

UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Sede Regional Rosario

TESIS DE GRADO DE LA CARRERA DE ABOGACÍA

Tutor: Dra. FABRIZI, Viviana.

Alumno: MARTINI, Gustavo Esteban.

Tema: Insuficiencia económica del Seguro por Desempleo para paliar y mantener la condición socio- económica del desempleado.

Fecha de presentación: 17 de Noviembre de 2006.

Rosario

Quiero agradecer a mis compañeros y amigos quienes me acompañaron durante todo este trayecto universitario, como así también a mi familia, que no solo me brindó apoyo económico sino que también, estuvo en los momentos difíciles que no se superan sin una familia interesada en el progreso de su hijo.

Área:

Derecho Laboral y Financiero.

Problema

El problema que planteamos es el grado de eficacia del Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo (en adelante el Seguro por Desempleo) en la Argentina de nuestros días.

Título:

¿EL SISTEMA INTEGRAL DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO ES UNA HERRAMIENTA DE UTILIDAD CONTRA LA DESOCUPACION EN EL CONTEXTO ACTUAL DE NUESTRO PAIS?

Tema:

Insuficiencia económica del Seguro por Desempleo para paliar y mantener la condición socio- económica del desempleado.

Objetivo General:

Demostrar que el Seguro por Desempleo en la Argentina no es una herramienta de política laboral y de seguridad social eficiente como respuesta a los trabajadores desocupados.

Objetivos Específicos:

- a- Introducir la temática de la importancia del trabajo humano y sus dimensiones
- b- Reflexionar sobre la relación entre trabajo e identidad.

- c- Comparar el diseño y funcionamiento del Seguro por Desempleo en diferentes países.
- d- Explicar los fundamentos legales que originaron la prestación por desempleo.
- e- Describir como funciona el Sistema.
- f- Analizar la cobertura y alcance del mismo.

Capítulo I

EL TRABAJO HUMANO

SUMARIO: 1. Introducción. 2. especificidad y dimensiones del trabajo humano. 3. La contradictoria realidad histórica del trabajo asalariado. 4. El aporte de la psicodinámica del trabajo. 5. La construcción y reconocimiento de la identidad en el trabajo. 6. Reflexiones y propuestas para elaborar una nueva concepción del trabajo. 7. ¿El trabajo es un fin en si mismo o un simple medio? 8. El trabajo como deber social y como derecho natural.

1. Introducción

En primer lugar vamos a abordar el tema de la naturaleza y significación del trabajo humano, desde la perspectiva de la filosofía, la psicodinámica y la sociología laboral tomando algunos autores seleccionados y en segundo lugar vamos a hacer una propuesta contrastando el valor del trabajo con la realidad histórica, fruto de la instauración de un modo particular de producción. Es decir que el trabajo que tenemos bajo nuestra vista está históricamente

determinado y aunque permanezca en su esencia, cambia profundamente en sus manifestaciones y la concepción que se tiene de él.

2. Especificidad y dimensiones del trabajo humano.

El trabajo es una actividad específica de los seres humanos. Entre las actividades humanas ocupan un papel preponderante el juego, el arte y el trabajo, que se deben distinguir.

El juego es algo natural de los seres humanos, dado que somos también *homo ludens*, ambos contribuyen a la construcción de la personalidad, pero mientras el trabajo es algo artificial en el sentido de que constituye una exigencia para salir de sí mismo, utilizar herramientas con el propósito de dominar la naturaleza y obtener los recursos para sobrevivir.

Por su naturaleza el trabajo difiere del arte y del juego. En efecto, puede haber jóvenes o niños que de manera espontánea se diviertan, jugando y por placer, imitando los trabajos humanos, movilizand o su fuerza física, sus capacidades mentales y síquicas. El juego no tiene un fin exterior al mismo, con él se busca prioritariamente una satisfacción o un placer, como sería pasar tiempo con amigos o colegas y distraerse.

El elemento intencional, es decir proponerse alcanzar una finalidad y movilizar para ello la voluntad, es lo que distingue el trabajo del juego; la finalidad del primero es exterior, producir un bien o prestar un servicio, mientras que el juego no se propone una finalidad productiva, resulta de una convención y es desarrollado como un placer sin proponerse de manera explícita una finalidad externa. En el mismo se da un libre despliegue de actividad sin tener una finalidad utilitaria e inmediata; los jugadores deben respetar voluntariamente ciertas reglas; pero por lo general lo propio del juego es que se lleva a cabo para obtener una satisfacción o por placer, sin tener habitualmente la necesidad de actuar con toda seriedad ni de comprometer de manera intensa el esfuerzo directo de la voluntad.¹

Por otra parte, el juego responde a una necesidad interna de la naturaleza de las personas, mientras que el trabajo resulta de una exigencia o imposición a la naturaleza propia de los seres humanos, para poder con su esfuerzo procesar información, dominar y transformar la naturaleza y generar bienes para destinarlos ya sea al auto-consumo a fin de asegurar la sobrevivencia o, por el contrario, obtener recursos, por la venta en el mercado de ese producto o por la prestación de un

servicio a cambio de dinero y con los resultados obtenidos satisfacer sus necesidades y las de su familia.

El arte aparece como juego y trabajo conjugados. La actividad del artista, de modo idéntico que la del operario, está ordenada a realizar una obra real, hacia cuya ejecución se orienta y cuyo resultado lo va a sobrevivir. De alguna manera, por su relación con los medios de la naturaleza, el artista es siempre un artesano, "trabaja con sus manos", que debe someterse al objeto con el cual trabaja para crear una obra que le es exterior y que debe reunir la condición de la belleza y la perfección. Por lo general la actividad del artista se gesta y ejecuta en soledad. Es una actividad elegida por la persona, que no puede dar sus mayores frutos si no se dispone de libertad, y no está sometido a restricciones de tiempo, mientras que el trabajo de una manera u otra está sometido a la subordinación. Su resultado nunca es una copia exacta de la realidad, tiene libertad frente a ella, pues es una expresión directa de su personalidad. El resultado del trabajo del artista también tiene una utilidad. Pero en el orden de la perfección intelectual, el trabajo está por debajo del arte. Según el pensamiento aristotélico sobre los seres humanos, que postulaba la unidad substancial entre cuerpo y espíritu pero asignaba total prioridad a éste, -concepción que fue expresada en el seno de una sociedad esclavista y fragmentada-, el trabajo aparecía como una actividad extraña a la pura esencia del hombre dado que se concebía (solo) a los ciudadanos libres como seres inteligentes que por su naturaleza estaban llamados a la contemplación de la verdad, hacer el bien y admirar la belleza. De eso dependía su realización personal, cosa que estaba vedada a los esclavos, reducidos a ejercer un trabajo manual. Pero al mismo tiempo el trabajo constituye un valor por su dimensión creadora, porque procura dominar la naturaleza, por su capacidad para crear lazos humanos solidarios y como expresión de la personalidad de quienes lo ejecutan.

Creemos que en nuestros días, luego de la emergencia del capitalismo, de las sucesivas revoluciones industriales y entrando en la era de la "revolución científica y tecnológica" en curso, la naturaleza y significación del trabajo deben plantearse de otra manera según sea la relación salarial predominante.

3. La contradictoria realidad histórica del trabajo asalariado

El concepto de trabajo y las diversas modalidades de su expresión histórica han evolucionado considerablemente a lo largo de la historia y no ha sido siempre el mismo. Surge con

evidencia que se trata de una actividad propia de la naturaleza humana, orientada a satisfacer las necesidades del núcleo familiar para poder sobrevivir.

En particular, el trabajo asalariado emergió en un momento histórico y en contextos socioeconómicos dados, en que se produjeron al mismo tiempo grandes cambios culturales, científicos y tecnológicos, caracterizados por la afirmación de las personas como individuos, el reconocimiento de la subjetividad y la progresiva autonomización de la esfera económica respecto del poder del Estado.

A diferencia de los modos de producción esclavista y feudal, en el capitalismo el trabajo asalariado (cualquiera sea su categoría ocupacional) y los que son realizados con carácter independiente bajo alguna de sus modalidades, son realizados por seres jurídicamente “libres”.

Ese trabajo les permite obtener ingresos para asegurar el acceso a los medios de subsistencia y reproducir la fuerza de trabajo sin tener que depender del amo (en el caso del modo de producción esclavista) o del señor (en el caso del modo de producción feudal).

Como se indicó anteriormente, la definición usual que más se adecua a la categoría socio ocupacional de empleo en la economía mercantil corresponde solamente al trabajo remunerado, el cual puede ser asalariado (en diversas categorías ocupacionales), hecho en calidad de empresario para obtener un beneficio, o efectuado en contrapartida de ingresos o rentas (como trabajadores por su propia cuenta o como empleadores).

De cualquier manera también existen varias formas de trabajo no-asalariado (como un trabajador familiar no remunerado, por ejemplo) y diversas ocupaciones que como tienen lugar fuera del espacio de la economía mercantil, como es el caso del trabajo doméstico, no se cambian por dinero y por lo tanto a los fines estadísticos no son considerados como verdaderos empleos.

El trabajo asalariado nació antes que la revolución industrial, pero su difusión dentro del sistema productivo se gestó dentro de la economía capitalista y desde esa época adoptó la forma de un intercambio mercantil. Dada la lógica dominante de la producción y acumulación de dicho modo de producción, el trabajo asalariado está sometido a la severa restricción que significa la búsqueda del objetivo de la maximización de la eficacia productiva de las empresas, teniendo como criterio el monto de los beneficios y las tendencias en cuanto a la evolución de la tasa de

ganancia. Desde esa época y en esos países, el trabajo asalariado, por la vía de la empresa, estructura la mayor parte del tiempo de vida de las personas y también la forma que adopta la sociedad. "La empresa y las demás organizaciones económicas no deberían ser consideradas como el único espacio de realización personal"ⁱⁱ. De la misma manera, el trabajo asalariado y el que se realiza en contrapartida de ingresos trabajando como empleador o por su propia cuenta, no debería ser concebido como el único vector de la actividad social de las personas.

En su forma paradigmática y tal como fue percibido frecuentemente en el medio académico, hasta el momento de la crisis del régimen de acumulación fordista, el empleo tipo consistía en un trabajo asalariado, sometido a la lógica de valorización del capital, subordinado a la jerarquía empresarial, inserto en una estructura codificada de calificaciones y clasificaciones profesionales, ejecutado en grandes empresas manufactureras, donde predominaba la división social y técnica del trabajo; estaba dotado de estabilidad siendo regulado por un contrato de trabajo por tiempo indeterminado, que establecía una "relación salarial" consistente en contrapartidas entre el derecho del empleador a usar la fuerza de trabajo y la remuneración directa e indirecta de los asalariados.

Para ciertos juristas, como Alain Suppiot, el trabajo (entendido como empleo) se inscribe siempre en una "relación de derecho", inherente al estatuto profesional de las personas. Pero, por otra parte, la percepción del salario indirecto y el ejercicio de los derechos sociales se construyeron independientemente de ese estatuto.ⁱⁱⁱ

La importancia del trabajo para quien tiene un empleo, no es solamente la de permitirle obtener los recursos para sobrevivir y asegurar el mantenimiento de su familia. Los seres humanos al ejercer un trabajo remunerado adquieren una identidad social, generan relaciones de solidaridad y/o intercambio con otras personas, y establecen con ellas derechos y deberes. En esas condiciones, tener trabajo sería entonces sinónimo de poseer un empleo, es decir un trabajo remunerado, asalariado, dividido técnica y socialmente, distribuido entre los miembros del colectivo de trabajo, subordinado a quien le paga la remuneración y cuyo monto estaría codificado por la legislación y los convenios colectivos de trabajo, o en su defecto será determinado esencialmente por el empleador cuando los favorecen las relaciones de fuerza existentes, teniendo en cuenta la situación del mercado de trabajo. Pero en todos esos casos su contrapartida en materia de prestación de servicio está relacionada estrechamente con varios factores: el tiempo empleado,

las calificaciones y competencias del trabajador y según sean las condiciones existentes para el uso de la fuerza de trabajo.

Hace más de un siglo, Kart MARX,^{iv} propuso una distinción entre trabajo y fuerza de trabajo, que consideramos útil recordar. La fuerza de trabajo es la aptitud que tienen las personas para trabajar cada día en condiciones normales, para producir bienes o prestar servicios y esa capacidad productiva es la que proporciona el asalariado a su empleador en contrapartida de la remuneración. Pero los empleadores no compran directamente la persona de los trabajadores asalariados (eso sería la esclavitud) sino que de hecho alquilan durante un tiempo el derecho a usar su fuerza de trabajo, pues lo que se compra y vende mediante el salario no es la persona misma del trabajador, sino la posibilidad de disponer durante un lapso de tiempo dado de su fuerza de trabajo, de su actividad, laborando bajo su dependencia en el lugar y el puesto de trabajo específico que le ha sido asignado, quedando el producto de su trabajo en propiedad del empleador. El salario no es el precio del trabajo realizado, sino el pago del costo de reproducción de la fuerza de trabajo del trabajador y de su familia. Pero el trabajo no puede ser reducido solo a su valor de cambio aunque en el modo de producción capitalista, el trabajo es tratado como una mercancía, es objeto de un intercambio mercantil, está alienado, es heterónimo, está subordinado jerárquicamente y sometido a ejecutar trabajos bajo la responsabilidad de otros, en función de la división social y técnica implementada.

El trabajo es una necesidad de la naturaleza humana y un desafío contradictorio. Normalmente, la mayoría de las personas viven el trabajo solo como una necesidad, pero al mismo tiempo desean poder invertir en esa actividad su inteligencia, creatividad, imaginación, dinamismo e iniciativa. Todavía la mayor parte de la población económicamente activa hace un trabajo enmarcado de manera directa o indirecta por una relación salarial.

A modo de síntesis, puede decirse que el trabajo asalariado cuando se despliega en dicho modo de producción está atravesado por dificultades: es objeto de dominación (pues implica subordinación jerárquica en desmedro de la autonomía), de explotación (pues el producto de su trabajo ya no le pertenece y además de generar el valor de su fuerza de trabajo - equivalente del salario- da lugar a la extracción de plus valor que queda en manos de su empleador) y de alienación (por el hecho de que los trabajadores se ven obligados a ejecutar un trabajo prescrito, tal como otros lo han concebido, sin autonomía, restringiendo las posibilidades de desplegar su creatividad).

La explotación y alienación cotidianas de la fuerza de trabajo asalariado en el modo de producción capitalista no significan que en los ámbitos laborales exista necesariamente y de manera permanente y manifiesta una toma de conciencia de esa situación que dé lugar a un enfrentamiento explícito y a una lucha violenta entre los representantes de trabajo y el capital. La amenaza del desempleo, el debilitamiento del poder, legitimidad y capacidad de acción de los sindicatos y las nuevas formas de gestión de la fuerza de trabajo han demostrado ser muy eficaces para desplazar el problema. Por otra parte, los resultados de los obstáculos o de una insuficiente movilización de la subjetividad para hacer un trabajo creativo desplegando su formación, calificaciones y competencias para comunicarse, coordinarse y cooperar con otros en el seno del colectivo de trabajo, no sólo se reflejan negativamente en la salud biológica, psíquica y mental de los operadores. Cuando no se le encuentra sentido al trabajo debido a la heteronomía, a una organización deshumanizante y a la alienación de que es objeto, sus efectos repercuten también sobre los resultados cuantitativos y cualitativos de la producción; se manifiestan negativamente en el buen funcionamiento, la competitividad de las empresas u organizaciones y en última instancia en su rentabilidad.

4. El aporte de la psicodinámica del trabajo

Dejando de lado por el momento sus implicaciones específicamente económicas, consideramos interesante referirnos al resultado de las investigaciones de un grupo de ergónomos, psicopatólogos y psicólogos del trabajo del Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM, de París) que hicieron aportes importantes sobre esta noción, refiriéndose por lo general de manera generalizada a un trabajo asalariado, que puede ser manual o intelectual, pero siempre heterónimo, subordinado y de ejecución.

Su originalidad consistió en formalizar conceptualmente la profunda distinción existente en la realidad productiva entre, por una parte, el trabajo tal como es prescrito por quienes tienen la responsabilidad de concebir y programar su ejercicio, consistente en dividir social y técnicamente el trabajo y asignar tareas a cada trabajador según su posición en la estructura de clasificaciones y coordinando sus esfuerzos individuales con vistas a lograr la cooperación entre todos los miembros del colectivo de trabajo y, por otra parte, la actividad o sea el trabajo tal como es realmente ejecutado, en función de las calificaciones y competencias, con lo cual se vuelve a

descubrir así el enigma y la riqueza del acto de trabajar, a pesar de las restricciones a las cuales está sometido.

Las contribuciones de Christopher Déjours^v inspiran a continuación nuestras reflexiones sobre ese tema. Sus estudios sobre la Sicopatología del Trabajo llevados a cabo en la institución mencionada mas arriba pusieron de manifiesto las dificultades existentes para probar que la relación de trabajo engendraba directamente una patología mental o psíquica, mientras que eran más fáciles de probar las consecuencias de las deficientes condiciones de trabajo sobre el cuerpo humano, en términos de accidentes y de enfermedades. Posteriormente, con el desarrollo de la Psicodinámica de Trabajo la atención se centró en el estudio, por una parte, de los mecanismos por los cuales las personas resistían y se adaptaban a las deficientes condiciones y medio ambiente de trabajo y, por otra parte, al desgaste psíquico y mental que significaba para los trabajadores hacer frente a esos riesgos para “no volverse locos” al tener que aceptar, en virtud de sus necesidades, el ejercicio de un trabajo heterónimo, concebido y decidido por otros, pero que además puede ser riesgoso para su vida y su salud. Independientemente de eso, si ciertas condiciones eran reunidas, el trabajo también puede ser fuente de placer.

Las personas que trabajan se encuentran sujetas a respetar varias racionalidades al mismo tiempo: la organización del trabajo impuesta por la empresa para lograr rentabilidad, la eficacia productiva que se les reclama a cambio del salario, la búsqueda de su realización personal, la inserción en un colectivo de trabajo y la preservación de su salud física, síquica y mental. Pero en la realidad el trabajo no obtiene un reconocimiento social, se desconoce o subvalúa el saber productivo acumulado y las competencias adquiridas, se instaura la inseguridad dando como resultado la decepción, el desánimo, el desaliento, que repercuten sobre la eficiencia de la empresa por una parte y también sobre la vida social y familiar de los trabajadores. Además, cuando el trabajo ocupa un porcentaje muy importante del tiempo porque se debe asegurar el consumo de la familia, la participación en la vida política y en las actividades públicas se ven reducidas. Esta situación contrasta con lo que sucedía en la época de oro de la civilización griega, donde los esclavo cumplían aquellas funciones.

