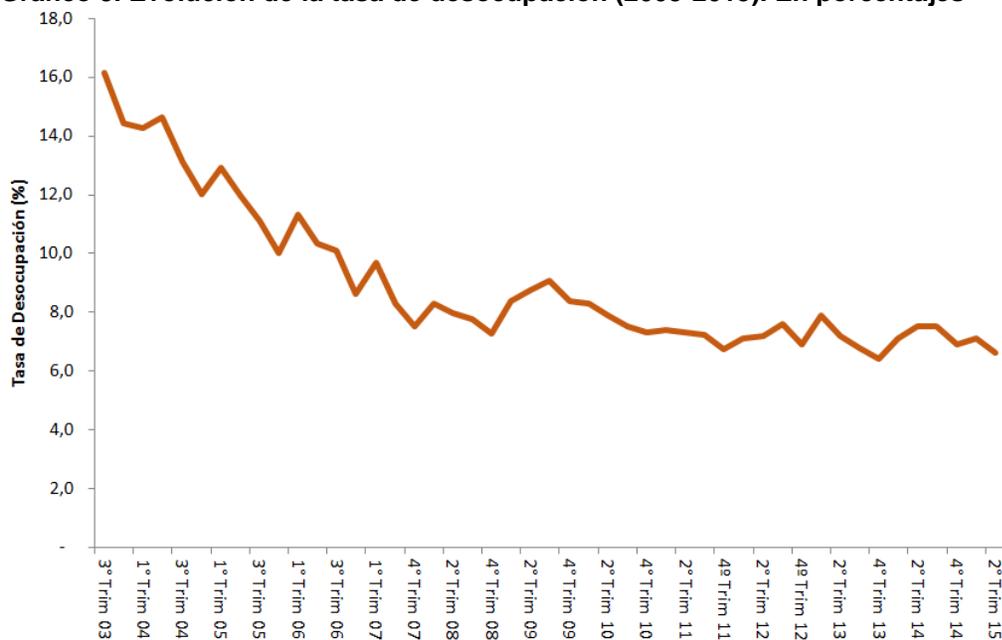
4.1. Evolución reciente del desempleo

Para desarrollar las políticas públicas con el objeto de mitigar los efectos del desempleo y prevenirlo, es crucial comprender tanto las características del mercado laboral como la composición socioeconómica de la población desocupada. Factores como la distribución por género, edad y duración en el desempleo incidirán en el diseño de las acciones de protección, así como también el grado de informalidad de los ocupados.

El **Gráfico 5** refleja la evolución de la tasa de desocupación en la Argentina desde 2003, cuando se registra una reducción desde la salida de la crisis económica hasta ubicarse por debajo de 10% a partir de 2007. Luego, como se observa en el Gráfico 6, los más jóvenes (el grupo hasta 24 años) son los más afectados por el desempleo en el segundo trimestre de 2015. Las mujeres también presentan una mayor incidencia con respecto a los varones.

En cuanto a la duración del desempleo, según datos para 2013³³, asciende en promedio a 9,4 meses, pero es superior para los mayores de 65 años (11,6 meses) y para quienes tienen entre 25 y 64 años (10,1 meses), mientras los más jóvenes experimentan una duración menor (8,4 meses). Las mujeres también presentan períodos de desempleo más extensos que los varones (11 y 9 meses respectivamente).

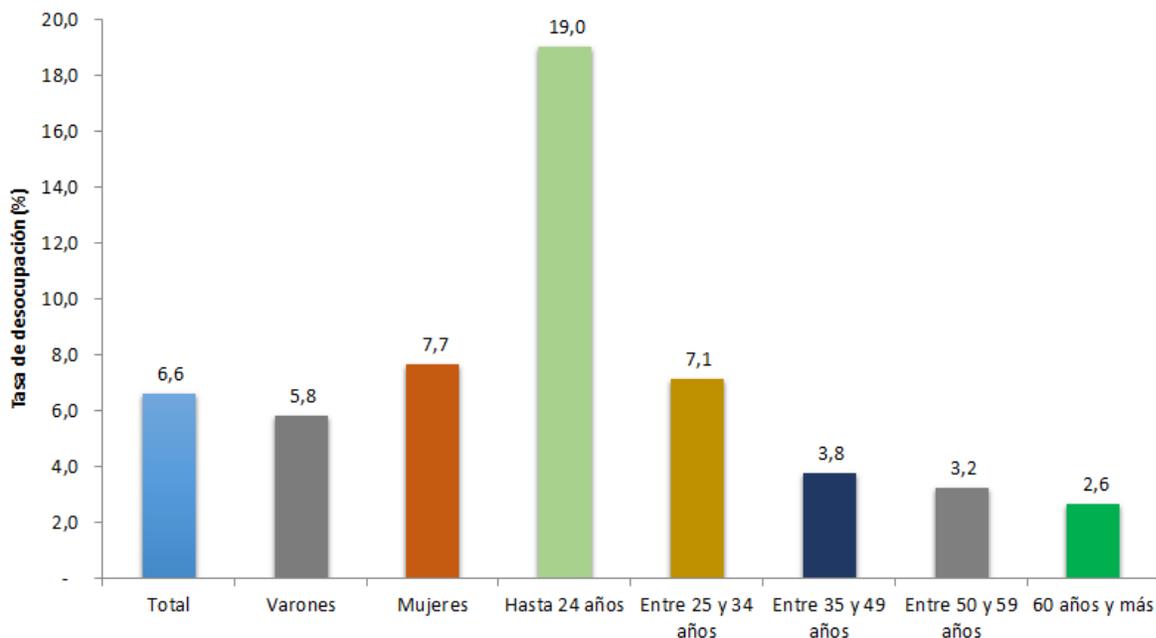
Gráfico 5. Evolución de la tasa de desocupación (2003-2015). En porcentajes



Fuente: EPH-INDEC

³³ Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial): <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas.php>

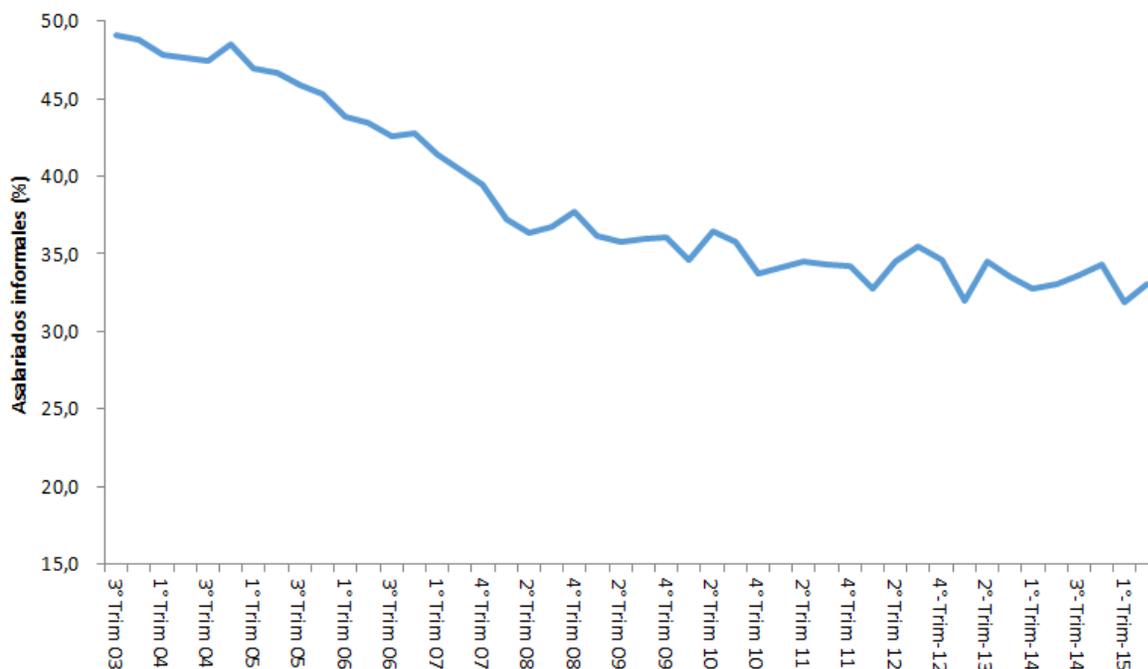
Gráfico 6. Tasa de desocupación por sexo y edad (segundo trimestre de 2015). En porcentajes



Fuente: EPH-INDEC.