Se ha criticado teóricamente y se ha verificado empíricamente que el postulado taylorista de la existencia de un "hombre promedio" o "normal" es una burda simplificación. Ese postulado se convirtió luego en una norma hasta que, desde la crisis de los años 70, las empresas de los países capitalistas desarrollados se esfuerzan por movilizar intensamente las competencias de cada

individuo. A pesar de ello, en su trabajo, la mayor parte de las personas no se comportan de acuerdo a la norma prescrita, es decir que según la teoría ortodoxa “no serían totalmente normales”: los trabajadores actúan de manera diferenciada y específica, -según sean las relaciones sociales que predominan históricamente en un proceso de trabajo determinado-, para resistir, adaptarse y desarrollar estrategias defensivas, de tipo individual y colectivo. Esas estrategias no son rígidas, se construyen por parte del colectivo de trabajo y se desarrollan, modificándose con el transcurso del tiempo, a diferencia de las patologías biológicas cuya naturaleza es permanente, aunque pueda variar su grado de intensidad.

Las exigencias y las restricciones generadas en las unidades de producción e instituciones por la organización del trabajo, implican defenderse, adaptarse y resistir para permanecer en los estrechos límites de la normalidad. Es así que el trabajo es el resultado de un gran esfuerzo y una verdadera conquista, que al mismo tiempo provoca desgaste y sufrimientos.

Entre la salud psíquica y mental y la patología se sitúan la normalidad y el sufrimiento, afirma Déjours^{vi}. La normalidad es un estado real en el cual las enfermedades están controladas y las satisfacciones compensan el sufrimiento, como resultado del juego de las defensas contra los sufrimientos que atentan contra la normalidad y pueden hacer caer a los individuos en la enfermedad. El sufrimiento así como la satisfacción son algo inherente al trabajo. El sufrimiento se experimenta debido a varios factores: las exigencias propias de la tarea, la carga física, psíquica y mental del trabajo derivadas de la configuración del proceso de trabajo.

El sufrimiento puede entonces provenir de la distancia existente entre, por una parte, el trabajo tal como es prescripto al trabajador por los responsables de la producción, o como figura en los Manuales de Operación y, por otra parte, la actividad, o trabajo real, es decir la forma concreta en la que se debe organizar y ejecutar el proceso de trabajo para lograr los objetivos fijados por la dirección de la empresa en cuanto al volumen y calidad requeridas para que la obra sea bien hecha dentro de un margen de tiempo dado. El postulado es el siguiente: la ejecución de un trabajo programado por otros -los conceptores, diseñadores, tecnólogos y especialistas en métodos de producción, que no tienen la experiencia práctica de su ejecución- no puede nunca ser ejecutado totalmente y de manera exacta tal como fue prescripto. Esto es así porque la realidad es dinámica y en el desarrollo concreto del trabajo se ponen de manifiesto defectos de fabricación de los medios de trabajo y de las materias primas, aparecen los errores de concepción y de fabricación que no fueron detectados al hacer el control de calidad, surgen los incidentes (no previstos) e

intervienen factores aleatorios exógenos que siempre exigen hacer adaptaciones, ajustes y rediseños del proyecto original si se desea cumplir con los objetivos fijados en materia de productividad, costos y calidad del producto o servicio, y para entregarlo dentro de los plazos de entrega estipulados.

El trabajador sufre al encontrar resistencias, por una parte, de la materia prima y de los demás insumos en el momento de ser transformados, debido ya sea a su propia naturaleza, a su deficiente calidad, o por otra parte, a tener que hacer frente a los obstáculos existentes para que las máquinas y herramientas funcionen y lo hagan correctamente. Los trabajadores sufren también al verse obligados a violar con frecuencia esas reglas prescritas, a tener que desobedecer las consignas, a fingir que las cumplen o a mentir a sus superiores jerárquicos.

Paradójicamente todas esas son estrategias o mecanismos a los cuales se recurre precisamente para cumplir de la mejor manera que sea posible con los objetivos establecidos. También sufren los trabajadores cuando tienen miedo de fracasar o de hacer mal el trabajo, a causa de su complejidad, a los incidentes provocados por el mal funcionamiento de las máquinas o los equipos o al desajuste existente entre sus calificaciones y competencias y las que son requeridas por las clasificaciones adscriptas al puesto de trabajo, pues a nadie le gusta ser juzgado y calificado como poco o no calificado, como incompetente o inútil por sus superiores y menos aún por sus colegas.

Trabajar implica entonces el sufrimiento derivado de tener que someterse a las reglas vigentes en las empresas y organizaciones con el propósito de obtener ingresos para "ganarse la vida".

Como afirma Christopher Déjours^{vii}, hacer un esfuerzo en esa situación implica una inversión afectiva, pues siempre existe la incertidumbre respecto de los resultados: es posible fracasar y los trabajadores pueden sentir el miedo de no ser capaces de hacer bien la tarea.

Esas dos dimensiones constitutivas del trabajo humano -sufrimiento e incertidumbre- no se perciben a simple vista por parte de un observador externo y por eso son tan difíciles de evaluar.

Puede afectar negativamente el equilibrio psico-somático, pero también puede ser transformado de tal manera que sirva al trabajador para la realización de sí mismo, a la

construcción de su identidad, e incluso para estimularlo a buscar un verdadero placer en esa actividad. Para que ello ocurra, es fundamentalmente necesario darle o encontrar un sentido al trabajo, lo cual se logra mediante el involucramiento de la persona con su tarea y con los demás que forman parte del colectivo. Si no se le encuentra o no se le otorga un sentido al trabajo, éste sólo es fuente de sufrimiento. Encontrarle el sentido al trabajo no es algo que suceda frecuentemente de manera fácil y automática, sino que es el resultado de la movilización de los recursos o potencialidades síquicas y cognitivas de los que dispone la persona, de la ayuda que recibe por parte de su colectivo de trabajo y en el contexto que crean las condiciones y medio ambiente de trabajo. El sufrimiento está siempre presente hasta que realizo bien mi tarea o resuelvo un problema y recibo el juicio de valor utilidad dado por mis superiores o y el de belleza dado por mis colegas; es allí donde afirmo mi identidad -a través de mi hacer-. Por el contrario, cuando la organización del trabajo no permite la cooperación y no existe el reconocimiento, las capacidades (limitadas y erosionables) de adaptación y de resistencia que tienen los trabajadores para asumir y enfrentar al sufrimiento se movilizan, y actúan como mecanismos alternativos de defensa; para superar el miedo, -sin lo cual no se puede desarrollar adecuadamente la tarea-, los trabajadores recurren a diversas “estrategias defensivas”, como son el someterse o aceptar con resignación los costosos ritos de iniciación (“bautismos”) y de integración a una profesión, o el consumo de estimulantes (café, golosinas, etc.), de drogas medicinales o productos farmacéuticos automedicados, o más frecuentemente del alcohol que por sus cualidades ayuda a olvidar, subvaluar o desafiar el riesgo.

La permanencia de las estrategias defensivas en la conciencia de los trabajadores para evitar tener que pensar permanentemente en los riesgos que ejecutan tiene finalmente repercusiones negativas no sólo sobre su salud física, psíquica y mental, sino también sobre la eficiencia de la empresa, en términos de ausentismo justificado, pero también de productividad, costos, calidad y cumplimiento de los plazos establecidos, que son precisamente los elementos claves de la "nueva competitividad"

Como ya mencionamos, el trabajo humano es una actividad que no sólo requiere el despliegue del esfuerzo físico de las personas. Tiene dimensiones cognitivas pues requiere la utilización de conocimientos adquiridos en el sistema escolar, la habilidad personal, el aprendizaje realizado en el seno del colectivo de trabajo, un saber-hacer acumulado. Las dimensiones síquicas son también necesarias, pues se trata de un hecho social realizado siempre en relación con otros, que requiere coordinación y cooperación, y además porque en el acto de trabajar se ponen de

manifiesto sus competencias (espíritu de iniciativa, capacidad de autonomía, el involucramiento, la responsabilidad, la creatividad para alcanzar los objetivos del trabajo prescrito, etc.) y las capacidades de adaptación y de resistencia de que disponen los trabajadores para hacer frente a los desafíos cotidianos que les plantea cada forma específica de actividad.

El trabajo implica una actividad objetiva, en sus dimensiones fisiológicas y biológicas, y subjetivas en sus dimensiones cognitivas y síquicas, que no podrán nunca ser totalmente eliminables, a pesar del avance de la automatización; pero no por ello el resultado es siempre perfecto, su actividad no está exenta de las fallas y de los fracasos propios de la condición humana.

Un trabajo “bien hecho” es imposible de lograr si no se puede disponer del tiempo suficiente para hacer la tarea según las "reglas del oficio", si los trabajadores no cuentan con un cierto margen de autonomía y de libertad, pues esas condiciones son las que hacen posible la necesaria comunicación, coordinación y cooperación entre los miembros del colectivo de trabajo.

De manera paradójica y contradictoria, para lograr los objetivos del trabajo prescrito fijados por la dirección de la empresa, con una modalidad de organizar la producción que por lo general instauro la división social y técnica del trabajo, éste solo se puede ejecutar violando literalmente -cada vez que se considera necesario- las consignas sobre las tareas asignadas individualmente cada puesto.

Esto significa que el trabajo requiere también necesariamente una movilización subjetiva, es decir mental y psíquica del trabajador, para compensar las fallas de la concepción y del trabajo prescrito por otros y poder hacer frente a los problemas aleatorios encontrados en la realidad del proceso de trabajo. Esta movilización subjetiva es indispensable, pero en condiciones normales la misma sólo se concreta plenamente cuando el trabajador espera obtener, en contrapartida de la actividad, alguna satisfacción, su realización personal y un reconocimiento social.

Los trabajadores, debido a las presiones de los empleadores para que movilicen su subjetividad con el fin de que aumenten la productividad y la rentabilidad empresarial viven una fuerte tensión para lograr su identidad y realización personal.

Cada vez más el trabajo es, de manera directa o indirecta, una actividad esencialmente social, donde intervienen los valores culturales, la ética, la confianza, las representaciones y las creencias (en sentido amplio) que hacen posible y facilitan la comunicación y la coordinación.

Ahora bien, la relación de coordinación y cooperación entre los productores está condicionada a su previa comunicación; y la comunicación dentro del colectivo de trabajo requiere construir o adaptar un lenguaje que exprese mediante palabras, gestos, símbolos e incluso silencios, la representación social de la realidad y que aquel sea adaptado a las características específicas del proceso de trabajo de que se trate.

El trabajo se ha ido transformando debido a la introducción de las innovaciones científicas y tecnológicas en los procesos productivos, reduciendo los requerimientos de esfuerzo físico, pero han dado lugar a nuevos oficios y profesiones, que han generado nuevas dificultades, con mayores exigencias síquicas y mentales, en virtud de lo cual en muchos sectores y ramas de actividad, el trabajo no es necesariamente más llevadero que hace varias décadas. Tampoco es cierto que haya disminuido el volumen de los trabajadores, porque lo que ocurre es que está oculto en la subcontratación, el trabajo a domicilio, los empleos precarios, el trabajo no registrado, y porque debido al elevado desempleo y la amenaza de despidos ha disminuido el poder y la capacidad de resistencia de las organizaciones sindicales.^{viii}

Cuando las condiciones y el medio ambiente de trabajo por una parte, y/o el contenido y la organización del trabajo por otra, son deficientes, las actividades provocan incidentes y accidentes que están en el origen de problemas de salud no solo biológicos, sino también de orden síquicos y mentales que dan lugar al sufrimiento.

Si mediante la negociación colectiva o la legislación se obtiene una sensible reducción del tiempo de trabajo, eso no significa que el trabajo se transforme en una actividad accesoria, puesto que a menudo aquello va acompañado por una intensificación y una mayor carga síquica y mental: es decir que se exige una mayor movilización de todas las dimensiones de la fuerza de trabajo.

Dada la centralidad del trabajo y el papel de mediador que el trabajo ejerce entre lo singular y lo colectivo, entre la esfera social y la esfera privada, entre las actividades sociales y las actividades domésticas, y de manera más general entre la persona y la naturaleza, esa actividad es,

o puede ser, tanto un operador de salud, o por el contrario constituir una restricción al desarrollo personal con efectos patológicos y desestabilizadores para la salud.

Por esa causa, dice Neffa^{ix}, es que la interrupción de la actividad laboral durante un cierto tiempo, y cuando ocurre por razones independientes de la voluntad del trabajador, es también fuente de sufrimiento. Este sufrimiento está en relación directa con:

- el nivel de cultura y educación formal,
- la formación profesional y las competencias adquiridas,
- el grado de conciencia de sí mismo que ha adquirido el trabajador,
- la identidad lograda en su profesión, la intensidad del previo involucramiento en la actividad laboral, y
- es el tipo de relaciones establecidas con el resto del colectivo de trabajo.

Desde ese punto de vista, la desocupación bajo cualquiera de sus modalidades, puede estar en el origen de la alienación y de numerosas patologías, razón adicional por la cual debería ser combatida por todos los medios.

Pero no se debe olvidar que los desocupados que buscan empleo realizan efectivamente un trabajo, sometidos a una fuerte presión psíquica, a pesar de que permanezca oculto a los ojos de los estadísticos laborales.

5. Construcción y reconocimiento de la identidad en el trabajo

Postula Neffa^x, que la identidad de las personas, dada su naturaleza y las actividades que desarrolla, se construye a partir de todas las actividades que llevan a cabo las personas, para sí y para otros, y no sólo a partir del trabajo aunque sea éste quien cumpla un papel determinante.

Cuando ahora desde la sociología hablamos de identidad, podemos darle la misma significación que es "el doble sentido de definición de sí por sí mismo (identidad individual) y definición de sí por parte de otros (identidad colectiva)".^{xi} La primera definición se refiere a lo que tenemos de más íntimo, más personal en cada uno de nosotros y que es lo más relevante como ámbito de acción para la psicología, tanto clínica como social, y para el psicoanálisis. La identidad colectiva tiene que ver con las clasificaciones sociales, las maneras en que clasificamos o distribuimos los individuos en categorías y clases cuyo análisis es objeto de las ciencias sociales.

La identidad de las personas puede conceptualizarse de diversas maneras. Para Dubar^{xii} se trata de una identidad “esencial”, constituida por esencias inmutables y originales, indicando para una persona su pertenencia "a priori" a un grupo social o un conjunto, desde el momento del nacimiento. Esa identidad es lo que finalmente quedaría idéntico a lo largo de la vida a pesar de los cambios y del correr del tiempo. Se trata de una concepción estática, ya enunciada hace más de 20 siglos por el filósofo Parménides. Un ejemplo de esto serían las clasificaciones de puestos categorías socio-profesionales (CSP) creadas por los economistas y estadísticos, indicando que todos los seres incluidos en ellas conservan la misma esencia y permanecen idénticos a través del tiempo. Por otra parte hay quienes postulan que la identidad sería "nominalista", es decir que no hay esencias eternas e inmutables. En última instancia, en esta segunda acepción, la identidad de cualquier ser dependería de la época que se trate y del punto de vista adoptado. En este caso, la identidad no sería algo inmutable, sino el resultado de una “identificación contingente”. La identidad es, el resultado de un proceso de diferenciación y de generalización.

La diferenciación es lo que hace la singularidad y, en ese caso, la identidad genera la diferencia. La generalización por otra parte, es lo que define un aspecto que es común a una serie de elementos de un conjunto, pero que son diferentes unos de otros.

Las formas comunitarias de identidad "son sistemas de lugares y de nombres preasignados a los individuos y que se reproducen de manera idéntica a través de las generaciones". Cada persona tiene entonces una pertenencia en tanto que miembro de una comunidad: dentro de ella ocupa una posición y un lugar singular. Predomina lo colectivo sobre lo individual. En este caso, se identifican las personas a partir de su grupo de pertenencia; esta situación está cambiando rápidamente, pero persiste aún en las sociedades modernas. Por el contrario, las formas societarias de identidad indican que la mayor parte de la persona pertenecen a colectividades múltiples, variables y efímeras, a las cuales son adscriptas o adhieren los individuos por períodos limitados; son ellas las que les proporcionan los medios para su identificación y que se administran de manera diversa y provisoria. Cada uno de los individuos poseería así múltiples pertenencias, que pueden cambiar en el curso de la vida. De allí la importancia de la trayectoria o carrera profesional. En este caso predomina el individuo sobre el colectivo, o sea que el identificarse “para sí” tiene preponderancia con respecto a la identificación “para otro”. Ahora bien, el proceso de modernización y de racionalización capitalista es un largo periodo histórico que provocó el cambio de las culturas, de los sistemas cognitivos, de la economía y de la política, pasando el predominio desde las tradicionales formas comunitarias a las modernas formas

societarias, que son las que dominan actualmente en los países capitalistas industrializados (PCI).^{xiii}

En las sociedades capitalistas modernas se instauró desde hace varias décadas un proceso que destruye las antiguas formas sociales comunitarias, para remplazarlas progresivamente por formas sociales nuevas, societarias. Pero, las formas comunitarias no han desaparecido totalmente, coexisten con las formas societarias durante los procesos de transición y en un momento dado pueden llegar a coexistir los dos tipos de identidades, en una misma sociedad. Cuando debido a las crisis se produce el cuestionamiento, -más o menos radical-, de la configuración anterior de las formas identitarias a dominante "comunitaria" y "para otro" (situación que ocurre tanto en las esferas de la vida privada, como en la esfera profesional y en las identificaciones simbólicas éticas y políticas), eso dificulta la construcción de la identidad personal. Esta noción es muy necesaria para estudiar el trabajo humano, porque marca bien el paso de una concepción objetiva y reedificada de la identidad "para otros", hacia una elaboración subjetiva y virtual de la identidad "para si". Ahora bien, la relación con el otro está su origen. También está determinada o al menos fuertemente condicionada por las condiciones sociales vigentes. Es algo que se construye sobre la base de la trayectoria biográfica, que es una historia subjetiva. Es además un proceso de aprendizaje a partir de la experiencia. Los sujetos elaboran un proyecto vital en un proceso colectivo pero que es compartido con otros, a los cuales de alguna manera, directa o indirecta, se ha elegido. Implica una actitud reflexiva y al mismo tiempo que el sujeto mantiene relaciones significantes con otros (amorosas, solidarias, de amistad, competitivas o de cooperación) que permiten la construcción de su propia historia (el yo) al mismo tiempo que su inserción en la historia y en un colectivo (el nosotros).

Entonces, concluye este autor^{xiv}, la identidad personal es una subjetividad que está permanentemente en devenir. La subjetividad se construye y desarrolla en y por las relaciones con los otros. Ser sujeto, es ser capaz de construir, a lo largo de toda la vida, relaciones de reconocimiento mutuo, ser capaz de rechazar las relaciones de dominación que eran propias de las formas comunitarias, poder ser verdaderamente un actor en la vida familiar, el trabajo, la actividad profesional y la política. Es salir de la pasividad y pasar a desarrollar acciones colectivas destinadas a cambiar su suerte y la de los demás.

El proceso de construcción de la identidad personal no puede evitar tener que enfrentarse con las crisis que resultan de la estructura misma de la subjetividad humana desde el momento que

ella comienza a emanciparse del encuadramiento comunitario debido a las crisis o a su propia iniciativa. Podemos también distinguir entre la identidad de oficio, profesional y de empresa.

Con el desarrollo del capitalismo industrial y la división técnica y social del trabajo, además de su identidad de oficio, los trabajadores asalariados habían adquirido a partir de ella una identidad colectiva organizándose para resistir y luchar contra la dominación y la explotación, lo cual le permitió construir una conciencia de clase. Esas identidades categoriales consisten en la manera colectiva de practicar su oficio, de organizarse, de definirse a partir del mismo, de estructurar su vida alrededor de los valores colectivos que los trabajadores reivindican con orgullo.

La identidad profesional no es la categoría objetiva que sirve para clasificar las personas en función de su actividad de trabajo (como sería el caso de las categorías socio profesionales o categorías ocupacionales), ni es tampoco su posición en el empleo. Las identidades profesionales son maneras socialmente reconocidas por los individuos, de identificarse los unos y los otros, en el campo del trabajo y del empleo. El sentido del trabajo es un componente de la identidad profesional que se refiere a la situación en su puesto de trabajo, a la actividad que allí desarrolla y a las relaciones de trabajo, refleja el compromiso de sí mismo en la actividad y el reconocimiento de sí que tiene lugar por parte de los colegas y especialmente de aquellos que son los que juzgan el resultado de su actividad.

Los mandos medios, cuadros y gerencias, dan lugar a una identidad de empresa u organización, bien diferente de la que es propia de los asalariados de ejecución. La misma se caracteriza por una fuerte movilización subjetiva, el deseo de hacer una carrera profesional dentro de la empresa, tener un reconocimiento por parte de sus superiores y una fuerte integración a los objetivos y a la lógica empresarial.

Pero las crisis, con los cambios introducidos en las formas específicas de empleo y las nuevas modalidades de relación salarial emergentes, hacen menos claras las separaciones y cuestionan fuertemente esas tipologías de identidades.

Se considera que actualmente estamos atravesando una crisis de la identidad profesional que produce sufrimientos, dada la imposibilidad que tienen ahora los trabajadores de transmitir a sus hijos los saberes y los valores de un oficio que era reconocido y valorizado por otros, debido a las quiebras y cierres de empresas, a los procesos de reconversión profesional, las

deslocalizaciones que desestructuran los convenios colectivos de trabajo, las innovaciones tecnológicas y los cambios en la organización del trabajo; pero la causa principal es el desempleo.

Pero las identidades no se corresponden sólo y directamente con las actitudes subjetivas de esos trabajadores y con su expresión. Cuentan también las relaciones con la autoridad jerárquica y con los colegas de la empresa u organización, así como las relaciones de poder, entendidas como capacidad para influir directamente en el proceso de adopción de decisiones relativas a la concepción y modos de ejecución de su propio trabajo.

Se critica el carácter exclusivamente mercantil del trabajo tal como se efectúa en la actualidad en las empresas de los países capitalistas desarrollados, pues se piensa que por esa causa el trabajo es una fuente de alienación. Por eso en ese contexto, las empresas y las organizaciones no se han convertido en lugares donde se construye la identidad individual y colectiva. Para lograrlo, éstas deberían transformarse, aplicando nuevas formas de organización y tratando de dejar un espacio para diversos modos de expresión de los trabajadores; al mismo tiempo se deberían articular de manera más coherente las actividades mercantiles y las no mercantiles, sin que las sociedades estén basadas exclusivamente en la competitividad.

La forma biográfica o de “identidad para otro”, de tipo "comunitario", es la que se desprende de la inscripción de los individuos en un linaje generacional que se traduce por su apellido y que designa la pertenencia a un país, a una región, a un grupo local y a una cultura heredada. Es una forma tradicional de identificación que perdura mientras predominen el “nosotros” sobre el “yo” y las formas pre-capitalistas de producción. En contraposición, la “forma relacional hacia otros” se define en y por las interacciones de las personas en las diversas esferas de la vida social y las que están presentes en el seno de un mismo sistema que está institucionalizado y jerarquizado. La misma se construye en base a las obligaciones para integrarse a ciertas instituciones: la familia, el sistema educativo, los grupos profesionales, el Estado.

La “forma relacional para sí”, es la que surge de la conciencia reflexiva que pone en práctica el compromiso de una persona con un proyecto. Esta forma identitaria tiene un profundo sentido subjetivo e implica la identificación con una asociación de personas que son consideradas como sus pares y que comparten con aquel el mismo proyecto. Por último, tenemos la “forma auto-biográfica” o de “identidad para sí”; esta es la que implica el cuestionamiento de las identidades “comunitarias” atribuidas por la tradición y afirma la existencia de un proyecto personal de vida que se mantiene a lo largo del tiempo. Es el indicio de una búsqueda de

autenticidad, un proceso biográfico, pero que está acompañada por crisis a lo largo de la vida. La acelerada transición desde las formas identitarias comunitarias hacia las formas identitarias societarias, -es decir la introducción de cambios en la estructura de las empresas y en los modelos productivos, la implantación de innovaciones tecnológicas y organizacionales en los procesos de trabajo para hacer frente a la crisis- son fuente de sufrimiento pues se produce una deconstrucción de la anterior identidad. Las empresas capitalistas modernas han introducido innovaciones tecnológicas y organizacionales procurando aprovechar en su beneficio los cambios identitarios que podrían resumirse -de manera no excluyente- en: -la creciente importancia del individualismo y del deseo de diferenciarse, -la búsqueda de la satisfacción en el trabajo a través de una mayor autonomía y responsabilidad en la adopción de decisiones y en la relación con los clientes internos y externos, -el acento puesto en las competencias con respecto a los requerimientos objetivos de los puestos de trabajo y a la formación profesional adquirida, -el deseo de un reconocimiento social a través de la remuneración personalizada^{xv}. Podemos hacer varias reflexiones:

5.1.- Pareciera que las tipologías de formas identitarias construidas han partido más bien de conceptos sociológicos teóricos acerca de las empresas modernas, que de un relevamiento empírico y sistemático de la realidad de países subdesarrollados y dependientes tomando también en cuenta la subjetividad de los trabajadores.

5.2.- Los trabajadores empleados en empresas de cierta magnitud y que utilizaban tecnologías modernas y nuevas formas de organización del trabajo. Por lo tanto, hablaron específicamente de la identidad construida en el trabajo, en ese país y en esas empresas. Pero en nuestros países se requiere incorporar otras múltiples instancias sociales donde también se construye la identidad: la familia, las redes de amistad, el vecindario, la parroquia, el club, el sindicato, la asociaciones de las cuales se forma parte, el partido político, etc.

5.3.- Es cierto que la "identidad para sí" se construye siempre en la "relación con sí mismo" y "en relación con los otros"; pero ese proceso no se agota en la empresa ni depende sólo de la "identidad para otros", es decir del reconocimiento de la autoridad jerárquica. Ella se construye también con el aporte "horizontal" de los demás miembros del colectivo de trabajo, con los usuarios y clientes de la empresa, con los cuales la relación se hace de manera cada vez más directa y personalizada.

5.4.- El contexto macro social juega un papel importante. La estructura económica de nuestros países se caracteriza por la heterogeneidad estructural, la concentración económica, el endeudamiento externo, un crónico déficit fiscal, la financiarización de la economía, las crisis periódicas de las economías provocadas por la mundialización y el modo de inserción del sistema productivo nacional en la división internacional del trabajo, la debilidad e inestabilidad de las instituciones, el deterioro de los términos del intercambio, etc. También difiere sustancialmente la relación salarial cuando se habla de trabajo, los trabajadores de hecho se están refiriendo al empleo y donde, a pesar de los procesos de precarización, hasta ahora la mayoría de los trabajadores tienen un empleo de duración por tiempo indeterminado, protegido socialmente y dentro de las empresas tienen vigencia las instituciones reivindicativas (como el sindicato o la sección sindical de empresa) y de atención social (los comités de empresa) amparadas por una legislación marco e instituciones sociales donde a nivel central hay una representación de las centrales sindicales. Los desocupados involuntarios forman efectivamente parte de la PEA, existe un servicio público de empleo y los desocupados gozan de la protección social, y reciben durante un largo tiempo una compensación monetaria en lugar del salario, ingreso que les permite un margen de autonomía y mantener su nivel de consumo. En nuestros países el contexto es bien diferente. En los países capitalistas subdesarrollados y periféricos la situación es bien diferente debido a las elevadas magnitudes y a la persistencia del desempleo (histéresis), la tasa de salarización disminuye rápidamente al mismo tiempo que aumenta la subordinación jurídica, la precarización generalizada del empleo asalariado, el crecimiento del trabajo no registrado, por cuenta propia e informal, la disminución de los salarios nominales y reales y el retraso para percibirlos, el debilitamiento y la privatización del sistema de protección social al mismo tiempo que la disminución del gasto público social.^{xvi}

La cantidad de afiliados, el poder de negociación y el prestigio social de las organizaciones sindicales se han debilitado a nivel de la rama de actividad y su presencia es cada vez menos visible a nivel de las empresas, máxime en las medianas y pequeñas. Todo esto va unido a una tensa relación entre la base de los trabajadores y la conducción sindical, cuestionada en su representatividad, capacidad de acción y en el comportamiento respecto del manejo de los recursos obtenidos. El trabajo es ahora más valorado que nunca. Pero el empleo es concebido más como un privilegio que como un derecho, se lo valora como si fuera una concesión de los empleadores, pues es la única fuente de ingresos genuinos.

Como resultado, quien no tiene empleo piensa que no tiene nada, que sólo es fuerza de trabajo excedente, que no es socialmente útil y que para subsistir depende de otros: de la ayuda social contra la pobreza, de la solidaridad de sus familiares, del vecindario y de las nuevas organizaciones sociales que funcionan autónomamente o que se crean completamente al margen respecto de los sindicatos. Dada la utilidad social del trabajo, sea éste asalariado o no, se constituye en el principal vector de la identidad personal y social.

6. Reflexiones y propuestas para elaborar una nueva concepción del trabajo

6.1. El trabajo humano es multidimensional

El trabajo es para nosotros una actividad tan propiamente humana: es una actividad corporal y espiritual, física y "metafísica." La actividad laboriosa siempre implica la intervención del cuerpo humano, que encuentra resistencias a vencer y obstáculos a superar que están presentes en la tenacidad de la materia y en el aprendizaje requerido para el uso de las herramientas y maquinarias. Hasta las tareas laborales consideradas como "intelectuales" requieren valerse de órganos corporales para llevarse a cabo.

Veamos cuales son algunas de sus principales dimensiones, clasificándolas tentativamente según se refieran al resultado objetivo, exterior, la obra, o al hecho de ser realizados por un sujeto.

6.2. Dimensiones objetivas

6.2.a. El trabajo es uno de esos diversos modos de actividad, que se caracteriza por provenir de un esfuerzo realizado por las personas, para producir algo que es exterior a sí mismas, que tiene una dimensión social puesto que está orientado hacia otros, y una finalidad utilitaria, pues quien trabaja busca crear un producto o prestar un servicio que antes no existía como tal y para lograrlo debe conocer y someterse a las leyes propias de la materia (físicas, químicas, biológicas) si es que la quiere transformar. Su esfuerzo se orienta a transformar y humanizar la naturaleza para crear bienes y servicios dotados de una utilidad social, pues cuando realizado de manera voluntaria y consciente busca que la materia, una vez transformada, sea útil para satisfacer necesidades humanas.

6.2.b. Para ejecutarse el trabajo requiere de manera manifiesta en primer lugar un gasto de energía humana, -el esfuerzo, las posturas y los gestos-, y un despliegue de funciones biológicas osteo musculares y viscerales, síquicas y cognitivas, y por eso es que el trabajo provoca la fatiga. Como es toda la persona la que está involucrada en el acto de trabajar, también intervienen sus facultades síquicas (afectivas y relacionales) y mentales (cognitivas) e implica la presencia consciente de una intención voluntaria y determinada, de un objetivo que se desea alcanzar, de un fin a obtener. La energía que se va a gastar trabajando no se consumirá, como en el caso del juego, por el simple gusto de utilizarla: está orientada a obtener un objetivo, "está finalizada".

6.2.c. El trabajo es una actividad socialmente necesaria, porque en su carácter de mediador entre la naturaleza y los seres humanos, al transformar y dominar la naturaleza, el trabajador es creador transformador de bienes y servicios necesarios, sin los cuales no podría vivir ni reproducirse la especie humana. Por esa causa el trabajo es también fuente de derechos. Puede considerarse una necesidad y un deber social, porque constituye un esfuerzo para realizar una producción necesaria, no solamente para la satisfacción de sus necesidades, sino también para la realización de los deseos individuales y colectivos. Se trabaja colaborando y, para producir, el trabajador debe asociarse con otros, se trata de una experiencia de solidaridad humana, buscando alcanzar un objetivo que es exterior a ellos.

6.2.d. Es una actividad trascendente, pues los productos (las obras) del trabajo tienen una existencia objetiva propia y separada del productor, -aún cuando siempre llevan su impronta o su marca-, que lo hacen permanecer en el tiempo más allá de la vida de éste, y le permiten superar los límites geográficos que el espacio impone a la movilidad de las personas, trascendiendo el medio local y las fronteras nacionales donde los productos fueron creados. Por su naturaleza, los seres humanos sienten el deseo de proyectarse fuera de sí mismos, de objetivarse, de estar presentes en los objetos que fabrican, de permanecer en el tiempo. El trabajo tiene la particularidad de que es capaz de crear más bienes de lo que reclaman las necesidades de los trabajadores que lo ejecutan. Pero al mismo tiempo que conceptualmente se reconoce la dignidad y el valor del trabajo, la experiencia concreta indica que a menudo el trabajo se degrada.

6.2.e. Por medio del trabajo los seres humanos establecen una relación particular de intermediación con la naturaleza; para transformarla llevan a cabo un esfuerzo creador de utilidad y por esa causa el trabajo tiene un valor social relevante. El trabajo persigue de manera voluntaria y consciente una finalidad que es esencialmente la de dominar y transformar la naturaleza para

ponerla al servicio de las necesidades humanas tanto biológicas y de subsistencia, como síquicas y mentales, personales y sociales. Se hace para dar lugar a una obra que debe ser útil a la sociedad, servir para satisfacer necesidades, y al mismo tiempo es expresión del ser humano, lleva su impronta. Pero como de alguna manera es independiente frente a la naturaleza, al transformarla se transforma a si mismo.

El trabajo en los sectores productivos se ejerce sobre una materia que el hombre in-forma (incorpora la forma a la materia) y transforma, como decía Aristóteles.

Desde esa perspectiva el trabajo requiere una intervención del pensamiento inteligente, que concibe el objetivo, organiza los medios, se moviliza voluntariamente para alcanzar una finalidad y "dirige la mano". Como decía H. Marcuse en su libro "Ética de la Revolución"^{xvii}, el trabajo es un hacer, y no una simple actividad. Al trabajar las personas actúan como mediadoras entre su persona y la naturaleza, para dominarla, tratan de hacer el mundo para sí, de objetivarse en el producto mientras que los objetos se humanizan.

6.3. Dimensiones propias del sujeto

6.3.a. El trabajo es siempre la actividad de un ser humano, porque es una actividad voluntaria orientada hacia una finalidad, laboriosa, "fabricante", que significa un esfuerzo sobre sí mismo y sobre la materia.

Al ser humano se lo ha definido como un "animal laborioso"^{xviii} (animal laboreas), que gracias a sus facultades cognitivas lleva a cabo una actividad transformadora del mundo. El trabajo de alguna manera sujeta al trabajador a la materia pero por otra parte lo libera al generar un producto. Es una mezcla de necesidad y de libertad.

6.3.b. El trabajo va siempre acompañado de sufrimiento y/o placer. Para la tradición judeocristiana, en el estado de inocencia original el trabajo existía, aunque entonces no era penoso. Se piensa a menudo que el trabajo intelectual, como actividad libre proporciona si no alegrías, al menos placer, mientras que por el contrario el trabajo manual provocaría pena y sudor, debido a un esfuerzo que fatiga, aunque eso no significa que el trabajo sea un castigo, una suerte de maldición divina. Pero en la realidad, el trabajo se despliega acompañado siempre de estados afectivos propios: la pena, el sufrimiento, el placer, la alegría; tiene una dimensión ascética, pues implica aceptar tener que hacer voluntariamente un esfuerzo que necesariamente genera la fatiga. El esfuerzo es necesario para vencer las resistencias de la materia u orientar su dinamismo en otra

dirección y adquirir destrezas para usar las herramientas y máquinas. Todo esto es ciertamente penoso y provoca fatiga, pero como al mismo tiempo es una actividad creativa, que proyecta la personalidad fuera de sí, en el caso de que el trabajador tome conciencia de ello puede dar lugar al placer y a la alegría, sin tener por ello que llegar a constituir un fin en si mismo.^{xix}

El trabajo no consiste solamente en un deber que para cumplirse exige un ejercicio ascético, un sufrimiento penoso, el empleo de la voluntad para sobrellevarlo; tiene un valor positivo que le otorga dignidad pues es gracias al trabajo que se producen bienes o servicios útiles para dominar la naturaleza y así satisfacer necesidades humanas. La obra bien terminada proporciona placer o alegría al trabajador. Pero cuando el trabajo es objeto de una racionalización que intensifica la división técnica y social del trabajo, la repetición monótona de gestos operativos puede ser agotadora y llevarse a cabo en condiciones de alienación: en esa circunstancia el trabajador ve cada vez menos la utilidad de lo que hace y no obtiene una satisfacción por su trabajo.