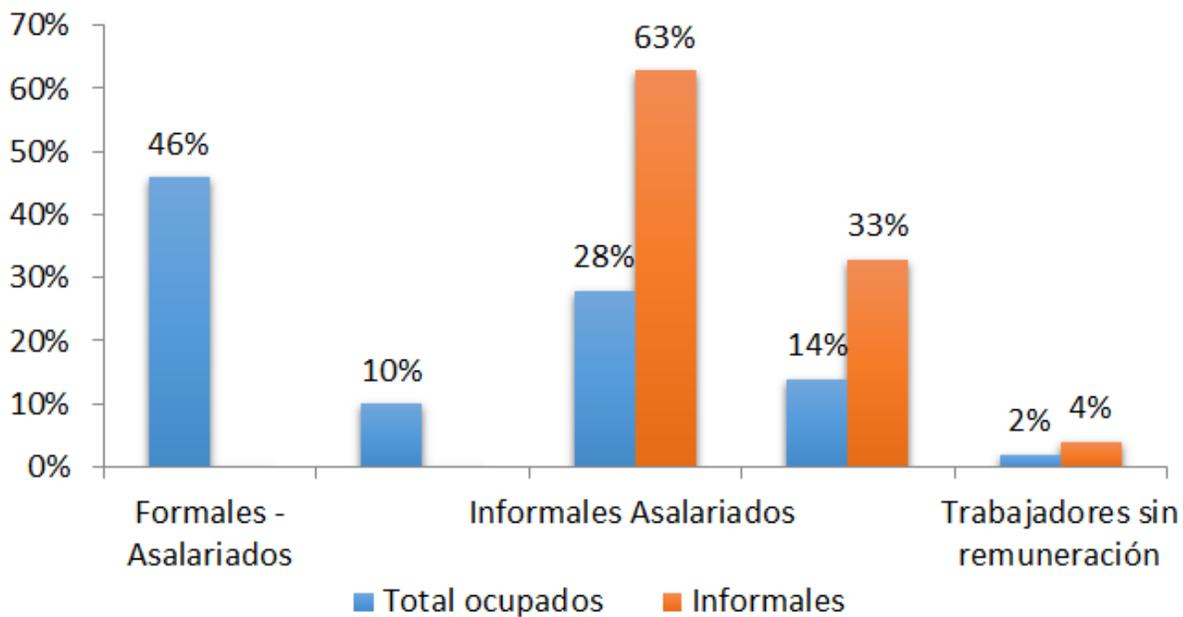
Un indicador clave para las políticas contra el desempleo es el grado de informalidad del mercado laboral. En este sentido, si bien se ha registrado una importante reducción en la tasa de empleo no registrado durante la primera década del siglo XXI, a partir de 2008 se observa un estancamiento de este indicador, que en el segundo trimestre de 2015 era alrededor de 33% (Gráfico 7). Esta tasa se refiere sólo al empleo asalariado y no al total de los ocupados, estimaciones que incluyen también a la población trabajadora independiente estiman que la informalidad se ubica en torno a 44% para 2010 (Bertranou *et al*, 2013). Además de la informalidad, estos cálculos permiten ver la inserción del total de los trabajadores en el mercado de trabajo según tipo de trabajo. De este modo, 46% de los trabajadores se desempeña en un puesto asalariado formal, mientras que 28% lo hace en un empleo asalariado informal. Por otra parte, 10% tiene un trabajo independiente formal (es decir, realiza contribuciones a la seguridad social) y 14% de los trabajadores son independientes informales (Gráfico 8).

Gráfico 7. Tasa de empleo asalariado no registrado (2003-2015). En porcentajes



Fuente: EPH-INDEC.

Gráfico 8. Distribución de los trabajadores ocupados, según inserción laboral formal e informal (2010). En porcentajes

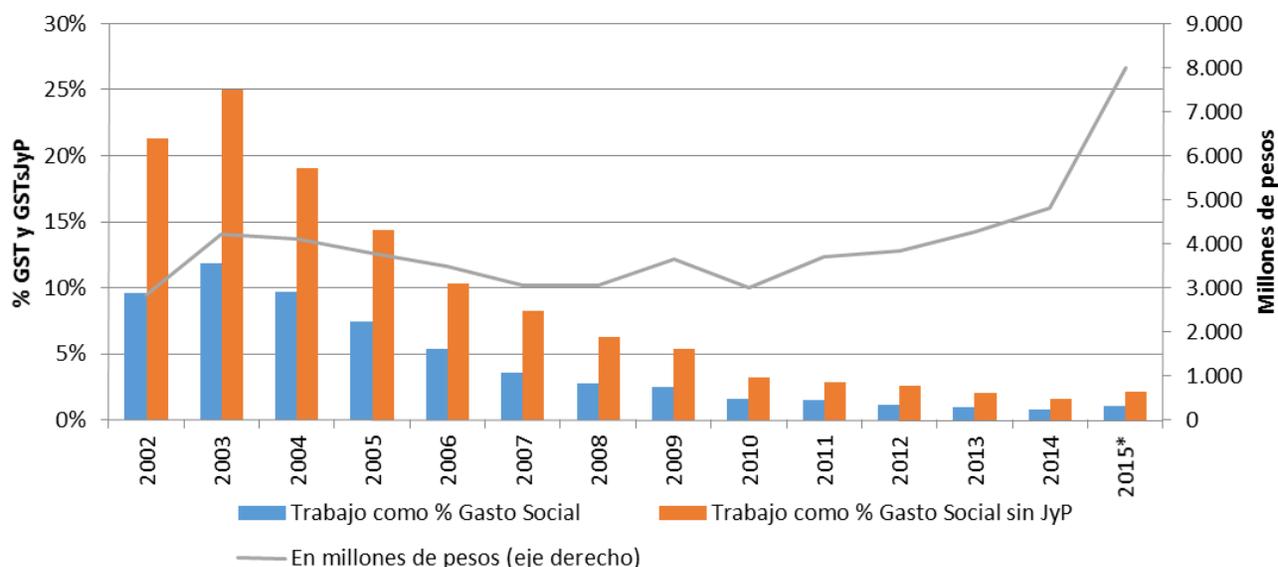


Fuente: Bertranou, F. y Casanova, L. (2013).