¿De donde viene la pena resultante del trabajo? De las resistencias que le pone la materia al trabajador para ser transformada, de las dificultades existentes para manipular eficazmente las herramientas y máquinas, del esfuerzo físico, psíquico y mental que se debe realizar para lograr los objetivos buscados. Al mismo tiempo el trabajo puede ser fuente de placer o alegría para el trabajador cuando toma conciencia de haber captado y procesado informaciones, o de haber dado forma a la materia, haciéndola a su imagen y semejanza, humanizándola, ha generado un producto o prestando un servicio que es útil para los demás, porque haciendo eso ha desarrollado su personalidad.

6.3.c. Durante la actividad laboral y según sean las condiciones y medio ambiente de trabajo se establece una relación directa y permanente con la vida y la salud del trabajador. La esperanza de vida y el estado de salud dependen del contenido y organización del trabajo, de la duración y configuración del mismo, de su intensidad, de sus requerimientos en términos de tiempo de trabajo, carga de trabajo, esfuerzo físico, aportes psíquicos y mentales, en el contexto del medio ambiente físico, químico y biológico imperantes.

6.3.d. El trabajo permite o contribuye a la realización personal es decir al desarrollo de la personalidad de quienes lo ejecutan porque su ejercicio le permite la actualización de todas, o al menos algunas, de las potencialidades físicas, biológicas, síquicas y mentales del ser humano. El desarrollo de la personalidad está condicionado por los sentimientos de pertenencia y de identidad

de las personas. La identidad se construye en la acción, en el acto de hacer. Ahora bien, la identidad no se construye sólo en la interioridad de la persona, ya que depende de la mirada y de la evaluación que emiten sobre él los demás miembros que pertenecen al mismo colectivo de trabajo, a través de reglas que se expresan mediante las diversas modalidades de lenguaje, expresando un juicio de valor sobre su trabajo. Ahora bien, cuando la pertenencia y/o la identidad del trabajador se cuestionan, el resultado es necesariamente una crisis psíquica de esa persona. Gracias al trabajo, los seres humanos construyen su propia identidad y por su intermedio buscan encontrar un sentido a lo que hacen. Esta identidad puede alcanzar diversos niveles de intensidad: puede ser asumida de manera pasiva, puede ser objeto de negociación, o dar lugar a una fuerte integración en el colectivo de trabajo y a la empresa.

6.3.e. El trabajo pone a prueba las personas, para que ellas demuestren lo que son capaces de hacer, cual es la utilidad de su actividad. Es siempre un desafío. El trabajo tiene siempre una dimensión desconocida -es una incógnita, o un enigma- pues pone a las personas frente a sí mismas, haciéndole descubrir sus potencialidades y límites dado que la infraestructura y los equipos no siempre funcionan correctamente, las maquinas pueden poner resistencias a su correcto uso, la organización del trabajo puede ser ineficiente y brindar una información incompleta, la materia prima puede escasear, o presentar muchas resistencias a causa de no estar en buenas condiciones o de no respetar las normas.

6.3.f. Trabajar significa asumir riesgos, pues como la actividad que efectivamente se desarrolla se diferencia del trabajo prescripto y para llevarlo a cabo se deben desconocer o violar consignas, esas desobediencias se hacen visibles y son susceptibles de sanciones. Se asumen conscientemente esos riesgos porque a cambio del trabajo se busca obtener una retribución, que no consiste solamente en dinero, sino que es también de tipo moral o simbólico pues en última instancia lo que se busca al trabajar es un reconocimiento social en sentido amplio.

6.3.g. El trabajo también provoca una movilización del involucramiento, tanto a nivel individual como colectivo, pues para llevarse a cabo en buenas condiciones se requiere la coordinación y la cooperación dentro del colectivo de trabajo, lo cual implica captar y procesar información, comunicarse, expresar sus ideas por medio de la palabra y mediante silencios, gestos y signos. Lo que ocurre es que a veces, por la organización de la producción, o por la excesiva división social y técnica del proceso de trabajo, se hace difícil comunicarse de manera adecuada y la coordinación y cooperación son más bien impuestas a los trabajadores por sus empleadores y

superiores, antes que ser negociadas y aceptadas voluntariamente. Los resultados de los obstáculos o de una insuficiente movilización de la subjetividad para comunicarse, coordinarse y cooperar no sólo se reflejan negativamente en la salud psíquica y mental de los operadores, sino que, como ya se mencionó, repercuten también sobre los resultados cuantitativos y cualitativos de la producción, es decir sobre la competitividad de las empresas y en última instancia en su rentabilidad. El trabajo para llevarse a cabo eficazmente en términos de productividad, costos y calidad, requiere que exista un compromiso subjetivo, el involucramiento, por parte del trabajador.

6.3.h. El trabajo socializa las personas y es fuente de inserción social. Necesita y al mismo tiempo permite instaurar relaciones interpersonales y construir un colectivo de trabajo, es decir una entidad nueva generada por los lazos e interrelaciones que crean una solidaridad de hecho, primeramente entre todos los trabajadores, pero esencialmente entre los obreros y empleados asalariados de ejecución y también con las demás categorías socio-profesionales de mayor nivel jerárquico de una misma unidad productiva. En todos los tiempos, pero sobre todo en nuestra época, el trabajo crea las condiciones para que las personas tomen realmente contacto, de manera directa o indirecta, con el resto de la sociedad desbordando el ámbito estrecho de la familia y adopta la forma de una verdadera relación social. El trabajo se ha convertido desde hace mucho tiempo en un instrumento privilegiado para la integración social (es el gran integrador,) pues es creador de lazos y entramados sociales.

6.3.i. Finalmente, el trabajo ejerce una función psicológica, pues produce una ruptura entre las preocupaciones personales, domésticas y permanentes del sujeto y las ocupaciones sociales y rutinarias a las cuales se debe dedicar en su lugar de trabajo, donde por lo general debe ejercer por obligación una forma disciplinada y continua, cuyos resultados no siempre están directamente relacionados con sus vidas y necesidades personales. El trabajo permite hacer algo por otros, que no es directamente para sí, dicho en otros términos, es la realización de sí mismo que se obtiene al hacer cosas para otros. Durante el tiempo de trabajo, el trabajador -sobre todo asalariado- puede salir de la relación doméstica y familiar de persona a persona, tomar distancias. De allí sus propiedades "terapéuticas". Pero llevada al extremo, esa ruptura puede dar lugar a un desequilibrio en las relaciones entre el trabajo y la vida personal o familiar.

7. ¿El trabajo es un fin en sí mismo o un simple medio?

El trabajo concebido como actividad transformadora de la naturaleza no terminará nunca, porque las necesidades humanas una vez satisfechas renacen continuamente y el progreso las multiplica. Sin el trabajo los seres humanos no pueden apropiarse de los recursos naturales, ni generar nuevos bienes a partir de materias primas o insumos intermedios, ni prestar servicios a sus semejantes. Pero la obra resultante debe servir al bien del ser humano: este es el fin inmediato del trabajo, servir a la liberación del ser humano satisfaciendo sus necesidades con el uso o el consumo de los productos del trabajo. Esa obra tiene un valor. Pero el trabajo por su propia naturaleza no tiene una finalidad en sí mismo, se orienta hacia algo que todavía no existe. Es un hacer-acontecer, es un hacer al servicio de la producción, ésta es lo que resulta del trabajo. Por otra parte la naturaleza no está acabada, siempre es susceptible de ser dominada, apropiada, completada, transformada y perfeccionada. Por esa causa, "el trabajo trasciende la ciencia económica e implica todas las dimensiones de la vida social".

Pero el trabajo no constituye un fin absoluto y duradero, ante el cual los seres humanos tuviesen que someterse. Postulamos que el trabajo es siempre un fin intermedio, que se orienta a alcanzar un fin que es exterior al ser humano. No puede ser un fin absoluto, un fin en sí mismo, pues no se trabaja por el sólo placer de trabajar, sino para hacer una obra útil que puede llegar a existir hasta después de la muerte de su productor. En la misma dirección, los filósofos personalistas afirman que convertir al trabajo en un deber absoluto, en una cuasi - religión, se opone a la contemplación de la verdad, el amor al bien y la admiración de la belleza, fin supremo al que están llamados todos los seres humanos.

En conclusión la vida no es para el trabajo, no existimos para trabajar; el trabajo es para hacer posible la vida, se trabaja para vivir. Pero al mismo tiempo afirmamos que si bien la vida de los seres humanos no debe ser reducida sólo al trabajo, no puede ser plenamente comprendida en su ausencia.

8. El trabajo como deber social y como "derecho natural"

El trabajo es un deber social humano, propio de seres libres, pero su ejercicio debe estar condicionado según reglas que deben ser respetadas procurando satisfacer las necesidades humanas. Está regido por la ética porque su ejercicio es una necesidad real para que la humanidad

continúe existiendo. Dada su finalidad, las personas tienen derecho al trabajo y por lo tanto debe existir un derecho que regule las relaciones de trabajo entre las personas. Se afirma que la legitimidad es la conformidad del derecho del trabajo al derecho natural y la legalidad es su conformidad al derecho positivo. En consecuencia, para dicho autor lo legal sólo es legítimo si se inspira en el derecho natural. Por eso el trabajo no debe ser tratado como una simple mercancía en un mercado.

El trabajador tiene derecho a trabajar de manera acorde con la naturaleza humana y a los productos de su trabajo. Un trabajador que queda desprovisto de toda propiedad o no tiene acceso a la gestión de sus medios de producción es un trabajador mutilado. El proletario que no posee más capital que su propio cuerpo es como un esclavo enmascarado tras el contrato de trabajo.

Si reclama la propiedad de su trabajo y tener acceso a la propiedad o a la gestión de los bienes de producción, esa exigencia se fundamenta en la ética del trabajo. La dignidad del trabajo es un corolario de la dignidad de la persona humana, porque el sujeto laborioso es la persona misma. Al trabajar, normalmente se debería buscar al mismo tiempo la perfección de la obra y la perfección del agente que la ejecuta. Pero de hecho, dadas la lógica del modo de producción dominante y las características de la organización capitalista del trabajo, el trabajador se ve impulsado a buscar normalmente más bien la perfección de la obra que la suya propia y aunque hace más humanas las cosas eso no significa que necesariamente él desarrolle su personalidad.

El problema del trabajo es al mismo tiempo personal, moral y social. Pero en nuestros días, la exaltación del trabajo, la declinación del homo sapiens e incluso del homo faber en beneficio del animal laborans es en definitiva el advenimiento universal de la necesidad en detrimento del "universo de la libertad", que de manera lenta y difícil había sido edificado por la antigüedad clásica primero y por el cristianismo luego.

Para revertir esa tendencia no se debe expulsar el trabajo de la vida y convertirlo en una rutina o en un simple automatismo, para buscar la "verdadera vida" fuera del trabajo debido a su monotonía, a la falta de interés, a su impacto negativo sobre la salud. Como todo hace prever que el desarrollo del maquinismo y la automatización no van a eliminar totalmente el trabajo, en lugar de buscar eliminarlo, lo que debemos hacer es transformar el trabajo, para humanizarlo.

El trabajo es una necesidad propia de la naturaleza humana y un valor que permanece. Una realidad compleja y contradictoria que adopta diversas modalidades según sean la época, la sociedad donde se lleva a cabo y las representaciones sociales que ellas elaboran. Es una realidad multidimensional, que puede ser analizada de diversas maneras según sea la disciplina. Las reflexiones hechas en este capítulo toman en consideración la situación histórica actual en las sociedades occidentales capitalistas.

El trabajo que se lleva a cabo de manera directa o indirecta en relación con empresas u organizaciones podría entonces ser definido tentativamente como “toda actividad humana voluntaria y coordinada de hombres y mujeres, orientada hacia una finalidad específica, -la producción de bienes y servicios exteriores al sujeto, que proporcionen una utilidad social definida como tal por el juicio de los demás-, para satisfacer las necesidades humanas, individuales o colectivas, pero que no se puede obtener de manera automática a través de la estricta ejecución del trabajo tal como ha sido prescripto”.^{xx}

Ahora bien, cuando trabajan, los seres humanos padecen de una incompletud, si reciben una información imperfecta e insuficiente acerca de lo que tienen que hacer, porqué y cómo. A menudo, durante ese ejercicio arrastran problemas personales no superados, que fueron generados durante la niñez y adolescencia y están marcados por la influencia de su medio familiar, dado que en la vida cotidiana los padres transmiten necesariamente a sus hijos el sufrimiento, la angustia, la ansiedad y las expectativas o el placer que ellos mismos experimentan como resultado del trabajo que efectúan. Para hacer frente a esa incompletad, los seres humanos recurren básicamente a tres esferas de desarrollo personal: el amor, la vida social y la actividad dentro de la cual el trabajo ocupa un lugar prioritario. Esas tres esferas no son independientes entre sí sino que, en mayor o menor medida, se articulan y se influyen mutuamente de manera sinérgica, en sentido positivo o negativo. Pero esa relación se da de manera diferenciada según los sexos, siendo las mujeres con responsabilidades familiares -más que los varones en igual situación-, quienes tienen que hacer mayor esfuerzo y trabajar diariamente más horas, para ejecutar de manera eficaz el trabajo realizado fuera del hogar y complementariamente el trabajo doméstico necesario para desarrollar la vida familiar, dada la existencia y permanencia de una división social y sexual del trabajo , y de una división familiar del trabajo.

Los resultados del trabajo no son sólo el producto de variables objetivas: del tiempo de trabajo movilizado para esa actividad, del consumo de energía y del esfuerzo físico realizado, del

volumen y de la calidad de los insumos (objetos de trabajo), de la calidad de los bienes de producción y de las tecnologías utilizadas, de la fuerza motriz empleada; todos esos factores objetivos son tradicionalmente formalizados en la economía ortodoxa por medio de la noción de “función de producción”, o dicho de otra manera, de los factores objetivos del proceso de trabajo y del modo de organización de la producción y de la empresa o entidad donde se lleva cabo.

Pero para realizar el trabajo y obtener resultados se requiere la movilización de todo el ser humano, es decir de la fuerza física y/o de las capacidades psíquicas (afectivas y relacionales) y cognitivas y la puesta en práctica de los conocimientos, las calificaciones, la experiencia laboral y las competencias profesionales de los trabajadores, así como del saber tácito acumulado en su trayectoria vital, por el hecho de ser parte de un colectivo de trabajo.

Los resultados dependen también, de aspectos subjetivos. En primer lugar, de la actividad cognitiva, pues para trabajar se deben movilizar la inteligencia abstracta y la inteligencia astuta; para hacer frente a lo desconocido, a la incertidumbre y a los incidentes se ponen en juego por una parte los saberes adquiridos formalmente, -los conocimientos básicos de carácter general y la formación profesional-, y por otra parte las competencias y el saber productivo acumulado en el proceso de aprendizaje, que no siempre es codificable dado que permanece en buena medida tácito y encarnado en los trabajadores. En segundo lugar, los resultados dependen del involucramiento personal de los trabajadores pues para trabajar se debe asumir un compromiso (consistente en la movilización de su autonomía, responsabilidad e iniciativa). En tercer lugar dependen de la cooperación y el intercambio establecidos con los demás empleados y obreros de ejecución y con el personal directivo y de supervisión dentro del colectivo de trabajo. Finalmente, los resultados dependen del esfuerzo personal y colectivo de adaptación a la tarea que le ha sido asignada, dado que es necesario familiarizarse por una parte con los objetos de trabajo, las materias prima, conocer la información que se debe procesar y por otra parte manipular los bienes de producción, asumiendo una función activa en la organización del trabajo. De esa manera se pueden compensar los errores de diseño y fabricación, controlar los incidentes y factores aleatorios exógenos que ocurren y poder hacer frente de manera satisfactoria a los diversos problemas operativos que no podrían normalmente ser resueltos solo como resultado de la estricta ejecución de una organización del proceso de trabajo que ha sido prescrita por otros. Pero, como ya se mencionó, todo eso no puede concretarse si al mismo tiempo no interviene activamente el cuerpo humano.

Es todo el ser humano el que se involucra en el trabajo y por esa causa no puede reducirse solamente a la producción de un bien o la prestación de un servicio dotado de utilidad objetiva, ya que compromete lo que tiene de más íntimo el ser humano.

En contradicción con la dura realidad económica y sus secuelas de desempleo y precarización, es desde hace apenas unas décadas que el trabajo volvió a ser concebido por los investigadores científicos, filósofos, antropólogos, sociólogos y economistas, como la actividad gracias a la cual los seres humanos se descubren, se ponen a prueba, toman conciencia y se construyen a sí mismos, establecen relaciones con los demás y devienen dominadores de la naturaleza y constructores del mundo.

En las sociedades industrializadas modernas, el trabajo comienza así o vuelve a ser considerado progresivamente como un espacio privilegiado para la integración social, la construcción de la identidad y la realización personal.

Ahora bien, de manera contradictoria, los trabajadores usan su fuerza de trabajo, movilizan su formación profesional, sus calificaciones y competencias, manejan las herramientas, ponen en funcionamiento las complejas máquinas y equipos, pero cuando se expresan sobre su trabajo cotidiano lo consideran como si fuera algo simple, banal y absolutamente natural. Es la rutina lo que hace familiarizar a los trabajadores con sus procesos de trabajo; ellos los conocen en profundidad por con naturalidad, están compenetrados: en realidad se trata de tareas verdaderamente complejas pero no siempre saben explicar su naturaleza científica o tecnológica en términos técnicos o ingenieriles.

Para ser eficaces, incluso el taylorismo y el fordismo, -dos procesos de trabajo y modos de organizar la producción que se caracterizan por su carácter prescriptivo y ser esencialmente rígidos-, requieren la activa y creativa intervención humana, e incluso el ejercicio de una inteligencia astuta, construyendo su saber-hacer, inventando formas de "agarrarle la mano", adquiriendo habilidades profesionales, acumulando conocimientos tácitos, en todo lo cual interviene el cuerpo y una inteligencia práctica (o pronesis según los griegos).

Recientemente, sin que desaparezcan la heteronomía, la subordinación y la apropiación de la plusvalía propias del proceso de trabajo capitalista, otra norma productiva se va instaurando progresivamente en los países capitalistas industrializados (PCI), luego de la crisis de la relación salarial fordista. Las nuevas formas de organización del trabajo y la utilización de las nuevas

tecnologías de la información y las comunicaciones requieren poner en práctica un modo diferente de gestión de los "recursos humanos", que se basa en estimular y promover el despliegue de las competencias síquicas y mentales de los trabajadores, consistentes en el involucramiento, la cooperación, la autonomía responsable, la creatividad y el espíritu de iniciativa. Esas son las condiciones necesarias para incorporar las innovaciones científicas, tecnológicas y organizacionales, hacer frente a los incidentes, superar los límites del trabajo prescripto y lograr, bajo severas restricciones de tiempo, en cantidad y calidad, los objetivos de las unidades de producción. Pero para que los mismos sean alcanzados, los trabajadores por su propia iniciativa, pueden tener que ingeniarse, hacer trampas, violar los reglamentos y las consignas del trabajo prescripto.

Se concluye que, salvo casos extremos, el deseo de hacer bien el trabajo siempre subsiste, ya que es vital para la identidad del propio trabajador. Sin ese compromiso personal de los trabajadores, ninguna organización productiva ni siquiera la más tayloriana habría podido funcionar.

Capítulo II

LA CRISIS DEL EMPLEO EN LA ARGENTINA

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Segmentación de la estructura socio ocupacional.

1. Introducción:

La crisis del empleo en la Argentina resulta un fenómeno particularmente complejo cuya explicación -tal como destacan la mayoría de los trabajos de investigación- no se reduce a los cambios estructurales de la última década; ni tampoco puede ser imputada sólo a condiciones endógenas sino también a factores y cambios que han operado a nivel internacional. Sin embargo, también es cierto que durante el Plan de Convertibilidad y las reformas estructurales los cambios en el mercado de trabajo argentino, el desempleo y la precariedad del empleo alcanzaron una virulencia significativa, que afectaron en forma global y cualitativa la estructura social del trabajo.

En términos de balance resulta evidente que el deterioro del empleo constituyó un rasgo característico tanto de las fases de crecimiento (1991-1994 y 1996-1998) como de crisis (1995-1996 y 1999-2000) a lo largo de la década del noventa.

Al respecto, somos concientes que no son pocos los estudios propios y extraños que han mostrado el sentido y los alcances del deterioro del mercado de trabajo urbano. De todos modos, cabe en esta oportunidad –no sin algunas pretensiones de originalidad- dar cuenta de este proceso a partir de una redefinición de categorías tradicionales y la observación de una más amplia cobertura urbana, comparando la situación de octubre de 1991 con la de octubre de 2002.^{xxi}

Para ello se realizó para este estudio un tratamiento diferente de la información estadística disponible en la INDEC^{xxii}. Todo ello a partir de los datos correspondiente a 17 aglomerados urbanos para los que el INDEC contó con información comparable para los dos años considerados.

2. Segmentación de la estructura socio-ocupacional

En términos generales, la dinámica del empleo durante los años noventa, incluyendo la última fase de crisis del modelo de convertibilidad, quedó dominada por:

- La sistemática disminución de empleos plenos y de calidad,
- La desaparición y/o precarización de modalidades tradicionales de empleo informal, y
- El surgimiento de formas de trabajo marginales, sin que se generaran suficientes o incluso se perdieran, empleos alternativos en el sector formal de la economía.

Entre otras consecuencias, esta dinámica se constituyó en el factor estructurante más importante de una mayor segmentación del sistema socio-ocupacional; lo cual derivó en un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso y en una fuerte fragmentación de la estructura social.

Sin duda, la actual estructura socio-urbana del trabajo en la Argentina muestra una marcada fragmentación económico-social y una problemática de empleo mucho más grave que la de una elevada desocupación abierta. La comparación de las estructuras socio-ocupacional actual con la situación en que se encontraban los mercados de trabajo urbanos en la etapa de post crisis hiperinflacionaria, al momento en que se inició el Plan de Convertibilidad, tiende a dar cuenta –

tal como veremos- de una situación no sólo cualitativamente más grave sino también de cambios cualitativos fundamentales a nivel de la estructura ocupacional.

El análisis comparativo 1991-2002^{xxiii} sobre la participación relativa de los diferentes segmentos ocupacionales en que podemos clasificar a la fuerza de trabajo, da cuenta de lo siguiente:

En un contexto en donde el desempleo total aumentó de manera significativa, pasando de una tasa del 5,5% a una que supera el 18% en octubre de 2002, tuvo también lugar una caída del peso relativo del empleo privado en el sector formal (de 36% en 1991 a 33,5% en 2002) y del empleo en el sector informal –incluido el servicio doméstico- (de casi el 49% al 45%). De manera desagregada se observa que en la sociedad argentina pos-crisis del modelo de convertibilidad el segmento de asalariados formales del sector privado sólo concentra el 27% de la población ocupada. Como contrapartida, el único empleo que creció en términos relativos fue el empleo público. El incremento del empleo en este sector (incluyendo el trabajo asistido) fue de más de 6pp (de 15% en 1991 al 21% en 2002). Si se excluye el subempleo público asistido desaparece todo beneficio (15% en ambos años). En cuanto a los sectores más afectados se destaca la caída del segmento de asalariados del sector privado formal, así como una retracción de los asalariados, las cuentas propias y los trabajadores del servicio doméstico.

Una mirada sobre el desempleo –a partir de una misma tipología- da cuenta de un aumento del peso de la desocupación en tres segmentos básicos: los asalariados del sector formal, los trabajadores independientes (sin profesión) y el servicio doméstico. El desempleo de los nuevos trabajadores se mantiene sin cambios. En términos comparativos con la participación en la ocupación, resulta evidente que el desempleo ha superado la probabilidad media de estar empleado en esos segmentos, así como también en el grupo de asalariados del sector informal.

En segundo lugar, resulta evidente que ha tenido lugar un fuerte y complejo deterioro de la estructura del trabajo a la luz del peso y composición que presentan las diferentes inserciones laborales deficitarias frente al empleo pleno, estable y satisfactorio.

El empleo pleno se redujo en más de 17 pp. entre 1991 y 2002 (pasó de un 47% a un 30%). Este deterioro también se registra en el empleo parcial e, incluso, en el empleo precario, aunque en ambos casos la pérdida de participación es mucho menor.

En contrapartida, creció durante el período el trabajo indigente (de 13% al 17%) y, sobre todo, el desempleo intermitente (de 5% al 13%) y la desocupación estructural (de 0,5% a 5,1%).

Ahora bien, ¿en qué medida los cambios productivos e institucionales han impuesto condiciones y posibilidades a la distribución de las calidades de inserción ocupacional? La conjugación estadística entre el segmento de inserción económico-social y la calidad de la inserción laboral muestra una fuerte correlación entre ambas dimensiones, lo cual permite introducir algunas importantes precisiones al problema de la fragmentación social y el deterioro mercado laboral:

2.1. El segmento más afectado por el Desempleo Estructural ha sido el sector privado formal. La probabilidad de estos trabajadores de caer en esta situación se multiplicó por dieciocho entre 1991 y 2002 (de 0,4% a 7,1%). En la actualidad 4 de cada 10 desocupados de este sector se inscriben en esta categoría (7% de la PEA). Al mismo tiempo que para el grupo de asalariados no profesionales desocupados del sector formal esta situación se repite para casi 5 de cada 10 desocupados (8% de la PEA).

Por otra parte, la desocupación estructural afecta algo menos al empleo informal (más castigado por la intermitencia) y de manera mínima al empleo público (aunque registró un aumento relativo importante entre 1991 y 2002).

2.2. La probabilidad de ser un Desempleado Intermitente teniendo como inserción actividades informales creció de manera significativa durante la década, a la vez que es la tasa de desempleo más alta de toda la estructura socio-ocupacional (de 5,8% a 15,5%). De esta manera, más de 7 de cada 10 activos del sector informal están afectados –seguramente de manera rotativa– por esta situación. En este caso, la situación actual es igualmente crítica entre los asalariados informales que en el servicio doméstico y los cuenta propia no profesionales (alrededor del 16% de la PEA). En segundo y tercer lugar, le siguen el empleo privado formal y el empleo estatal (10% y 1,4% respectivamente).

2.3. El mayor riesgo al total del desempleo –intermitente o estructural– se presenta en el servicio doméstico (26%), seguido de los asalariados informales (24%), los trabajadores cuenta propia informales (20%) y los asalariados formales (19%). Cabe destacar que en 1991 este

problema se presentaba de manera casi exclusiva entre los asalariados precarios (con fuerte incidencia del desempleo intermitente). Por otra parte, el desempleo no es casi un problema para los patrones formales ni para los empleados públicos, aunque sí –aunque en menor medida que el resto de los trabajadores- para los patrones informales y los profesionales.

2.4. En cuanto al Trabajo Indigente se observa que el mayor incremento tuvo lugar en los trabajadores del sector público, lo cual estuvo fuertemente asociado a la generalización de los programas de empleo o de empleo asistido (de 10,5% en 1991 al 29% en 2002). Si se excluye esta categoría tenemos que este tipo de trabajo pasó del 5% al 10% de la PEA del sector público. Por lo mismo, en realidad el sector más castigado por el aumento de la indigencia laboral fue obviamente el sector informal, y dentro de él, particularmente el segmento de trabajadores por cuenta propia (de 14,4% al 22,5%) y de patrones informales (de 4% al 10%). En cambio, el segmento de asalariados casi no experimentó cambios (de 20% a 21%), al tiempo que el servicio doméstico redujo su participación en este tipo de empleo (de 25% a 17%). En ambos casos, debido fundamentalmente al crecimiento del desempleo que registró el desempleo intermitente. En el segmento de asalariados formales este tipo de empleo mantuvo sin cambios afectados a 1 de cada 10 activos de este grupo.

2.5. En cuanto al Empleo Precario –asociado exclusivamente al empleo asalariado- éste afecta fundamentalmente al servicio doméstico y en igual medida a los asalariados informales (37%); con la diferencia que para 2002 tuvo lugar en este último segmento una caída importante de esta inserción (de 47,5% a 37,6%), fundamentalmente debido al ya mencionado aumento del desempleo. En cambio, la precariedad laboral aumentó de forma significativa entre los profesionales (de 8% al 12%), a la vez que menos entre los asalariados formales (de 14% al 15%), como efecto del mismo factor que castigó a los asalariados informales.

2.6. La variación durante el período del Empleo Parcial o Subempleo (no precario ni indigente) estuvo fuertemente asociada en casi todos los segmentos al comportamiento del Empleo Pleno. Los aumentos en esta categoría reaccionan en general de manera casi directa a la caída que registran los empleos plenos. Es el caso de los profesionales del sector privado, de los empleados públicos (excluidos el Empleo Asistidos), de los trabajadores cuenta propia y patrones informales, del servicio doméstico e, incluso, de los patrones formales. Asimismo, resulta particularmente alto el empleo parcial en el sector público. Pero diferente es el comportamiento que registraron los asalariados de establecimientos formales o informales; en ambos casos –

aunque con magnitudes de origen diferentes- se produjo una caída significativa tanto del empleo pleno como del empleo parcial. Como resultado de ello sólo 4 de cada 10 asalariados de establecimientos formales mantiene un empleo pleno; al mismo tiempo que sólo a 2,5 de cada 10 cuenta propia, a 1 de cada 10 de asalariados informales o a 0,4 de cada 10 empleadas domésticas les ocurre lo mismo.

2.7. Aunque si bien la caída del Empleo Pleno también afectó al resto de los grupos, es en ellos donde la pérdida de participación se hizo menos evidente y en donde se registran los más altos niveles de empleo de este tipo: patrones de establecimientos formales (9 de cada 10); empleados públicos (6 de cada 10); profesionales del sector privado (5 de cada 10); y patrones de establecimientos informales (5 de cada 10). Por último, cabe destacar que los segmentos más castigados durante la década en cuanto a perder participación en el empleo pleno fueron: en primer lugar, el servicio doméstico (cayó de 17,5% al 4%); en segundo lugar, los trabajadores cuenta propia del sector informal (pasaron del 56% a 26%); en tercer lugar, los profesionales del sector privado (cayeron del 64% al 50%); y, finalmente, los asalariados de establecimientos formales (de 52% al 38%).

En términos generales se puede verificar que los problemas de empleo y la baja calidad de los mismos se encuentran altamente correlacionados con la segmentación de la estructura social del trabajo. En este sentido, se observa que los trabajos de mayor calidad tendieron a concentrarse en el sector privado formal (a pesar de su disminución durante el último período), mientras que la mayor precariedad e inestabilidad laboral estuvo fuertemente asociada al sector informal. Obviamente, las diferencias de inserción se expresan también en términos de ingresos en cada categoría de empleo. Pero más allá de la polaridad que asume el desempleo y la precariedad en el sector informal, no deja de sorprender los altos índices de precariedad –y por lo mismo, el alto grado de heterogeneidad- que presentan los ocupados en el sector formal: 3 de cada 10 profesionales y 4 cada 10 asalariados cuentan con empleos precarios, carecen de contrato estable y/o tienen ingresos por debajo del mínimo de mercado.

El desempleo no es un mal incurable producto de la globalización o de un flagelo de la naturaleza, sino algo bien distinto: legislaciones equivocadas que desalentaron a los empleadores desorganizando la producción de la sociedad.

Se podría decir que el mercado laboral crece en aproximadamente 350.000 personas por año, lo que implica que para que no aumente la tasa de desocupación la economía debería crecer entre 2 y 2.5%.

La problemática del desempleo en Argentina es relativamente reciente, si se la enfoca desde una perspectiva histórica. Después de estar en niveles inferiores a un dígito (es decir ser menor al 10%) desde mediados de siglo, se agravó en forma considerable en la década del '90, incrementándose a un máximo histórico de nivel nacional cercano al 20% hacia mediados de dicha década. Sin embargo, este fenómeno no se lo puede enfocar solamente como un problema de "corto plazo", sino además como un síntoma de serios problemas de estructura de la economía. Es más, no es un problema exclusivo de Argentina, ni siquiera de los países subdesarrollados o en desarrollo. La evidencia muestra que muchos países de Europa, particularmente aquellos con economías con fuertes subvenciones del estado a los desempleados, han experimentado niveles de desempleo similares al nuestro.

Por lo tanto, para simplificar los factores del desempleo, en el caso argentino, se pueden clasificar sus causas en transitorias y estructurales y de largo plazo^{xxiv}. Las primeras se relacionan fundamentalmente a la reciente reforma económica encarada por el gobierno de Carlos Menem. Ésta tuvo dos "frentes", el interno y el externo. En el primero se llevó a cabo la conocida reforma del estado. Por medio de la misma se redujo inicialmente el tamaño del estado en la economía, y se privatizaron las empresas estatales de servicios públicos. Esto generó una fuerte reducción del plantel de empleados públicos, que no fueron absorbidos en forma inmediata por las empresas privadas. Por ejemplo, en el caso de Telefónica se pasó de un plantel cercano a los 100.000 empleados durante el gobierno de Alfonsín a un valor menor a 10.000, una vez que fue privatizada. Este proceso de reforma y privatizaciones explica claramente la "explosión" del desempleo durante los últimos años. A su vez, en el frente externo se llevó a cabo la "apertura económica", la que consistió en la gradual reducción de impuestos a los productos importados. Esto provocó una creciente competencia externa y de este modo el cierre de una parte importante de empresas nacionales.

Por otra parte, tenemos los factores estructurales. Entre ellos se encuentran los institucionales, como la vigencia de un mercado laboral "imperfecto", es decir con altos costos de contratar y despedir gente para las empresas. Sin embargo, esto solo permitiría explicar que la economía tiene un nivel de desempleo mayor al caso de un mercado sin tales costos, y no la tendencia creciente de desempleo que se verificó desde los '70 (gran parte del cual fue

"disfrazado" hasta la reforma del estado de Menem por la contratación en gran escala de empleados públicos de baja productividad)

Finalmente, a lo anterior se suma tal vez el más serio factor estructural de la economía Argentina: la falta de un crecimiento económico sostenido a largo plazo, el que permitiría absorber la mano de obra desempleada en empleos de alta productividad. En este sentido caben dos reflexiones: 1) resolver problema del crecimiento puede ser más complicado que el del desempleo, y 2) mientras tanto el alto desempleo agrava el problema de la desigualdad en la distribución de la riqueza, porque aquel que está desempleado sencillamente no tiene ningún ingreso.

En síntesis, si el gobierno actual (y los futuros) quieren solucionar un problema tan serio como el alto desempleo debe encarar reformas de tipo estructural que den mayor movilidad al mercado laboral y promuevan el crecimiento económico a largo plazo. Las leyes, si realmente pretenden terminar con la desocupación, deben aceptar que existe la Ley de Oferta y la Demanda.

Los patrones constituyen hoy un "bien escaso en peligro de extinción". La reorganización social requiere nuevos empleadores porque son los que dirigen. Combinan y juntan las tareas productivas de los individuos aislados. Los gobernantes argentinos y sus asesores pretenden terminar primero con el déficit del Estado, para así luego, ganar la confianza del exterior, atraer inversiones extranjeras y aumentar el empleo. Cabe recordar que durante décadas proponían terminar con la inflación de la misma forma: nivelando el presupuesto nacional. Y como no lo conseguían, fue preciso que se solucionara, imponiendo el valor del dólar como moneda local a través de la convertibilidad. Existe aún en la actualidad un viejo mito mercantilista de que lo único que crea riqueza es la exportación, olvidando que las cosas de mayor valor se producen en y para la gente del país: alimentos, viviendas, por ejemplo. Siguen proponiendo exportar más cereales para abastecer un mercado internacional sobresaturado, cada vez menos rentable para nuestros productores. O exportar subvencionados productos con alta tecnología a países desarrollados. Pero jamás reactivar el empleo para el mercado interno.

Es importante aclarar que en muchos casos el único ingreso de una familia es el sueldo que puede tener el jefe de esta. Cuando este ingreso desaparece acarrea consigo problemas que agravan la situación. La familia trata de reducir sus gastos lo más posible, dejando solamente lo mínimo indispensable para vivir. Pero, todo empieza a decaer. La educación se sigue hasta el punto en que se pueda pagar el transporte y los elementos indispensables para esto, como libros y útiles escolares.

No tienen más la obra social y ahora recurren a hospitales públicos donde la atención está realizada con mucho esfuerzo y dedicación pero, un hospital que tiene un presupuesto tan reducido no puede actuar eficientemente con tanta gente que espera ser atendida. Con respecto a la alimentación, podemos decir que empiezan a adquirir alimentos de menor calidad hasta que se deba reducir el número de estos y ahí comienza el problema alimenticio porque no se consume lo mínimo indispensable para estar saludable. Es el caso de los niños que no se alimentan bien desde pequeños, luego cuando son adolescentes no poseen la misma inteligencia que otros adolescentes. Esto los lleva a abandonar sus estudios no solo por falta de dinero. Agobiados por los problemas deciden olvidarlos consumiendo alcohol y drogas que no sirven para nada y terminan dañando su cuerpo y su mente. Sus padres buscan trabajo desesperadamente pero no consiguen y terminan trabajando ilegalmente con un empleador que los explota. Esta es una breve explicación de lo que ocurre cuando se le saca el único ingreso que tiene el jefe de familia para mantener a los suyos.