4.2. El Gasto Público Nacional en programas contra el desempleo

Un primer aspecto para analizar la dimensión que las políticas contra el desempleo poseen dentro de la política pública es evaluar la evolución del Gasto Público destinado a tales temas. Para ello, es necesario considerar tanto el comportamiento del total de esta función presupuestaria y su participación en el Gasto Público Social como el comportamiento de los diferentes programas que la componen. Como se advierte en el Gráfico 9, esta función tuvo una alta participación en el Gasto Público Social total en los comienzos de la serie, debido a la magnitud del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PjyJHD), principal respuesta de política social ante la crisis económica, cuando la tasa de desocupación llegó hasta 18,4% de la población económicamente activa. En 2003, las erogaciones destinadas a esta función del Gasto representaban 23% del Gasto Público Social sin Jubilaciones y Pensiones. A medida que la economía se fue recuperando y los indicadores sociales mejoraban, los fondos destinados a este rubro del Gasto fueron disminuyendo en términos relativos³⁴.

Gráfico 9. Evolución del Gasto de la Administración Pública Nacional en la Función Trabajo (2002-2015). En millones de pesos y en porcentajes



*Crédito vigente al 18/10/2015

Nota: la función Trabajo incluye a las erogaciones del Seguro de Desempleo, que a nivel presupuestario se registran dentro de la función Seguridad Social.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Cuentas de Inversión 2007-2014 y Sitio de Consulta al Ciudadano, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Los programas que componen esta función están, en su mayor parte, bajo la órbita directa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), aunque algunos programas como el

³⁴ En 2014 fue implementado el programa PROG.R.ES.AR, que brinda asistencia financiera a jóvenes entre 18 y 24 años que no trabajen, se desempeñen en el sector informal o que reciban un salario inferior a tres salarios mínimos para que puedan terminar la educación primaria o secundaria o que puedan realizar estudios terciarios o universitarios. Este programa se encuentra clasificado a nivel presupuestario dentro del gasto en Educación, por lo cual no se incluye dentro de los programas analizados en este trabajo.

SpD son gestionados a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)³⁵. Durante el período analizado fue cambiando la composición de los programas. En efecto, se ha pasado de un programa de emergencia como el PjyJHD a una combinación de distintos tipos de herramientas acorde con los diferentes perfiles de la población desocupada. Las políticas que siguieron a la crisis fueron de corte más activas. Aunque el PjyJHD exigía una contraprestación a sus beneficiarios, se trataba principalmente de una política pasiva, puesto que el objetivo central era proveer de manera rápida un ingreso mínimo a la población más vulnerable afectada por la crisis económica, que no tenía acceso al SpD.

Luego, –gracias a la recuperación económica y posterior crecimiento– en la medida que muchos de los beneficiarios del PjyJHD se fueron reinsertando en el mercado laboral, se fue articulando una serie de programas acorde con las diferentes necesidades. Por ejemplo, parte de los beneficiarios de ese programa fueron canalizados a través del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), mientras que la población más vulnerable y con mayores dificultades de reinserción laboral fue primero derivada al Plan Familias (dentro del Ministerio de Desarrollo Social) y posteriormente fue incorporada a la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Cabe resaltar el incremento en el programa presupuestario Acciones de Empleo en 2009. Dentro de éste se incluye el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), principal instrumento utilizado ante la caída de la actividad económica ese año, producto de la crisis internacional. Asimismo, se advierte que el SpD incrementa su participación en el total. Esto demuestra la importancia tanto de las políticas contributivas como no contributivas dentro de la configuración de las políticas del mercado de trabajo. Otro aspecto interesante es el crecimiento del programa Acciones de Capacitación Laboral a partir de 2011, que comprende al Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

Cuadro 4. Composición de los programas de la función Trabajo (2007-2015)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
TOTAL	3.048,9	3.056,7	3.645,6	2.999,0	3.711,1	3.833,8	4.258,5	4.811,2	7.996,2
Acciones de empleo	15%	21%	32%	38%	28%	21%	25%	36%	33%
Plan Jefes de Hogar	57%	42%	28%	4%	-	-	-	-	-
Seguro de Capacitación y Empleo**	7%	8%	7%	10%	16%	18%	15%	9%	11%
Regularización del Trabajo	1%	1%	1%	2%	2%	3%	3%	3%	4%
Seguro de desempleo***	14%	16%	20%	23%	16%	15%	12%	9%	5%
Acciones de capacitación laboral	1%	2%	4%	10%	25%	26%	24%	19%	25%
Sistema Federal de Empleo	0%	1%	1%	2%	2%	3%	4%	4%	3%
Formulación y Regulación Política Laboral	1%	2%	2%	3%	3%	4%	6%	6%	5%
Superintendencia Riesgos del Trabajo	1%	1%	1%	2%	2%	2%	3%	4%	3%
Actividades centrales	3%	5%	3%	5%	6%	7%	7%	10%	10%
Otros	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%

*Crédito vigente al 18/10/2015; **Estimado por participación en 2014 dentro del programa Acciones de Empleo.

**En este trabajo se incluye dentro de la función Trabajo a las erogaciones del SpD, que a nivel presupuestario se registran dentro de la función Seguridad Social (se encuentran a cargo de ANSES).

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Cuentas de Inversión 2007-2014 y Sitio de Consulta al Ciudadano, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

³⁵ Si bien a nivel presupuestario el SpD se registra dentro de la función Seguridad Social, a los fines de este trabajo se lo incluyó dentro de la función Trabajo.

4.3. Análisis de los programas contra el desempleo actuales³⁶

En esta sección se presenta las características generales de los principales programas actuales contra el desempleo³⁷. En primer lugar, se estudian las acciones orientadas a mitigar los efectos del desempleo, haciendo hincapié tanto en el SpD contributivo como en otros programas de corte no contributivo. Luego, se analizan los principales programas de prevención del desempleo, tanto a través de las acciones que apuntan a fortalecer la oferta laboral como a aquellas que estimulan la demanda³⁸.

4.2.1. Políticas pasivas: acciones vinculadas a mitigar los efectos del desempleo

A. Esquema contributivo: el Seguro por Desempleo

En la Argentina, el SpD está regulado por la Ley Nacional de Empleo 24.013 de 1991. Su objetivo es sostener –por un tiempo determinado– los ingresos de quienes son despedidos de sus empleos y ayudar al desempleado a buscar uno nuevo, de manera de reducir el desaliento y la desocupación de larga duración. Para acceder a estos beneficios es necesario haber cotizado en el Fondo Nacional de Empleo durante al menos seis meses en los tres años anteriores a la finalización del contrato de trabajo que dio lugar a la situación de desempleo; es decir, sólo cubre a la población con empleo formal. La duración del cobro es proporcional a la cantidad de tiempo en el empleo, aunque el máximo es un año. El monto de la prestación es un porcentaje de la mejor remuneración mensual neta en los seis meses previos al despido, con montos mínimos y máximos (actualmente en \$250 y \$400 respectivamente), y en escala decreciente: entre el quinto y el octavo mes se cobra 85% del monto de los primeros cuatro meses, y en los últimos cuatro meses 70%. Las prestaciones del SpD también incluyen prestaciones médico-asistenciales y el pago de las asignaciones familiares que correspondan. Además se computan las prestaciones a efectos previsionales. El cobro de esta prestación se interrumpe si el beneficiario logra reinsertarse en el mercado laboral. Los beneficiarios deben asistir a las actividades de capacitación para las que sean convocados.