Se cree^{xxv} que 6 de cada 10 nuevos desocupados de Capital y Gran Buenos Aires son jefes de hogares. El aumento llevo a que el 36.4% del total de desocupados esté al frente de una familia. Se trata de una cifra récord. En gran parte esto se debe a que donde más creció el desempleo fue en la construcción (alcanza al 35.4%), en la industria manufacturera y en los trabajos personales, que son actividades realizadas, mayoritariamente, por hombres y gente de edad intermedia, entre 35 y 50 años. Por esta misma razón la falta de trabajo crece en los varones, en particular los que se encuentran entre los 50 y los 64 años.

La Ley Nacional de Empleo de 1991 (Ley 24013) tuvo como propósito manifiesto prevenir y atender en forma mas elástica los desequilibrios socio laborales que sugerían los cambios estructurales, a la vez favorecer mecanismos de protección contra el desempleo, promoción del empleo y negociación de conflictos.

En el contenido de la ley, se distinguen al menos cuatro aspectos institucionales fundamentales en materia de protección contra el desempleo y de promoción del empleo:

La creación de un sistema de prestaciones para el trabajador desocupado (sistema integral de prestaciones por desempleo), así como la posibilidad de atender emergencias ocupacionales a través de programas activos de intermediación, capacitación y empleo transitorio.

La formación de un Fondo Nacional de Empleo – con los aportes de empleadores privados a través de un impuesto de 1,5% sobre la nomina salarial, con el fin de financiar tanto el

subsistema del desempleo por seguro como los programas de subsidio frente a emergencias ocupacionales.

La introducción de modalidades promovidas y flexibles de contratación, junto a una serie de medidas destinadas a la regularización y fiscalización del trabajo no registrado.

El establecimiento de mecanismos de intervención, mediación de conflictos y de regulación tripartita para procesos sectoriales o regionales de crisis y reestructuración productiva.

Capítulo III

EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO Y LA NECESIDAD DE ASEGURARLO EN AMERICA LATINA.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Alternativas de Protección frente al riesgo de Desempleo. 3. Los Seguros de Desempleo. 4. Las fallas de mercado para asegurar el Desempleo. 5. Evidencias sobre los efectos de los seguros de desempleo en los Mercados de trabajo. 6. Características de los seguros de desempleo en países industrializados. 7. Principales características de algunos países industrializados. 8. Los seguros de desempleo en América latina. 9. Comparación del seguro en Argentina con algunos países de América Latina.

1. Introducción

El riesgo del desempleo ha aumentado en América Latina en las dos últimas décadas, por el débil e inestable crecimiento de la actividad económica, lo que ha derivado en una baja creación de empleo, aumento en la desocupación, expansión de las ocupaciones de baja productividad y una mayor protección social.

El desempeño económico se ha registrado junto con un proceso de apertura comercial y financiera, y más competencia de los mercados, sin mayores logros en el desarrollo de mecanismos más efectivos de protección social. Esta mayor inseguridad asociada al funcionamiento regular de las economías abiertas ha activado la demanda por nuevas instituciones para enfrentar los mayores riesgos, en particular el del desempleo.

Una de las formas de protección más utilizadas en los países industrializados es el seguro por desempleo, complementado con programas asistenciales. Mientras los seguros constituyen una transferencia de los ingresos del trabajador en el tiempo, desde los períodos de ocupación a los de desocupación, la asistencia al desempleo es un régimen es un régimen de redistribución de rentas, ya que todos los desocupados con ingresos de subsistencia insuficientes perciben prestaciones durante el período completo de inactividad, financiadas con cargo a los ingresos del estado.

Otras formas de proteger a los empleados son el auto seguro y la autoprotección. La primera adopta la modalidad de fondos de capitalización individual o cuentas individuales, basada en planes de ahorro. Tiene ventajas sobre los fondos de reparto, ya que presenta menores complejidades de administración, supone bajos costos fiscales y sirve para enfrentar el riesgo del abuso y otorgar protección a todo evento. Sin embargo, la principal debilidad es el alto costo para cubrir situaciones de naturaleza probabilística, como el desempleo, de modo que no puede ser considerada como una alternativa a los seguros, sino que más bien como un instrumento complementario. Por su parte, la autoprotección puede ser concebida como el resultado de políticas orientadas a evitar que el desempleo se produzca o bien a controlar sus efectos; en estas se inscriben las políticas laborales activas.

Los seguros y la asistencia al desempleo son cuestionados por sus efectos, ya que al disminuir el costo de perder el empleo, así como el beneficio de encontrarlo, para quienes tienen el derecho de percibir sus prestaciones, induce el aumento de la tasa y el tiempo que dure la desocupación. Aunque la evidencia disponible no es definitiva, sí contribuye a poner en evidencia sus posibles debilidades y acentúa la necesidad de que su operación se enmarque en esquemas cuidadosamente diseñados.

En América Latina^{xxvi}, son pocos los países con seguro de desempleo los que, si bien se financian sobre la nómina de salarios, registran alta dependencia de los ingresos estatales al no equilibrar sus ingresos con sus gastos. Además presentan baja integración con otros programas y

reducida cobertura, lo que se explica por una alta informalidad y por las dificultades para reunir las condiciones e elegibilidad. La informalidad opera como un obstáculo para su funcionamiento ya que, por su naturaleza contributiva, sólo permite incorporar a los trabajadores formales. Por su parte el riesgo moral es mayor en la medida en que un desempleado puede encontrar empleo en este sector y continuar percibiendo beneficios, lo que puede generar una carga financiera significativa que presionará al alza de las cotizaciones o a un mayor compromiso de recursos fiscales. Además, si la probabilidad de que los trabajadores más pobres acumulen cotizaciones mínimas previas es baja, una alta participación del estado en el financiamiento tendrá carácter regresivo.

En cambio el mecanismo más utilizado es el de las indemnizaciones por despido, que buscan privilegiar la preservación del puesto de trabajo antes que proteger ingresos por pérdida del empleo. Las instituciones que hacen uso de este mecanismo también son cuestionadas por sus efectos, entre ellos, incentivar despidos anticipados, forzar renunciaciones con el objeto de evitar los gastos asociados o promover conductas para provocar despidos. Ello genera un sobre costo que afecta la movilidad laboral, limita el crecimiento del empleo y, en muchos casos, induce a la adopción de contratos temporales o a la subcontratación.

Tanto los seguros como las indemnizaciones han sido objeto de reformas. Entre los primeros, la mayor innovación se registró en Chile^{xxvii} al crearse una nueva institución de diseño inédito que combina cuentas individuales con un fondo de reparto, mientras que las reformas a las indemnizaciones se han caracterizado por reducir sus beneficios y por buscar modalidades de aprovisionamiento y pagos a todo evento, mediante la creación de fondos o cuentas de ahorro individual.

En la búsqueda de mejores soluciones de protección frente al desempleo, los seguros pueden constituirse en facilitadores de la transición hacia economías más abiertas. El que este instrumental sea eficiente y no aumente costos de despido, como ocurre con las indemnizaciones, ni genere efectos indeseados en los mercados de trabajo, como lo sugiere la discusión sobre los programas de seguros y de asistencia al desempleo, dependerá crucialmente de sus especificaciones de diseño.

Para avanzar en el desarrollo de nuevos instrumentos de protección ante el desempleo, es posible considerar tres ámbitos simultáneos de aplicación, partiendo por fortalecer la aún débil

institucionalidad para implementar políticas activas de mercado de trabajo y para integrarlas con la con la protección al desempleo. Su desarrollo constituye una condición de eficacia para cumplir un efectivo rol de autoprotección al vincular las prestaciones con servicios de información, intermediación y capacitación laboral.

Respecto al diseño, el ámbito posible de acción es amplio, puesto que no sólo se trata de disciplinarlos sistemas existentes sino que también de analizar modelos alternativos o complementarios a los diseños tradicionales de reparto, como los fondos de capitalización y de ahorro individual. En este sentido, el nuevo modelo de seguro de Cesantía puesto en vigencia en Chile debe ser observado con particular atención.

En materia de cobertura, por ejemplo, la incorporación de planes de ahorro complementarios bajo la forma de cuentas individuales permitiría ampliar la protección a asalariados con contratos a plazo y generar beneficios a todo evento, lo que también constituiría un incentivo a la formalización. Además, se puede contribuir a resguardar el equilibrio económico, al financiar parte de los beneficios con los saldos acumulados en las cuentas individuales, especialmente en los primeros meses de cesantía, cuando ésta afecta a una mayor proporción de desempleados.

Finalmente, el rediseño de la protección debe considerar las características de los mercados de trabajo así como los propios regímenes de protección preexistentes. El instrumental disponible de las indemnizaciones y los seguros de desempleo contributivos, ya sea que operen bajo la modalidad de reparto, cuentas individuales o combinación de las dos anteriores, así como la asistencia al desempleo, requieren ser combinados para evitar la sobreprotección y generación de costos de eficiencia que afectan el funcionamiento de los mercados de trabajo.

2. Alternativas de Protección frente al riesgo de Desempleo.

Para el caso de la protección frente al desempleo, resulta conveniente considerar las tres opciones generales para enfrentar riesgos:

El seguro de mercado, que implica compartir los riesgos entre las personas.

El autoseguro, que generalmente considera ahorro preventivo.

La autoprotección, que consiste en adoptar medidas para reducir la probabilidad de que se produzcan los eventos a proteger. En general, resulta conveniente emplear varios instrumentos y mientras más de éstos se disponga, mayores serán las posibilidades de asegurar protección.

3. Los Seguros de Desempleo.

Una primera alternativa está dada por los seguros de mercado. Sin embargo, para el caso de la protección al desempleo se presentan determinadas fallas que no conducen a un aseguramiento óptimo, lo que justifica la implementación de políticas públicas bajo la forma de un seguro social y protección social.

Cabe notar que existen otras instituciones como la asistencia al desempleo. En un régimen de este tipo, los desocupados que presentan insuficiencia de ingresos perciben prestaciones durante el período completo de inactividad, financiadas con cargo a los ingresos del estado; por lo tanto, para que una persona perciba una prestación, es suficiente que esté desempleada y que sus eventuales ingresos no laborales sean inferiores a un nivel determinado. El subsidio que proporcionan estos programas asistenciales depende de la presencia y monto de otros ingresos y, habitualmente, se proveen por un tiempo ilimitado.

En tal caso, ni la cuantía de las prestaciones ni su duración depende de las cotizaciones que haya abonado el trabajador. Este método de financiamiento implica que para un nivel de prestaciones dado, el tipo de imposición fiscal aplicable a los trabajadores ocupados y a las empresas será proporcional al número de desempleados. En suma, la asistencia al desempleo es un régimen de redistribución de rentas entre los componentes del mercado de trabajo, mientras que el Seguro de Desempleo es más bien una transferencia en el tiempo de los ingresos del trabajador, desde los períodos de ocupación a los de desocupación.

A continuación vamos a exponer tres aspectos fundamentales asociados con la creación y funcionamiento de los seguros de desempleo:

4. Las fallas de mercado para asegurar el Desempleo

Los regímenes de prestaciones por desempleo, constituyen una respuesta de política pública orientada a subsanar incapacidades de mercado para ofrecer posibilidades de aseguramiento idóneas. Estas fallas del mercado son las siguientes:

4.1. Riesgo de abuso

Al contratar protección, los asegurados comienzan a destinar menores esfuerzos para evitar la ocurrencia del desempleo, con lo cual aumenta la probabilidad de quedar cesante y con ello la intensidad de uso del sistema. En tales circunstancias, la probabilidad de desempleo deja de ser exógena con respecto a las decisiones del trabajador, y las reglas propias del mercado no conducen a un aseguramiento completo. Este efecto puede verse amplificado, si además se presentan colusiones entre trabajadores y empleadores por la vía de simular despidos u otras acciones tendientes a sobre utilizar el sistema. Para contrarrestar tales efectos, estos sistemas operan sobre la base de establecer una serie de requisitos previos, ya sea para acceder a los beneficios, determinar las restricciones referidas al monto de los beneficios, definir su duración, y otros aspectos institucionales que condicionen fuertemente los efectos finales sobre el mercado de trabajo.

4.2. Selección adversa

Surge ante la existencia de distintas probabilidades de cesantía entre los trabajadores asegurados; información que no está disponible para una entidad aseguradora. Así, quienes tendrían mayores incentivos para beneficiarse de un seguro serían aquellos que presenten un riesgo de cesantía mayor, lo cual en un sistema de aseguradores privados significaría que las carteras de beneficiarios se concentrarían con trabajadores mas riesgosos, por lo que, en consecuencia, los precios del seguro tenderían a aumentar y se terminaría finalmente por cubrir a una ínfima proporción de la fuerza de trabajo.

La presencia de este efecto explica por una parte, la ausencia de mercados privados de seguros de desempleo y, por otra, que en la práctica deban operar sobre la base de la obligatoriedad, condición que permite incorporar el universo de individuos al sistema.

Sin embargo, considerando las dificultades prácticas que se presentan para determinar pagos correlativos con distintas probabilidades de desempleo e intensidades de uso de los

beneficiasen el tiempo – ambas condiciones necesarias para obtener un diseño óptimo-, el funcionamiento de éstos sistemas deriva en generar subsidios cruzados entre los beneficiarios, puesto que no se garantiza directa correspondencia entre los beneficios recibidos con los aportes, y así, quienes presentan menores probabilidades de uso, terminan beneficiando a quienes tienen una mayor probabilidad de despido.

4.3. Imperfecciones del mercado de capitales

En la medida en que los desempleados no sean elegibles como sujetos de crédito con cargo a sus ingresos laborales futuros, la duración de la búsqueda de empleo será inferior a la óptima. Así, las prestaciones por desempleo a los beneficiarios el poder adquisitivo que necesitan para buscar trabajo con mayor eficacia. Este es el punto de vista que justifica el que las prestaciones o beneficios monetarios por desempleo deban guardar correspondencia con el nivel de los salarios previos a la cesantía, durante un plazo limitado.

4.4. Riesgo de desempleo masivo

Alude al componente sistémico asociado al ciclo económico, que se expresa como el riesgo de desempleo masivo en situaciones de depresión económica, al no existir independencia entre los eventos e desempleo. Así, el carácter contracíclico del sistema, provoca que en fases recesivas el mismo se torne deficitario y superavitario en las expansivas. Teóricamente, este problema podría resolverse determinando una tasa de desempleo para la cual el sistema equilibre sus ingresos y gastos, de modo que en períodos de expansión se generen los excedentes necesarios para financiar beneficios cuando el sistema se vuelva deficitario. Sin embargo, aun obviando las dificultades para determinar una tasa de desempleo normal o de largo plazo que permita su financiamiento equilibrado frente a elevadas tasas de desempleo, ello podría significar como contrapartida establecer montos relativamente elevados de primas o de contribuciones.

Finalmente, la evidencia sugiere que las presiones que enfrentan estos sistemas en fases recesivas, por la vía de ampliaciones en la cobertura, flexibilizaciones en los requisitos para acceder a las prestaciones, y el relajamiento de los administradores para fiscalizar el funcionamiento del mismo, terminen comprometiendo importantes recursos de cargo fiscal necesarios para financiar el permanente déficit.

5. Evidencias sobre los efectos de los seguros de desempleo en los mercados de trabajo

Los seguros de desempleo son instituciones de amplia aplicación a nivel internacional y operan fundamentalmente sobre la base de un fondo de reparto, lo que permite agrupar riesgos y por lo tanto constituyen, desde este punto de vista, una solución eficiente para enfrentar eventos probabilísticos como el desempleo.

Sin embargo, estos sistemas enfrentan severos cuestionamientos respecto de los efectos no deseados que su operación provoca en los mercados de trabajo, ya que al disminuir el costo de perder el empleo, y el beneficio de encontrarlo, para quienes derecho de percibir sus prestaciones, se tiende a inducir el aumento de la tasa y de la duración del desempleo.

En general, tales efectos pueden ser visualizados según el enfoque del modelo de búsqueda, en el cual se asume que los salarios están asociados con las características de las ocupaciones y que en cada caso existen estándares mínimos de contratación en función de requisitos educacionales, de experiencia y entrenamiento, entre otros. Como distintos empleadores tienen distintos estándares de contratación, habrá una distribución de salarios esperados, asociados con cada vacante de trabajo disponible.

Dado que existe información imperfecta, el individuo no conoce cada salario ofrecido por cada empresa o bien el estándar de calificación requerido para ser contratado, de modo que así se activará un proceso de búsqueda destinado a conciliar los requisitos con sus habilidades. El trabajador aceptará una oferta de trabajo determinada, al contrastar su salario de reserva con el salario ofertado por una empresa.

Si el salario de reserva fuese relativamente alto, el trabajador rechazará más empleos, lo que aumentará la duración esperada del desempleo. Así, altos salarios de reserva conllevan costos mayores por períodos de permanencia en el desempleo, no obstante que podrían originar mayores beneficios por un mayor salario post-desempleo.

De este modo, en un mercado de información imperfecta, se generará desempleo por búsqueda, y cualquier reducción del costo de permanecer desempleado debería aumentar su salario

de reserva y un mayor tiempo de desempleo. Este es el principal efecto que puede ser atribuido a un programa de seguro de desempleo.

No obstante lo anterior, cabe considerar que cualquier aumento en la necesidad de contar con ingresos corrientes con relación a ingresos futuros conduciría hacia más bajos salarios de reserva, y por lo tanto a períodos más cortos de desempleo, así como más bajos salarios post-desempleo. De tal forma que aquellos desempleados de familias pobres, por ejemplo, podrían ubicarse en ocupaciones con salarios relativamente más bajos, con mayor frecuencia que individuos igualmente calificados de familias de altos ingresos.

Finalmente, las conclusiones principales de este enfoque también pueden ser diferentes si al mismo tiempo aumenta el nivel de calificación, ya que en tal caso, si bien tendería a aumentar el salario de reserva, por otra parte también aumenta la proporción de puestos de trabajo para los cuales el trabajador estará en condiciones de desempeñar.

Un efecto adicional se plantea habitualmente respecto a que los beneficiarios de un programa de seguro tendrían incentivos para buscar empleos informales, los cuales presentan mayores dificultades para su fiscalización. Por su uso indebido, tenderían a subsidiar empleos de baja productividad, reducir la formalidad del mercado de trabajo, e incrementar los costos de administración y de fiscalización, generando permanentes presiones sobre los recursos públicos para corregir los problemas de financiamiento.

Los efectos de los seguros de desempleo y la asistencia estatal directa a los desempleados, han recibido particular atención por su impacto sobre el comportamiento del mercado de trabajo, refiriéndose principalmente a las áreas de rendimiento y disciplina laboral, desempleo, empleo y otros aspectos institucionales. Veamos a continuación cada uno de ellos:

5.1. Rendimiento y disciplina laboral

Algunos autores^{xxviii} enfatizan en que estos sistemas traban el crecimiento de la productividad y aumentan el desempleo. Su impacto sobre la productividad se atribuye a que la protección que proveen, modere el efecto del desempleo sobre los asalariados, en detrimento del esfuerzo laboral y la disciplina colectiva. Cuanto mayor es el desempleo tanto mayor es el temor a perder el empleo, y más estará dispuesto el trabajador a avenirse a las exigencias de los

empleadores, incluido un mayor rendimiento en el puesto del trabajo. En cambio, al proveer un ingreso alternativo al salario, se atenuaría el temor a la pérdida del empleo, lo que afectaría la intensidad individual del trabajo.

Un efecto similar se obtiene, cuando las empresas utilizan el salario para atraer y conservar a sus trabajadores o para disuadirlos de ellos. A fin de evitar costos de rotación, las empresas buscan estimular la productividad aumentando los salarios, lo que afecta al empleo y aumenta la desocupación. Sin embargo, si el beneficio por desempleo es relativamente bajo, mayor será el costo de perder el empleo, lo que podría tener consecuencias negativas en la disciplina colectiva, con el fin de conseguir el empleo y generar actitudes de resistencia concertada frente a cambios organizacionales y a afectar la productividad.

Conclusiones distintas se extraen de un trabajo de Spiezia^{xxix}, en el cual se busca determinar bajo que circunstancias las prestaciones no afectan a la tasa de desempleo. El argumento principal se basa en la distinción entre la asistencia a los desempleados y un seguro de desempleo.

Puntualiza el autor que los efectos negativos atribuidos al funcionamiento de los seguros se basan en supuestos que no se verifican en la realidad especialmente en cuanto a que presuponen que todos los desocupados tienen derechos a beneficios por tiempo ilimitado, y que tampoco se tiene en cuenta que en la practica las prestaciones son financiadas por los propios trabajadores asegurados y sus empleadores.

Una predicción usual es que las prestaciones incrementan la utilidad relativa del desempleo y elevan el salario exigido por el trabajador, lo que disminuye la probabilidad de que el trabajador se coloque aumentando la duración del desempleo. Sin embargo, estos resultados son validos solo si el beneficio se conduce incondicionalmente a todos los desocupados, lo que no sucede en la practica, ya que no tiene derecho a prestación quienes renuncian o han sido despedidos por faltas graves. Los que no han estado trabajando el tiempo suficiente, los que no han buscado colocación o han rechazado ofertas de empleos adecuadas; y los que han agotado el plazo de su derecho a prestación.

Y es, precisamente, para tales desempleados, que el aceptar una oferta de trabajo, resulta más atractivo ya que esta es la única manera de adquirir el derecho a percibir una prestación en el

futuro. Esta reacción, conocida como efecto de habilitación, revela que el régimen es una forma de seguro, pues si existe el riesgo de quedar desempleado en el futuro, lo mejor que se puede hacer para asegurarse contra ese riesgo es volver a trabajar. En consecuencia, el seguro aumentará el ritmo de transición del desempleo al empleo y se reducirá el periodo de los desocupados que no tienen derecho a la prestación. Además, el salario de reserva del trabajador irá reduciéndose a medida que se acerque la fecha de expiración del derecho a prestación.

La incorporación de los requisitos de concesión da lugar por lo tanto, a diferentes efectos de las prestaciones: un adverso en los salarios de reserva y los esfuerzos por colocarse entre quienes reúnen las condiciones a percibir una prestación y, otro positivo, que en cambio, alienta a colocarse a quienes no la reúnan. Así pues, en conjunto, el seguro por desempleo tiene consecuencias ambiguas sobre la duración del desempleo y sobre la tasa de salida de este. Esta indeterminación respalda la opinión de que el efecto de las prestaciones sobre la tasa de desempleo depende de las características del sistema de que se trate, es decir, de que sea un régimen asistencial o de seguro. En particular, los requisitos fijados por la gran mayoría de los regímenes son suficientes para evitar que las prestaciones aumenten la duración del periodo de desempleo.

Respecto de las consecuencias sobre el número de desempleados, lo que se debe lograr es que las prestaciones se financien con impuestos, como en un régimen de asistencia a los desempleados. En tal caso, los ocupados han de renunciar aparte de sus ingresos para pagar prestaciones a los que están desocupados. Esa merma de sus ingresos se compensa por el hecho de que si quedan desocupados en el futuro, percibirán el mismo nivel de prestaciones. Sin embargo, la desutilidad de ganar menos (una vez descontado el impuesto) será mayor que la utilidad de gozar del derecho a prestación, porque cualquier persona siempre preferirá recibir ahora una determinada cantidad de dinero a recibirla en el futuro (a menos que cobre intereses que los compensen).

Así entonces, como la desutilidad de los gravámenes de hoy es mayor que la utilidad de las prestaciones el día de mañana, las empresas deben pagar salarios más altos para evitar caídas en el rendimiento o perder trabajadores, lo que disminuye la demanda de mano de obra y aumenta el desempleo.

Si en cambio las prestaciones se costean con las cotizaciones acumuladas de los trabajadores asegurados, el régimen funciona como un plan de ahorro obligatorio: cada trabajador

economiza una parte de su salario actual, para asegurarse un determinado nivel de ingresos en caso de desempleo. Como el tipo de interés es precisamente el precio que se pide por ahorrar, el trabajador de dará igual cotizar, y percibir un salario mas bajo, una ves descontada esa cantidad, para asegurarse en el futuro el nivel de prestación previsto. Es decir, que un sistema de este tipo, los efectos contrarios que tienen las prestaciones, y las cotizaciones sobre los niveles salariales se anulan entre si, y como resultado de ello, el seguro de desempleo no influye en los niveles salariales ni en la demanda de mano de obra.

El análisis de los efectos de los dos sistemas- la asistencia y el seguro-, muestra que mientras el primero incrementa la duración y la magnitud del desempleo, es probable que el segundo no influya en la tasa de desempleo, lo cual se debe a sus aspectos mas característicos, por una parte los requisitos de concesión y autofinanciamiento buscan evitar, que esos regímenes prolonguen la duración del desempleo, y ello combinado con un financiamiento basado en cotizaciones hace probable que se neutralice las posibles consecuencias negativas de las prestaciones sobre los salarios y el empleo.

5.2. Sobre el desempleo

Los argumentos en este caso generalmente descansan sobre nociones acerca de cómo operan los incentivos al trabajo, partiendo generalmente de un supuesto implícito de que es posible la opción voluntaria entre empleo y desempleo. En efecto, se afirma que la protección del desempleo opera como un desincentivo al trabajo, sin embargo, cabe formularse la pregunta sobre ¿que proporción de los beneficiarios prefiere no trabajar?

Por otra parte, se plantea que el problema se presenta entre alternativa polares; empleo/salarios respecto de desempleo/beneficios, mientras que en la práctica la opción de no trabajar puede tener dos tipos de beneficios monetarios: 1) el beneficio por desempleo y 2) otros ingresos no registrados, los que el trabajador compararía con el salario que percibiría al volver a un empleo. Además, es probable que estos efectos difieran según se trate de economías estancadas o con una débil demanda de mano de obra, así como también carece de sentido en circunstancias en que las prestaciones se perciban por corto tiempo, o su nivel sea muy bajo.

La mayoría de los estudios efectuados desde principios de los años ochenta, parten de la hipótesis de que el período medio durante el cual se perciben prestaciones por desempleo, guarda

una relación positiva con la tasa de sustitución y con el período máximo durante el cual se pagan prestaciones.

A partir de una serie de estudios transnacionales y macroeconómicos, se llegó a la conclusión de que la influencia de la tasa de sustitución y de la duración de las prestaciones no es ni grande ni insignificante. La repercusión del nivel de las prestaciones en el desempleo se debería en parte a las consecuencias de la tasa de sustitución en los salarios y, en parte también, al impacto del nivel y la duración de las prestaciones en la estrategia de búsqueda de trabajo.

La OIT^{xxx}, por su parte, puntualiza la insuficiencia de los estudios que utilizan indicadores globalizados. Las tasas de sustitución dependen de las circunstancias familiares, el historial laboral anterior y de la duración del desempleo. Para toda la población existe una distribución de las tasa de sustitución que cambian en el tiempo. Se ha observado que hay datos fehacientes sobre la repercusión de las variaciones del nivel de las prestaciones de desempleo en la salida del desempleo con estudios basados en micro datos de los Estados Unidos, se llegó a la conclusión de que hay una relación positiva entre el seguro de desempleo y su duración. Indican que un aumento de la tasa de sustitución de 10 puntos porcentuales incrementaría la duración media del desempleo en alrededor de una semana.

Otros resultados para Estados Unidos, indican que la proporción de personas que sigue desempleada se reduce bruscamente al agotarse el derecho a recibir la prestación. Se observó un fuerte aumento de las salidas en el caso de los beneficiarios del seguro de desempleo al cabo de 26 y de 39 semanas, que corresponden a períodos similares de terminación del derecho al seguro de desempleo. Al respecto, la distinción entre la duración del desempleo indemnizado y la del desempleo total tiene su importancia.

También se ha planteado que la existencia de los seguros por desempleo induce aumentos de las tasas de participación con el fin de acceder más tarde al beneficio, estimulando así un aumento en el nivel de desempleo. Un ejemplo es la comparación entre Canadá y los Estados Unidos, donde las tasas de desempleo eran casi iguales en los años sesenta, pero en los años ochenta fueron, en promedio, dos puntos porcentuales mayores en Canadá.

Se hicieron estudios para ver hasta qué punto era posible atribuir tal diferencia a la implantación en Canadá, en 1971, de un seguro de desempleo generoso, y concluyeron que los

trabajadores canadienses han adaptado su oferta a los sistemas de prestaciones, y que una buena parte de la diferencia de las tasas de desempleo se debe al abandono de la inactividad.

Sin embargo, de lo anterior podría derivarse que el efecto principal es mas bien un incentivo al empleo, por lo menos por el tiempo exigido por el sistema para tener derecho a prestaciones. En este sentido, la cobertura del desempleo se sumaría al conjunto de incentivos al trabajador asalariado, incorporados a todos los sistemas legales de protección laboral, ya que el empleo asalariado es el único medio para acceder a gran parte de los beneficios sociales.

Analizando el problema para el caso de Europa, que estos sistemas tienen efectos directos sobre el empleo, porque reducen los incentivos para buscar trabajo ya que al encontrarlo pierden la prestación y deben volver a cotizar. Es la denominada “celada del desempleo”, que surte efecto sobre todo en las personas cuya principal oportunidad de librarse del desempleo consiste en aceptar un trabajo temporal y de dedicación parcial. El beneficio que obtienen con un empleo semejante sería muy modesto en comparación con el costo de oportunidad de renunciar a las prestaciones.

Finalmente, las prestaciones favorecerían alzas salariales, al mejorar la posición negociadora de los trabajadores. En el extremo inferior de la escala salarial, éstas operarían como un mínimo a la remuneración neta. Al elevar las remuneraciones mas bajas, las prestaciones empujan hacia arriba los salarios, por lo que en corto plazo, aumentarían los costos laborales generando mas desocupación.

5.3. Desempleo de larga duración

Otro punto en discusión se refiere a que los seguros de desempleo acrecentarían el desempleo de larga duración, porque evitan la necesidad de aceptar cualquier empleo bajo y sobre todo cuanto mayor es el beneficio otorgado por el régimen en relación con el salario, y mayor la duración del período en que éste se percibe. Sin embargo, una mayor duración del desempleo podría tener un aspecto positivo si permite un mejor ajuste entre calificaciones de los asalariados y requerimientos de las empresas y, por lo tanto, implique a futuro una menor tasa de abandono voluntario del empleo y menor rotación.

No obstante lo anterior, y si bien puede tener la ventaja de posibilitar al desempleado su readaptación en función de las características de las vacantes, en el caso del desempleo europeo, este argumento no sería válido, ya que para encontrar un empleo estos trabajadores tienen que recalificarse profesionalmente y modificar radicalmente su forma de vida; y las prestaciones por desempleo, en particular, la asistencia por desempleo, reducen la necesidad económica de hacer ambas cosas.

Sipiezia^{xxx} coincide con lo anterior y sostienen que:

Para el caso europeo, el aumento en la desocupación se asocia a una mayor permanencia en el desempleo atribuida a los mayores beneficios de los programas de desempleo;

Beneficios más generosos, en montos y duración, conllevan a un aumento del tiempo medido del desempleo y que éste último tiende a disminuir frente a programas que otorgan bonos por reemplazo o servicios para mejorar el proceso de búsqueda de trabajo y el control de los beneficiarios;

Los beneficios de desempleo tienen efectos poco significativos sobre los salarios post-desempleo, principalmente porque los asegurados con mayor tiempo de desempleo resultan menos atractivos para los empleadores potenciales;

Respecto del nivel y duración de beneficios, los efectos negativos más significativos se registran entre la duración y la transición del empleo, los del nivel de beneficios en la transición al entrenamiento y ambas variables sobre la transición a la inactividad;

Mayores beneficios reducen movimientos desde el empleo a la inactividad e incentivan, especialmente a las mujeres, a ingresar a la fuerza de trabajo.

5.4. Sobre el empleo

Se postula que al establecer contribuciones sobre la nómina salarial, aumenta el costo del trabajo y por lo mismo se reduce el empleo, agravando el problema a solucionar. Al financiarse con cotizaciones de los trabajadores, se reduce la remuneración neta, lo que estimula la presión salarial y desencadena efectos no buscados. Si se financian con gravámenes al consumo, su efecto será reducir la demanda de los consumidores y se afectará al empleo

Estos programas favorecen la informatización, a través de mecanismos de connivencia entre empleadores que quieren eludir los aportes a la seguridad social y asalariados que, aunque trabajan, quieren recibir las prestaciones; (especialmente en países donde el control del cumplimiento con las leyes es débil). En oposición, también se ha planteado que el empleo formal, con un determinado número de contribuciones, es una condición que permite acceder a los beneficios, lo cual más bien actúa como un estímulo a la formalización.

Como es posible observar, la evidencia disponible respecto de los efectos de los seguros de desempleo sobre los mercados de trabajo, si bien no permite arribar a conclusiones definitivas, sí contribuye a poner en evidencia sus posibles debilidades, y acentúa la necesidad de que su operación se enmarque en esquemas cuidadosamente diseñados; con beneficios moderados y decrecientes; con incentivos correctos que no generen distorsiones en el funcionamiento de los mercados; y con esquemas de financiamiento que permitan asegurar el equilibrio en el tiempo. La distinción entre un seguro y un programa de asistencia, también resulta crucial para identificar los posibles efectos en las conductas de los distintos agentes.

6. Características de los seguros de desempleo en países industrializados.

Los sistemas de protección a desempleados, en su versión tradicional de seguro de desempleo o de asistencia al desempleo. Comenzaron a desarrollarse en Europa occidental desde la post guerra y se caracterizaron por proporcionar generosos beneficios con sólo moderadas restricciones de acceso, coexistiendo con importantes protecciones frente a los despidos individuales y colectivos. También se desarrollan y consolidan en los Estados Unidos y Canadá, países donde la protección frente al despido es relativamente menor. En América Latina, el tema de la protección contra el desempleo ha pasado a ser objeto de controversias en años recientes y con no poca frecuencia se ha considerado al seguro de desempleo como posible alternativa, total o parcial, a los regímenes de indemnizaciones por despido.

No obstante que estos sistemas cumplen funciones similares entre los distintos países, existen en la práctica distintos objetivos que podrían motivar el tipo de seguro de desempleo para cada país. Estos pueden ser los siguientes^{xxxii}:

- Sustitución de ingresos y reinserción laboral: un objetivo común de estos sistemas es proteger a los desempleados en su transición hacia un nuevo empleo, específicamente a aquellos que registran contribuciones en el sistema y que hacen esfuerzos de búsqueda de un nuevo empleo.

- Red de seguridad social: muchos programas también se proponen prevenir situaciones de pobreza entre aquellos que enfrentan el desempleo. Estos programas generalmente proporcionan beneficios relativamente bajos respecto de aquellos que buscan sustituir un alto porcentaje de los ingresos previos.
- Estabilización macroeconómica: en este caso se busca que el mecanismo sirva de estabilizador de la economía durante recesiones para mantener el gasto en consumo. Para alcanzar este objetivo los sistemas requieren cubrir un amplio porcentaje de los desempleados y contar con los recursos para financiar beneficios en situaciones depresivas.
- Promoción de la reestructuración y la eficiencia: en países que enfrentan situaciones de altos despidos y ajustes de mercado, los seguros de desempleo pueden ser considerados como una forma de reducir la resistencia de los trabajadores para facilitar los cambios. Este ha sido el rol que estos sistemas han desempeñado en los países de Europa del Este.

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, se ha registrado un aumento de los sistemas de seguros de desempleo en el mundo.

Los principales aspectos de diseño de los programas de seguro de desempleo y de Asistencia al Desempleo actualmente en países industrializados, se tienen en cuenta 5 variables principales:

El tipo de programa.

La cobertura.

Las características de los beneficios.

Las condiciones establecidas para su adjudicación y, finalmente;

Las fuentes de financiamiento utilizadas, ya sea del trabajador, del empleador o del estado.

En función de la información presentada y de la discusión previa es posible identificar los principales factores de diseño de los sistemas de protección al desempleo:

6.1. Tipos de sistemas

Las modalidades identificadas son los seguros obligatorios de desempleo organizados sobre la base de un fondo de reparto y los seguros voluntarios de desempleo, que operan sobre la base de la constitución de fondos de desempleo, como en Dinamarca y Suecia y afiliación obligatoria para los sindicalizados, no obstante que admiten la incorporación voluntaria de los no sindicalizados así como de los trabajadores por cuenta propia. Finalmente existen los programas de asistencia al desempleo, que transfieren subsidios de cargo fiscal para quienes satisfacen determinados requerimientos y que son evaluados mediante test de insuficiencia de ingresos. Es posible observar, además, que gran parte de los regímenes se han organizado combinando un seguro contributivo y un nivel de asistencia al desempleo.