Si bien se trata de una prestación incompatible con el cobro de beneficios previsionales o de prestaciones no contributivas, puede articularse con otros servicios del MTEySS que otorguen incentivos económicos por prestación realizada y finalizada, vinculados con la finalización de estudios primarios y secundarios; actividades de formación profesional y capacitación laboral; servicios brindados por la Oficina de Empleo y entrenamiento para el trabajo en el sector público, privado y ONG, entre otras. Una vez finalizado el período del SpD, quienes tienen 40 años o más pueden acceder al SCyE, mientras que quienes tienen entre 18 y 24 años pueden acceder al PROG.R.ES.AR³⁹. Finalmente, existe también la opción de acceder a la Modalidad de Pago Único, que permite capitalizar el SpD para el desarrollo de proyectos independientes que faciliten la

³⁶ Para un análisis más detallado de la evolución de las políticas contra el desempleo desde la década de 1990, ver Bertranou y Paz (2007).

³⁷ En esta sección se contempla sólo los programas del Ministerio de Trabajo y ANSES, dejando de lado otras acciones encaradas por otros ministerios como por ejemplo Desarrollo Social. Tampoco se incluyen políticas vinculadas a gastos tributarios, que también pueden ser utilizadas para la reducción del desempleo y la informalidad.

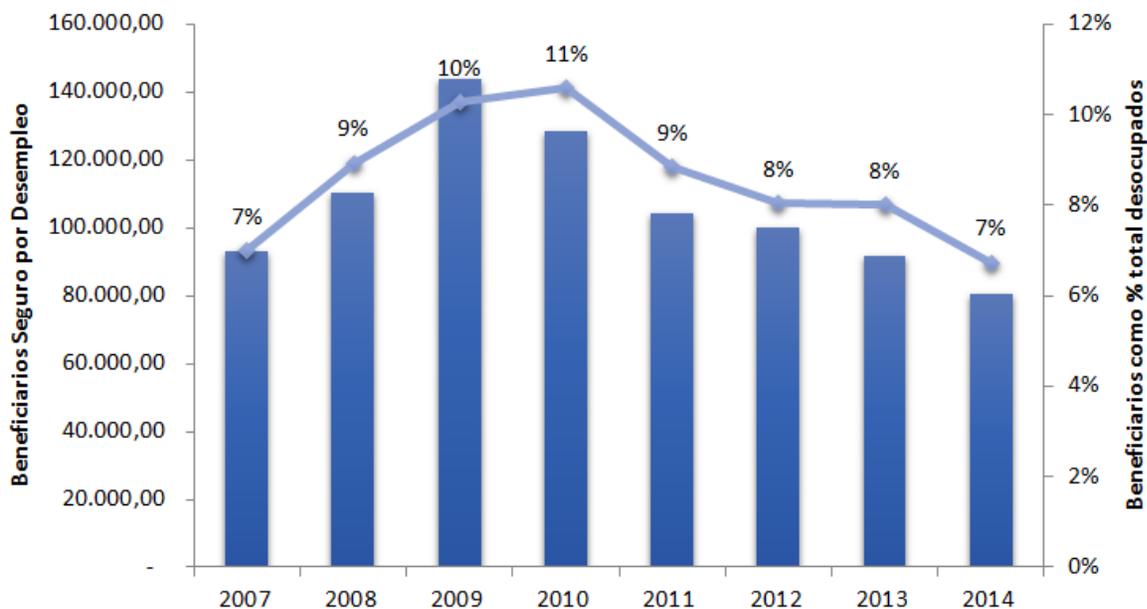
³⁸ Si bien un mismo programa puede tener objetivos múltiples, en esta sección se categorizan según el principal propósito. Así, se clasifica al Seguro de Capacitación y Empleo como un programa que intenta mitigar los efectos en el desempleo cuando también tienen componentes de capacitación que los podría ubicar dentro de los programas de entrenamiento para mejorar la empleabilidad de la oferta laboral.

³⁹ Ver nota 34.

inserción laboral del beneficiario. De este modo, se trata de una **política pasiva tradicional dirigida a la oferta laboral, pero con vinculación con las políticas activas de capacitación y entrenamiento, y con los servicios de búsqueda laboral.**

El **Gráfico 10** muestra la evolución de los beneficiarios del SpD, y su relación con la cantidad total de desempleados, de manera de poder analizar su cobertura. Como puede observarse, entre 2007 y 2014, el SpD sólo ha cubierto entre 7 y 10% del total de los desempleados. Este porcentaje se relaciona con que se trata de una política dirigida de forma exclusiva a los desocupados del sector formal de la economía. Otra característica del SpD es que, al estar fijado el monto máximo del beneficio en \$400, la tasa de reemplazo es muy baja (representa menos de 3% del salario medio de los empleados formales y 7% del salario mínimo⁴⁰). De acuerdo con datos de junio de 2012 (última información disponible⁴¹) la prestación promedio asciende a \$358, aunque se incrementa a \$659 al incluir las asignaciones familiares.

Gráfico 10. Beneficiarios anuales promedio del Seguro por Desempleo y cobertura (2007-2014)



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Cuentas de Inversión 2007-2014, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

B. Esquema no contributivo:

• Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)

La cobertura del SpD, limitada a los desocupados del sector formal, ha dado lugar a una multiplicidad de programas para hacer frente a una mayor cantidad de desempleados, entre los

⁴⁰ El salario promedio de los trabajadores registrados del Sector Privado es de \$13.448 (segundo trimestre de 2015) y el salario mínimo, vital y móvil de \$5.558 (agosto de 2015).

⁴¹ Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 2do. trimestre de 2012, MTEySS.

que se destaca el SCyE. Concebido en el marco de la estrategia de salida del PjyJHD, está regulado por el Decreto 336/2006. Es de una asignación que busca, simultáneamente, mitigar los efectos del desempleo e incentivar la búsqueda activa de trabajo. Su propósito es brindar apoyo a los beneficiarios, mediante el fortalecimiento de sus competencias laborales e inserción en empleos de calidad. Si bien el requisito inicial para acceder a este programa era –además de estar desocupado– haber sido beneficiario del PjyJHD, con el tiempo se fue ampliando a beneficiarios de otras prestaciones y a grupos específicos⁴². Al igual que el SpD, el monto básico de la prestación puede verse incrementado de acuerdo con las diferentes actividades de terminalidad educativa, formación profesional y entrenamiento laboral de las que participan los beneficiarios. El tiempo máximo de permanencia es de dos años, período que se computa a efectos previsionales.

Como muestra el Cuadro 4, la participación de este programa ha ido en aumento desde su implementación: ha pasado de 7% del Gasto Público en Trabajo de la Administración Nacional a aproximadamente 15% en 2013, para luego descender en los últimos dos años. En cuanto a la cantidad de beneficiarios, luego del máximo alcanzado en 2011-2012, el promedio de beneficiarios mensuales fue disminuyendo en 2014, fenómeno que pareciera haberse revertido en 2015.

Gráfico 11. Beneficiarios mensuales promedio del Seguro de Capacitación y Empleo (2007-2015)



* Año 2015: corresponde a los beneficios otorgados en el primer semestre.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Cuentas de Inversión 2007-2014 e Informe de Ejecución Físico Financiera del Presupuesto de la Administración Nacional al Primer Semestre de 2015, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

⁴² Víctimas de violencia doméstica, explotación sexual, personas en proceso de recuperación de adicciones, entre otros.

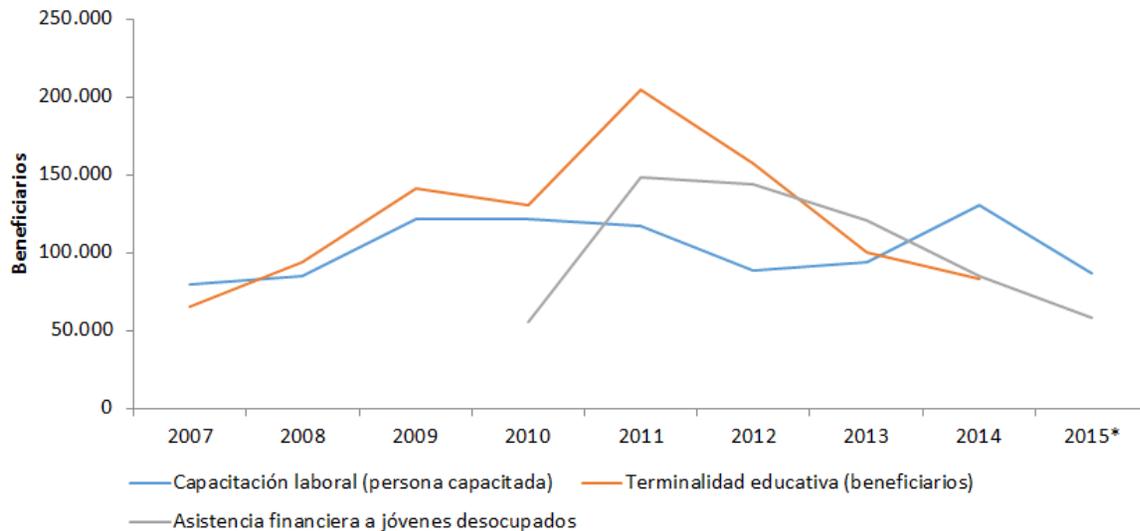
4.2.2. Políticas activas: acciones para prevenir el desempleo y mejorar la empleabilidad⁴³

A. Oferta laboral: Programas de capacitación y entrenamiento

• Acciones de capacitación laboral

Atiende los requerimientos de capacitación de los beneficiarios de programas como el SCyE y del Programa de Empleo Comunitario (PEC), que incluye principalmente al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMyMT), dirigido a jóvenes de 18 a 24 años desocupados y con estudios formales incompletos, a quienes se les otorga una ayuda económica para completar la educación obligatoria o hacer cursos de capacitación y prácticas laborales, además de contar con asesoramiento para conseguir un empleo. Desde 2014, parte de los jóvenes adheridos al PJMyMT pueden decidir su traspaso al programa PROG.R.ES.AR⁴⁴, lo que ha motivado una caída en los beneficiarios de este programa (Gráfico 12)⁴⁵.

Gráfico 12. Cantidad de beneficiarios de acciones de capacitación laboral (2007-2015)



* Estimado según información al primer semestre de 2015 (sin datos para terminalidad educativa)

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Cuentas de Inversión 2007-2014 e Informe de Ejecución Físico Financiera del Presupuesto de la Administración Nacional al Primer Semestre de 2015, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

• Entrenamiento para el trabajo

Ofrece prácticas laborales para beneficiarios del SCyE, del PJMyMT, del PROG.R.ES.AR y de otros programas del MTEySS. Se realizan tanto en el sector público como en el privado y en instituciones sin fines de lucro, durante 20 horas semanales, por un período de entre uno y seis meses. Los

⁴³ Las descripciones de los programas incluidos en esta sección y la evolución de sus prestaciones se basan principalmente en las Cuentas de Inversión de la Administración Pública Nacional.

⁴⁴ Ver Nota 35.

⁴⁵ Los participantes del programa cobran las asignaciones de acuerdo a las distintas acciones en las que participan, por lo tanto, puede haber personas adheridas al programa que no perciban beneficios monetarios en un período dado.

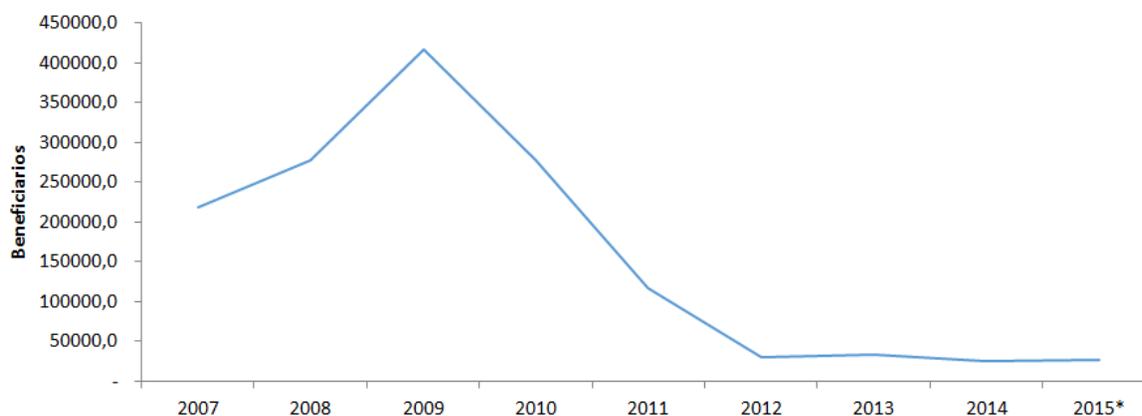
participantes reciben una ayuda financiera pagada en conjunto entre el MTEySS y las empresas involucradas, sin que se constituya una relación laboral con la persona que se entrena. Una vez finalizada la práctica, el empleador puede contratar al trabajador a través del Programa de Inserción Laboral.

B. Demanda laboral

• Empleo transitorio

Abarca los Programas Empleo Comunitario (PEC) y e Interzafra. El primero brinda ocupación transitoria a desempleados en situación de vulnerabilidad, mediante su participación en proyectos ejecutados por organizaciones de la sociedad civil y por organismos públicos provinciales y municipales. Los beneficiarios de este programa reciben una asignación económica no remunerativa. El Programa Interzafra busca sostener los ingresos de los trabajadores zafros durante el período entre cosechas. Como refleja el Gráfico 13, la cantidad de beneficiarios mensuales promedio se reduce a partir de 2010. Esto se debe, por un lado, al traspaso de beneficiarios al SCyE y, por el otro, a la incompatibilidad con el cobro de la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Gráfico 13. Beneficiarios mensuales promedio del Programa de Empleo Comunitario e Interzafra (2007-2015)



* Año 2015: corresponde a los beneficios otorgados en el primer semestre.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Cuentas de Inversión 2007-2014 e Informe de Ejecución Físico Financiera del Presupuesto de la Administración Nacional al Primer Semestre de 2015, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

• Programa de Recuperación Productiva (REPRO)

A través de este programa se busca sostener el empleo en empresas que enfrentan inconvenientes, mediante una asistencia financiera no remunerativa que completa la remuneración básica del empleado, por un plazo de hasta 12 meses. Este programa desempeñó un papel importante durante la crisis de 2009. Si bien había descendido en los últimos años, en la actualidad es una de las principales herramientas utilizadas para frenar la caída del empleo. De hecho, la cantidad de beneficiarios del primer semestre de 2015 fue 19% superior a la programada y 53% mayor que en el primer semestre de 2014, debido a un aumento en las solicitudes de empresas y en concordancia con el lanzamiento del plan PROEMPLEAR^{46,47}.

Cuadro 4. Empresas y beneficiarios anuales promedio del Programa de Recuperación Productiva (2007-2015)

	Empresas	Beneficiarios
2007	64	8.642
2008	498	9.299
2009	2.417	62.876
2010	2.417	130.305
2011	1.196	49.637
2012	1.096	57.762
2013	191	39.193
2014	288	58.492
2015*	s/d	58.976

* Al primer semestre.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Cuentas de Inversión 2007-2014 e Informe de Ejecución Físico Financiera del Presupuesto de la Administración Nacional al Primer Semestre de 2015, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

• Programa de Inserción Laboral (PIL)

Este programa también otorga un subsidio a la contratación, pero de trabajadores nuevos. Está dirigido a beneficiarios de programas del MTEySS, como el SCyE, PJMyMT, SpD y egresados de cursos de formación profesional. Los beneficiarios reciben una asignación económica que puede ser descontada del salario de convenio por los empleadores, por un período de entre uno y seis meses, plazo que puede extenderse a nueve meses si se contrata a personas mayores de 40 años. En 2014, el promedio mensual de beneficiarios fue de 13.418.

⁴⁶ Informe de Ejecución Físico Financiera, primer semestre de 2015.

⁴⁷ El programa PROEMPLEAR, lanzado en agosto de 2014, apunta a potenciar acciones de capacitación e inserción laboral ya existentes. Entre otras cosas, elevó el monto del REPRO de \$1.500 a \$2.000 por empleado y extendió el beneficio a 12 meses. Al mismo tiempo, amplía por 6 meses el monto recibido por los beneficiarios del programa PROG.RES.AR de \$600 a \$2.000 para quienes realicen acciones de entrenamiento laboral en las empresas, quienes luego podrán ser contratados con subsidios del REPRO.

- **Proyectos pago único**

Se trata del pago en una sola cuota de los fondos del SpD para iniciar proyectos productivos. Para obtener el beneficio, los destinatarios deben presentar proyectos individuales o colectivos. En 2014 se promovieron 508 proyectos.

- **Trabajo Autogestionado**

Tiene como objetivo generar nuevas fuentes de trabajo o mantener los puestos existentes en unidades productivas gestionados por los trabajadores, ya sea en empresas recuperadas o en nuevos emprendimientos. La ayuda se canaliza a través de asistencia económica, apoyo técnico para mejora de la capacidad productiva y asistencia técnica para la mejora de la capacidad de gestión, higiene y seguridad en el trabajo.

- **Promoción del empleo independiente**

Contempla el financiamiento hasta \$15 mil y asistencia técnica para el inicio de microemprendimientos por parte de desocupados. Deben presentar el proyecto y aprobar un curso de formación profesional ofrecido por el MTEySS.

- **Desarrollo de entramado productivo**

Apunta a financiar emprendimientos productivos independientes y a incrementar la capacidad productiva y comercial de pequeños productores, mediante el fortalecimiento de redes asociativas locales. Se financian inversiones de hasta \$500 mil correspondidas con bienes de capital, insumos, acondicionamiento de infraestructura y capacitación, entre otros. El monto a financiar depende de la cantidad de puestos de trabajo que se generen.

C. Interacción entre la oferta y la demanda laboral

- **Sistema Federal de Empleo**

Este programa reúne a todas las Oficinas de Empleo Municipales que tengan convenio con el MTEySS. Dichas oficinas son el vínculo local entre las personas desocupadas, o con problemas de empleo, y los empleadores y constituyen la puerta de entrada a los programas del MTEySS. De este modo, prestan asistencia en la búsqueda laboral y a la vez orientan a los beneficiarios hacia los distintos programas, de acuerdo con sus perfiles.

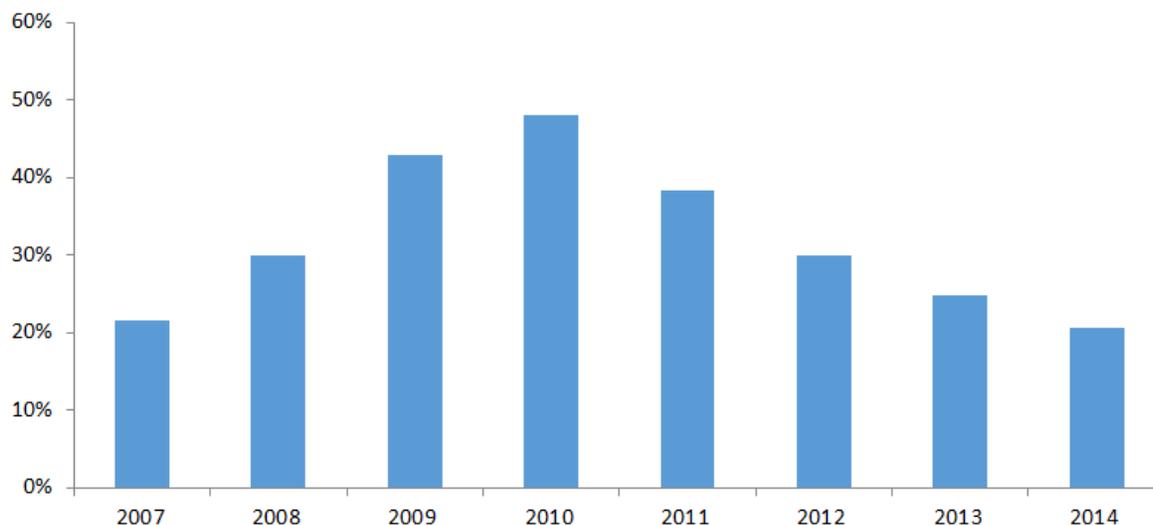
Cuadro 6. Personas y municipios asistidos del Sistema Federal de Empleo (2007-2014)

	Personas orientadas	Municipio asistido
2007	691.164	258
2008	515.810	361
2009	568.669	367
2010	678.015	384
2011	1.008.938	450
2012	1.011.187	504
2013	831.759	537
2014	706.110	414

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Cuentas de Inversión 2007-2014, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Por último, se presenta la cobertura de los principales programas no contributivos de desempleo. (es decir, sin incluir el SpD). Para tal efecto, se suman los beneficiarios de los programas SCyE, PJMyMT, REPRO y empleo transitorio (PEC e Interzafra), y se los relaciona con el promedio anual de desocupados. No se incluye a los beneficiarios de programas de capacitación y entrenamiento laboral, ya que debieran estar participando de alguno de los programas considerados. Como se advierte en el **Gráfico 14**, más de 20% de los desocupados contaban con algún tipo de cobertura en 2014, mientras que la mayor tasa se registró en 2009 y 2010: más de 45%.

Gráfico 14. Beneficiarios de programas no contributivos en términos del promedio anual de desocupados (2007-2014). En porcentajes



Incluye programas de Empleo Transitorio, Seguro de Capacitación y Empleo, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Recuperación Productiva.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Cuentas de Inversión 2007-2014, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Recuadro: Programas de empleo provinciales*

Si bien los principales programas de empleo son ejecutados por el gobierno nacional, la disparidad existente al interior del país brinda sustento para que los gobiernos subnacionales implementen acciones de empleo más adecuadas a las diferentes realidades territoriales. La oferta actual de políticas de empleo provinciales revela matices, ya que articulan de manera dispar las demandas locales con las intervenciones de carácter nacional y la oferta propia. De este modo, mientras que algunas jurisdicciones se alinean estrechamente a la estrategia nacional, otras fortalecen el desarrollo de programas autónomos. En cuanto al perfil de intervenciones de los gobiernos subnacionales, se advierte una mayor incidencia de las políticas de promoción del empleo, a través de incentivos productivos, y la generación de autoempleo o micro-emprendimientos que los programas más ligados a la capacitación.

Durante la década de 1990, producto de los altos índices de desempleo, las provincias tuvieron una activa participación en las políticas de empleo, ejecutando acciones propias y participando en las iniciativas nacionales. Durante la profundización de la crisis en 2001-2002, la implementación masiva del PjyJHD, por parte del gobierno nacional, marcó una nueva etapa para las políticas de empleo provinciales, ya que se fueron absorbiendo los beneficiarios de programas provinciales de desempleo. Una vez finalizada la etapa más masiva del PjyJHD, las provincias continuaron impulsando iniciativas con financiamiento propio y los gobiernos subnacionales recuperaron su participación en el Gasto Público Total en programas de empleo, con un peso relativo de 19% en 2008 (DAGPyPS, 2009).

El posicionamiento actual de las provincias en el esquema nacional de programas de empleo es más reducido y diferenciado, con una participación menor en las nuevas iniciativas nacionales. Se ha reducido el peso de los programas de empleo provinciales tanto en términos de cantidad de programas como de beneficiarios. Asimismo, se observa cambios en materia de diseño, en la oferta provincial de políticas activas de empleo –al igual que en la nacional– no predominan los programas de empleo transitorio. Los principales programas de estímulo a la demanda se concentran en la promoción del autoempleo y de los micro-negocios, en su mayoría vinculados con la economía social; seguidos por los programas de incentivos para la contratación de empleo vía subsidios salariales. Entre los programas de fomento a la oferta de trabajo, la capacitación se enfoca tanto en el aprendizaje en aula como en la capacitación en el puesto de trabajo. Los servicios de empleo continúan siendo la dimensión menos representada en las iniciativas provinciales.

* Este recuadro se basa en: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, (2009), “Informe sobre los Programas de Empleo Provinciales 2008”, Serie Gasto Público, Documento de Trabajo GP No GP / 20, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires; y en Vezza, E. (2014) “Los espacios de las políticas de empleo subnacionales”, en La Protección Social en la Argentina, El Rol de las Provincias, Rafael Rofman (editor), Grupo Banco Mundial y Ministerio de Economía y Hacienda de España, Buenos Aires, 2014.

5. Conclusiones

Este documento ha intentado mostrar conceptual y comparativamente los diferentes tipos de políticas contra el desempleo. Por un lado, ha descrito las políticas pasivas, que apuntan a contener las consecuencias de la pérdida de empleo sobre los ingresos de los trabajadores. Por el otro, ha desarrollado los diferentes tipos de políticas activas que buscan reducir y prevenir la desocupación, a través de iniciativas que se dirigen tanto a la oferta, a la demanda y a la interacción entre ambas. Además, ha puesto énfasis en la vinculación entre unas y otras, y en la tendencia reciente de “activación de políticas pasivas”.

En la Argentina, el SpD –una de las políticas pasivas más tradicionales– ha estado vigente desde comienzos de la década de 1990. De características contributivas (por su esquema de financiamiento), su rol se ha visto desdibujado. Por una parte, en un mercado laboral segmentado, con un alto nivel de informalidad laboral, sólo un bajo porcentaje de los desempleados cumple con los requisitos de acceso. Por otra, el monto del beneficio es una proporción pequeña del salario perdido, por lo cual, aún para quienes se encuentran en condiciones de recibir el SpD, su función como sostén del ingreso es limitada, incluso lleva en ciertos casos a la autoexclusión de los beneficiarios a causa de la baja tasa de reemplazo.

En paralelo a la configuración en los hechos del SpD han surgido políticas de características activas, dirigidas a extender la cobertura a un mayor número de desocupados, así como también a contener a los beneficiarios del SpD una vez terminado el período de cobro del seguro contributivo. Luego de la salida de la crisis de 2001-2002, se ha logrado pasar de políticas de emergencias (Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados) a un sistema que coordina asignaciones no contributivas con políticas activas de capacitación y entrenamiento, de estímulo a la contratación y mantenimiento del empleo privado, programas específicos para jóvenes y programas de creación de empleo directo. Las redes de Servicios de Empleo y de Formación Continua han tenido una creciente importancia como políticas de corte transversal a las diferentes intervenciones del MTEySS. Durante los dos últimos años, esta tendencia de políticas activas del mercado de trabajo se ha acentuado: los principales programas implementados durante 2014 (PROEMPLEAR y PROG.R.ES.AR) han profundizado las estrategias de formación para jóvenes y de incentivos al mantenimiento del empleo privado como herramientas ante el deterioro en el nivel de empleo.

Sin embargo, aunque las políticas activas implementadas a nivel nacional han logrado incrementar la cobertura del sistema ante el desempleo, cabe preguntarse si la configuración actual del sistema, en el que se entremezclan las políticas contributivas con las no contributivas, puede potenciarse de acuerdo con las características del mercado de trabajo local. En particular, resta definir si el papel actual que desempeña el SpD resulta adecuado o podría reformularse para incrementar su impacto, tema que no ha sido parte de la agenda central de debate de la política laboral.

En este sentido, podrían estudiarse alternativas que mantengan el esquema actual de políticas y **aumenten la importancia del SpD como instrumento de política contra el desempleo. En particular, debería analizarse la ampliación del monto de los beneficios, revisar los actuales montos máximos y mínimos, vinculándolos con un salario de referencia, por ejemplo el Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM).** Así, el SpD se convertiría en un instrumento contracíclico y recuperaría su importancia como soporte del ingreso perdido. Esto a su vez redundaría en un aumento de la cobertura del sistema contributivo, puesto que limitaría la exclusión de quienes hoy deciden no cobrar el beneficio. **Esta reforma del SpD debería ir acompañada por un refuerzo de los programas no contributivos dirigidos a los desempleados provenientes del sector informal, de manera de incluir a toda la población desempleada, sin descuidar los esfuerzos por reducir la**

informalidad. De manera alternativa, se ubica el reconocimiento del papel limitado actual del SpD, analizando la posibilidad de canalizar, los recursos del SpD hacia un sistema centrado en políticas no contributivas, reforzando así este sistema y potenciando su capacidad para enfrentar las situaciones de desempleo. Cualquiera de estas reformas implicaría trabajar sobre las principales dificultades que enfrenta el sistema actual y potenciar su impacto como estabilizador de los ingresos y de facilitador de reinserción laboral de los desocupados.

Bibliografía

Aleksynska, Mariya y Schindler, Martin (2011). "Labor Market Regulations in Low, Middle and High-Income Countries: A New Panel Database". *Working Paper Series 11/154*, Julio 2011, Fondo Monetario Internacional, Washington DC.

Amarante, Verónica; Arim, Rodrigo; y Dean, Andrés (2011). "Protecting Workers against Unemployment in Uruguay". *Working Paper Series 267*, Octubre 2011, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC.

Bertranou, F. y Paz, J. (2007) *Políticas y Programas de Protección al Desempleo en Argentina*. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Buenos Aires.

Bertranou, F.; Casanova, L; Jiménez M. y Jiménez M. (2013) "Informalidad, calidad en el empleo y segmentación laboral en Argentina", Documento de Trabajo N°2, Organización Internacional del Trabajo (OIT), oficina Argentina.

Bucheli, M. (2005) "Las políticas activas del mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones", Serie Estudios y Perspectivas 2, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Montevideo.

Cerutti, Paula; Fruttero, Anna; Grosh, Margarat; Kostenbaum, Silvana; Oliveri, Maria Laura; Rodriguez-Alas, Claudia; y Stokova, Victoria (2014). "Social Assistance and Labor Market Programs in Latin America: Methodology and Key Findings from the Social Protection Database", *Social Protection and Labor Discussion Paper 1401*, Junio 2014. Banco Mundial, Washington DC.

Cruces, Guillermo; Galiani, Sebastián y Kidyba, Susana (2010). "Payroll taxes, wages and employment: Identification through policy changes," *Labour Economics*, Elsevier, vol. 17(4), pages 743-749, August.

Cuadrado Roura, J.R. (coord.), (1995), *Introducción a la Política Económica*, McGraw-Hill, Madrid.

Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, (2009), "Informe sobre los Programas de Empleo Provinciales 2008", *Serie Gasto Público, Documento de Trabajo GP No GP / 20*, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires.

Galli, R. y D. Kucera (2004) Labor standards and informal employment in Latin America. *World Development* 32(5), 809-828.

Holzmann, Robert; Pouget Yann; Vodopivec, Milan; y Weber, Michael (2011). "Severance Pay Programs around the World: History, Rationale, Status, and Reforms". *Social Protection and Labor, Discussion Paper 1111*, Mayo 2011, Banco Mundial, Washington DC.

Huneeus, Cristóbal; Leiva Silvia; y Micco, Alejandro (2012). "Unemployment Insurance and Search Effort in Chile", *Working Paper Series 313*, Junio 2012. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC.

Mazza, Jacqueline (2011). "Fast Tracking Jobs: Advances and Next Steps for Labor Intermediation Services in Latin America and the Caribbean", *Technical Notes 344*, Diciembre 2011. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC.

Medina, Carlos; Núñez, Jairo; y Tamayo, Andrés Jorge (2013). "The Unemployment Subsidy Program in Colombia: An Assessment", *Working Paper Series 369*, Mayo 2013. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC.

Mondino, G. y S. Montoya. (2005). Los efectos de las regulaciones al mercado del trabajo sobre las decisiones de empleo de las empresas: evidencia empírica de Argentina. En J. Heckman, y C. Pagés (eds.) *Regulación y empleo: lecciones de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CIEDESS.

Neffa, J.C (2011), "Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes", *Empleo, desempleo y políticas de empleo N°8*, CEIL-CONICET, Buenos Aires.

OIT y BM (2012). *Joint Synthesis Report: Inventory of Policy Responses to the Financial and Economic Crisis*, Abril 2012, Organización Internacional del Trabajo y Banco Mundial, Ginebra y Washington DC.

OIT (2014). *World Social Protection Report 2014/2015: Building economic recovery, inclusive development and social justice*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

Secretaría de Hacienda (2014) "Informe de Ejecución Físico Financiera del Presupuesto de la Administración Nacional al Primer Semestre de 2014", Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires.

Roca, E., Golbert, L., Lanari, M.E. (2012). *¿Piso o sistema integrado de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina*, Septiembre 2012, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Velásquez Pinto, M. D. (2005), "La protección frente al desempleo en América Latina", Serie Financiamiento del Desarrollo 166, Diciembre 2005, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Velásquez Pinto, M. D. (2014), "Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina", Serie Macroeconomía del Desarrollo 154, Julio 2014, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Veza, E. (2014) "Los espacios de las políticas de empleo subnacionales", en *La Protección Social en la Argentina, El Rol de las Provincias*, Rafael Rofman (editor), Grupo Banco Mundial y Ministerio de Economía y Hacienda de España, Buenos Aires.

Weller, Jürgen (2009). *Regulation, Worker Protection and Active Labor-Market Policies in Latin America*. Diciembre 2009, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Páginas web consultadas

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Programa PROG.R.ES.AR: <http://www.progresar.anses.gob.ar/>

Banco de Previsión Social de Uruguay, Subsidio por Desempleo: http://www.bps.gub.uy/5446/subsidio_por_desempleo.html

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Argentina). Secretaría de Hacienda, Sitio de Consulta al Ciudadano: <http://sitiodelciudadano.mecon.gov.ar/sici/>

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Argentina). Secretaría de Hacienda, Cuentas de Inversión: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Argentina): <http://www.trabajo.gov.ar/>

OIT. Departamento de Relaciones Laborales y Empleo. Brasil:
http://www.ilo.org/dyn/eplcx/termmain.showCountry?p_lang=en&p_country_id=BR

OIT. Departamento de Relaciones Laborales y Empleo. Chile:
http://www.ilo.org/dyn/eplcx/termmain.showCountry?p_lang=en&p_country_id=CL

OIT. Departamento de Seguridad Social. Base de datos de sistemas de seguridad social. Brasil:
http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.viewScheme?p_lang=en&p_scheme_id=420&p_geoaid=76

OIT. Departamento de Seguridad Social. Base de datos de sistemas de seguridad social. Colombia:
http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.viewScheme?p_lang=en&p_scheme_id=2700&p_geoaid=170

OIT. Departamento de Seguridad Social. Base de datos de sistemas de seguridad. Uruguay:
http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.viewScheme?p_lang=en&p_scheme_id=2605&p_geoaid=858

SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial): <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas.php>

Senado de la República de Colombia. Código Sustantivo del Trabajo de Colombia:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo_pr002.html

US Social Security Administration. Social Security Programs Throughout the World: the Americas (2011). Brazil: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/americas/brazil.html>

US Social Security Administration. Social Security Programs Throughout the World: the Americas (2011). Chile: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/americas/chile.html>

US Social Security Administration. Social Security Programs Throughout the World: the Americas (2011). Uruguay: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/americas/uruguay.html>

Acerca de los autores

Damián Bonari | Investigador principal del Programa de Protección Social

Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Economía y Políticas Públicas, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Fue director de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía de la Nación. Fue director regional del Proyecto de cooperación técnica y financiera Unión Europea - Mercosur "Apoyo al monitoreo macroeconómico". Actualmente es Consultor en finanzas y políticas públicas para distintos Organismos Internacionales y Nacionales, y Economista Asociado de EMPIRIA Consultores. Es profesor de grado y postgrado en universidades nacionales e internacionales en el campo de las Finanzas Públicas y la Gestión en el Sector Público.

Daniela Dborkin | Consultora del Programa de Protección Social

Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires. Magíster en Economía, University College London (UCL), Reino Unido. Se desempeñó como coordinadora del Programa de Política Fiscal de CIPPEC y como consultora en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y en distintos organismos internacionales, como UNICEF, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial.

Daniel Starkman | Asistente de investigación del Programa de Protección Social

Licenciado en Ciencia Política y Filosofía de Union College en Nueva York. Candidato a magíster en Gerenciamiento de Desarrollo y Políticas Públicas (Universidad de Georgetown & la Universidad Nacional de San Martín). Fue asistente de investigación en el Programa de Sociedad Civil de la Universidad de Pennsylvania y el Foreign Policy Research Center (FPRI).

El **Programa de Protección Social** busca contribuir para que, desde un enfoque de derechos, el Estado, en los niveles nacional, provincial y municipal, pueda diseñar, gestionar y evaluar políticas integrales de protección social que mejoren la calidad de vida de los habitantes de la Argentina.

Para citar este documento: Bonari, D., Dborkin, D., y Dtarkman, D. (octubre de 2015). Protección social para el desempleo. *Documento de Trabajo N°146*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Estado y Gobierno, a través de los programas de Educación; Protección Social y Salud; Política Fiscal; Integración Global; Justicia y Transparencia; Instituciones Políticas; Gestión Pública; Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.