6.2. Cobertura

Cerca de la mitad de los programas obligatorios por desempleo cubren principalmente a los trabajadores asalariados, especialmente de la industria y el comercio, aunque se presentan exclusiones aplicadas frecuentemente sobre trabajadores de la agricultura, del sector público y de los servicios domésticos y, en algunos casos, para quienes superan un determinado nivel de ingreso. Los trabajadores por obra o faena suelen ser beneficiados con programas especiales, del mismo modo que los trabajadores portuarios, de ferrocarriles y otros. Rara vez son compensadas las personas desempleadas que han entrado por primera vez a la fuerza de trabajo o después de un largo período de ausencia.

Los sistemas voluntarios, por su parte, operan en aquellos sectores en los cuales los sindicatos han creado fondos de desempleo. La afiliación a estos esquemas suele ser obligatoria para los miembros de los sindicatos aunque pueden ser abiertos para el ingreso voluntario de los no afiliados. Los trabajadores no asegurados, por ejemplo los recién graduados o trabajadores por cuenta propia, son elegibles para los beneficios asistenciales de cargo fiscal una vez que se encuentran desocupados.

6.3. Financiamiento

Los mecanismos utilizados para financiar los seguros de desempleo son generalmente los mismos que se aplican en otras ramas de la seguridad social: contribuciones definidas como un

porcentaje de los salarios y pagados por un período. En algunos casos, el Estado garantiza un subsidio, particularmente para extender los beneficios.

Así, las alternativas van desde seguros basados en a) el aporte de empleadores, trabajadores y que benefician a asalariados desempleados. En éstos tanto las empresas como los trabajadores son legalmente constreñidos para contribuir al sistema, no obstante que existen algunas experiencias que operan sobre la base de la acción voluntaria o convencional, desarrolladas por organizaciones sindicales, especialmente en países nórdicos, b) financiamiento estatal por rentas generales que condicionan el pago de beneficios al cumplimiento de una serie de requisitos específicos; y c) sistemas mixtos de contribuciones y rentas generales. En algunos casos, los ingresos generales son empleados únicamente cuando los sistemas registran déficit, o se decide proporcionar beneficios adicionales o, en otros, constituyen un componente particular de financiamiento de los seguros.

Las contribuciones para el seguro de desempleo a menudo son compartidas entre trabajadores y empleadores; aunque alternativamente, toda la contribución puede ser realizada por el empleador. Por otra parte, los subsidios estatales pueden ser significativos y alcanzar en muchos casos a cubrir hasta dos tercios de los gastos de los programas y finalmente, los sistemas de asistencia al desempleo son financiados completamente por el Estado, sin contribuciones de empleadores y trabajadores.

6.4. Condiciones de elegibilidad.

Debido a la característica de estas prestaciones, se presenta el riesgo que a los beneficiarios obtengan ganancias no declaradas mientras permanecen cubiertos por el sistema. Ello a justificado imponer una serie de condiciones, de cuyo cumplimiento depende el equilibrio financiero del régimen y, muchas veces, su propia existencia.

Para calificar, un trabajador debe estar desempleado involuntariamente y haber completado un período mínimo de contribuciones que generalmente se establece como de seis meses de cotizaciones en el año previo al desempleo. En algunos países industrializados, también los estudiantes pueden ser elegibles sin haber tenido experiencia laboral previa, especialmente en períodos recesivos.

Con el objetivo de incrementar los incentivos para volver a trabajar, generalmente los seguros de desempleo condicionan el pago de los beneficios a la disposición de trabajar del desempleado. Para ello, los trabajadores se deben inscribir en agencias de empleo estatales o vinculadas a gobiernos locales. Si el trabajador rechaza ofertas de empleo adecuadas, ya no se considera que esté en situación de desempleo involuntario, por lo tanto es descalificado del pago de beneficios, el concepto de empleo adecuado, obviamente descansa en la calificación administrativa de las razones esgrimidas por el trabajador para rechazar las ofertas de empleo.

En los regímenes asistenciales que normalmente permiten prolongar la protección cuando cesa la del régimen contributivo o cubrir a quienes no alcanzan a cumplir las condiciones, se exige comprobar la insuficiencia de medios de subsistencia.

6.5. Beneficios

En general, la evidencia presenta dos formas principales de determinación del monto del beneficio: monto fijo, igual para todos los beneficiarios del sistema y monto variable en función de la remuneración pasada. Además, estos sistemas generalmente establecen montos mínimos y máximos en dinero.

La tasa promedio del beneficio se sitúa entre un 40% y 75% de la remuneración previa, sin embargo, un tope de salarios impositivos o bien un beneficio máximo puede acotar el rango en el que el porcentaje de salarios puede ser aplicado. La experiencia señala, además, que los incentivos para volver a encontrar un empleo se ven seriamente afectados en sistemas en que estos superan el 60% o 70% de la remuneración líquida promedio del trabajador. Por esta razón, en muchos países se establecen tasas decrecientes a medida que transcurre el número de meses cubiertos. A partir de un cierto número de meses de pago, el beneficio puede extinguirse, permaneciendo solamente un pago mínimo de tipo asistencial.

Por otra parte, estos sistemas suelen establecer un breve período inicial durante el cual no se pagan beneficios. Este período de carencia busca eliminar la cobertura de períodos muy cortos de desempleo que no generan problemas de ingreso al trabajador. Con ello se busca desincentivar solicitudes por períodos demasiado cortos, logrando así una reducción de carga administrativa y controlando posibles abusos de desempleados voluntarios.

Los seguros de desempleo varían en relación a la duración de los beneficios. En efecto, los trabajadores pueden ser cubiertos de tres meses hasta por períodos indefinidos en algunos países de Europa Occidental, como Bélgica. En otros países de Europa, se definen períodos para recibir beneficios de desempleo, sin embargo, si el desempleo se torna prolongado, estos sistemas funcionan como pagos asistenciales por condición de pobreza.

Finalmente, estos sistemas requieren de los servicios de administración para la inscripción de los beneficiarios, calificación de los requisitos de acceso, pago de beneficios, y control disponibilidad para trabajar. Usualmente se complementan con servicios de empleo de carácter estatal o vinculado al gobierno local, para promover la movilidad ocupacional y geográfica de los trabajadores; especialmente en situaciones de industrias en reestructuración o reconversión.

Los seguros por desempleo que cuentan con otros programas como los servicios de empleo y de capacitación laboral, generalmente mantienen una estrecha relación que asegura que el beneficio sea pagado sólo a trabajadores que han sido registrados. Al mismo tiempo dicha relación aumenta la efectividad de los servicios de colocación proporcionando un incentivo, a través del pago de beneficios, para que los desempleados se registren y reporten regularmente.

7. Principales características de algunos países industrializados^{xxxiii}

7.1 Austria:

7.1.a Tipo de programa: Seguro Obligatorio.

7.1.b Cobertura: Asalariados con ingresos mayores o iguales a € 301,54 al mes y aprendices.

7.1.c Beneficios: 55% por de los ingresos netos. Mínimo: € 4.08 por día, máximo 33,82 por día hasta por 20 semanas y puede ser extendido hasta 78 en función de edad y número de cotizaciones.

7.1.d Financiamiento: 3% de los ingresos los aporta el trabajador, otro 3% el empleador, y el estado aporta todo déficit y costos de la asistencia.

7.2 Canadá

7.2.a Tipo de programa: Sistema de Seguro Social.

7.2.b Cobertura: Todos los asalariados incluidos los del gobierno federal y los pescadores.

7.2.c Beneficios: 55% de ingresos medio más un suplemento para ingresos bajos.

7.2.d Financiamiento: el trabajador aporta el 2.55% de los ingresos asegurados, el empleador el 3,75% de los ingresos, y el estado no aporta.

7.3 Finlandia

7.3.a Tipo de programa: dual, Seguro voluntario subsidiado y asistencia al desempleo.

7.3.b Cobertura: asalariados entre 17 y 64 años de edad.

7.3.c Beneficios: beneficio básico de € 22,75 por día. Suplemento por dependientes: 4,31 por día por hijo; 6, 33 por dos hijos y €8,16 por tres hijos o más.

7.3.d Financiamiento: para el beneficio básico € 22 por día, el trabajador no aporta, pero para el beneficio en función del salario 0,4% del salario; el empleador para el beneficio básico no aporta, pero aporta el en función del salario en un 0,7%. El estado carga con el costo del beneficio básico, beneficio relacionado con el salario: % del total de los costos; 39,2% en el año.

7.4 Francia

7.4.a Tipo de cobertura: dual. Sistema obligatorio para empleadores y trabajadores y Sistema de financiamiento estatal

7.4.b Cobertura: Asalariados privados, sistema especial para trabajadores de la construcción y puertos.

7.4.c Beneficios: varía en función del ingreso previo: entre 57,4% y 75% del salario diario de referencia. La duración se establece según la edad: de 4 a 30 meses si es menor a 50 años y desde 4 a 60 meses si es mayor.

7.4.d Financiamiento: el trabajador aporta el 2% de los ingresos, el empleador aporta el 3,6% de la planilla; y el estado aporta todo el costo del programa solidario.

8. Los seguros de desempleo en América latina^{xxxiv}

En la actualidad son pocos los países latinoamericanos que incluyen dentro de sus sistemas de seguridad social la institución del seguro de desempleo. Sólo existen en seis países los seguros o subsidios de desempleo: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

Pese a que durante los años noventa, una serie de países en la zona han desarrollado procesos de reforma tanto en los ámbitos laborales como en los sistemas de seguridad social (en especial en el ámbito de las pensiones), sólo se registra un caso (Chile), en el que se incorporó la creación de un seguro de cesantía. Esto indica que las reformas en el ámbito laboral se han enfocado en otras áreas, como la ampliación de los contratos disponibles, la reducción del costo del despido y políticas más conservadoras con relación al salario mínimo y al crecimiento del empleo público, y en el caso de la seguridad social, el principal objetivo ha sido la reforma a los sistemas de pensiones.

8.1. Características principales

Como señalamos son pocos los países latinoamericanos que cuentan con sistemas de protección para los trabajadores cesantes basados en el instrumento de seguro de desempleo. Cada uno de estos programas tiene características y alcances distintos y sólo en el caso de Argentina y Venezuela se aproximan en su estructura de funcionamiento a la versión tradicional de seguros de desempleo de los países industrializados; estos es, un sistema de contribuciones bipartito, a los que habitualmente se suman subsidios estatales ya sea de carácter directo o indirecto, con pagos de beneficios mensuales en función del salario del trabajador, habitualmente decrecientes y por un tiempo definido.

8.2. Aspectos de diseño

En el caso de Brasil, también se tiene un seguro financiado con aportes del presupuesto fiscal, el cual funciona en forma conjunta con un sistema de aprovisionamiento de indemnizaciones, denominado “Fondo de Garantía por tiempo de Servicio”, el cuál existe desde el año 1966, siendo el más antiguo de la región.

En el caso chileno, previo a la creación del nuevo seguro de desempleo, el sistema era financiado integrante con aportes del Estado y los beneficios correspondían una suma fija, independiente del riesgo previo del trabajador. Es decir, se trataba de un claro ejemplo de los que en la sección anterior fue definido como “subsidio de cesantía”. El nuevo seguro de Cesantía, cuya ley fue recientemente aprobada, tiene la particularidad de combinar un esquema de cuentas individuales con un fondo de reparto.

En el caso de Ecuador, el beneficio se recibe en un solo pago, y no cuotas mensuales, lo cuál lo acerca a las características de los programas de aprovisionamiento de indemnizaciones por años de servicio. El pago sin embargo, se recibe sólo si el trabajador permanece en la condición de cesante 60 días después de su despido.

En Uruguay, no existe una tasa de cotización al seguro de desempleo propiamente dicho, si no que su financiamiento se obtiene de una tasa única de cotización a la seguridad social que contribuye además, a financiar prestaciones de vejez, invalidez, sobrevivencia, maternidad y asignaciones familiares, entre otras. Lo anterior dificulta establecer con propiedad la relación entre beneficios y costos del seguro y sus efectos sobre el mercado de trabajo.

En América Latina los programas de protección a los trabajadores desempleados, si bien en general se financian sobre la nómina de salarios, por las características de los mercados de trabajo tienden a registrar una alta dependencia de los ingresos estatales puesto que difícilmente logran equilibrar sus ingresos y gastos.

8.3. Baja cobertura

Una característica marcada de estos sistemas es la baja cobertura. En el caso de Argentina, resulta ser inferior a un diez por ciento respecto del total de los cesantes y, desde su creación en 1991, la cobertura del seguro nunca ha superado el 15% de los desempleados. Entre los factores que explican la baja cobertura se encuentran el grado de informalidad en el mercado de trabajo lo que deja a un importante número de personas fuera de la posibilidad de poder recibir beneficios y a ello se suma que un alto número de desempleados provenientes de un empleo asalariado, lo hacen tras la finalización de un trabajo temporal o a plazo, con lo cual difícilmente logran reunir los requisitos exigidos. Por otra parte, en la medida en que el desempleo se transforma en un problema de largo plazo, un mayor número de personas queda excluido de mantenerse como beneficiario y este problema se agudiza si se considera que es mayor en el caso de los trabajadores de mas bajos ingresos, como resultado de la correlación existente entre informalidad y niveles de remuneración y que no obstante la existencia de un límite máximo de beneficios, aproximadamente un 16% de los beneficiarios corresponden a personas con ingresos previos superiores a 1.000 dólares mensuales.^{xxxv}

En el caso de Brasil^{xxxvi} también se registra este efecto de baja cobertura por la significativa informalidad en el empleo y no obstante que también opere el efecto de autoselección por la presencia de topes a los beneficios.

En Chile^{xxxvii} por su parte, en los últimos años la reducida cobertura del Subsidio de Cesantía se debía principalmente al bajo monto de subsidios, los que no han sido reajustados desde noviembre del año 1995, derivando en una pérdida de un 30% de su valor real aproximadamente en los últimos años y porque en promedio, representa algo menos que un 15% del salario mínimo. No obstante lo anterior, se espera que los índices de cobertura del nuevo seguro de cesantía sean mayores.

En Uruguay^{xxxviii}, tal como ocurre en le resto de la región, la relación entre beneficiarios y desempleados es baja, aún cuando es necesario destacar que de todas las formas alcanza niveles mayores que en otros países de la región.

Finalmente, el seguro de desempleo venezolano^{xxxix} se caracteriza por un bajo nivel de cobertura, en parte por este problema y por otras dificultades detectadas como evasión y mora en

las cotizaciones y escaso desarrollo de los componentes de capacitación e intermediación laboral, se han propuesto reformas al Seguro de Paro Forzoso, las cuales hasta ahora no han sido implementadas.

8.4. Falta de integración con otros programas

Un segundo aspecto común a los sistemas es la falta de integración con otros programas y beneficios: tal como ocurre en la gran mayoría de los países de la región, el sistema de seguro de desempleo funciona en forma totalmente separada del régimen de indemnizaciones por despido. Esto es, un trabajador despedido tiene el derecho a cobrar, en una primera instancia, su indemnización y, en forma posterior, en caso de permanecer desempleado, recibe los beneficios del seguro de desempleo. Esto puede operar como un desincentivo a cobrar los beneficios del seguro, lo cual contribuiría a explicar la baja cobertura, más aún si, el beneficio correspondiente a la indemnización puede llegar a representar más del 70% de los beneficios totales a los que accede el trabajador. Además, los requisitos para el acceso al beneficio de las indemnizaciones son menos restrictivos que los requisitos de acceso al seguro.

En Brasil^{x1} tampoco existe ninguna relación entre el seguro por desempleo y otro tipo de programas, como por ejemplo, de capacitación. Los trabajadores que solicitan los beneficios del seguro no reciben ningún tipo de asistencia en la búsqueda del empleo. En Brasil, un aspecto importante del Sistema de Protección lo constituye el “Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio”, el que constituye un sistema de aprovisionamiento de indemnizaciones basado en cuentas individuales que cada empresario abre para sus trabajadores y donde se deposita mensualmente una cotización correspondiente al 8% de las remuneraciones. En el caso del despido sin causa justa, el empleador debe pagar una multa del 40% sobre lo acumulado en la cuenta individual del trabajador despedido. Al comparar los Beneficios del Seguro con los beneficios del Fondo, se obtiene como resultado que, en general, para los trabajadores con mayores salarios o con un mayor período de antigüedad en el empleo, los beneficios del Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio superan ampliamente a los del seguro de desempleo. Ambos beneficios se reciben en forma independiente, sin que exista ningún tipo de conexión entre ellos.

9. Comparación del seguro en Argentina con algunos países de América Latina^{xli}

9.1 Brasil:

9.1.a Tipo de Programa: Sistema de seguro social.

9.1.b Cobertura: Asalariados incluyendo a trabajadores rurales bajo ciertas condiciones, a los trabajadores con contratos a plazo o trabajos temporales. Quedan excluidos los trabajadores del servicio domestico, por cuenta propia, empleados públicos y los beneficiarios del régimen de previsión social.

9.1.c Beneficios: El beneficio se paga mensualmente en función de los salarios recibidos en los últimos tres meses previos al desempleo. Este se determina utilizando un rango de salarios y está sujeto a un tope de un salario mínimo y un máximo de dos salarios mínimos. Duración máxima de cinco cuotas. Además cuenta con un fondo de garantía de tiempo de servicio, que constituye un sistema de aprovisionamiento de indemnizaciones basado en cuentas individuales.

9.1.d Condiciones: Haber sido despedido sin causa justa y demostrar que han percibido salarios continuos por un período de seis meses con anterioridad al despido. Además de haber sido empleado de una persona física o jurídica por al menos seis meses dentro de los últimos treinta y seis meses anteriores a la fecha del despido y no poseer renta propia o de cualquier naturaleza que sea suficiente para mantener a su familia.

9.1.e Financiamiento: El empleador y el trabajador no hacen aportes. Sólo el trabajador aporta para el caso del fondo de garantía por tiempo de servicio, cada empresario abre para sus trabajadores una cuenta individual donde deposita mensualmente una cotización correspondiente al 8% de las remuneraciones. El Estado aporta todo lo concerniente al fondo de amparo del trabajador, estos fondos están constituidos por los recursos del programa de integración social y del programa de formación del patrimonio público; impuestos pagados por empresas estatales (1% de la renta) y privadas (0,65% de la renta).

9.2 Chile

9.2.a Tipo de Programa: sistema de seguro obligatorio mixto. Combina un fondo de reparto con cuentas individuales.

9.2.b Cobertura: asalariados del sector privado (trabajadores dependientes regidos por el Código de Trabajo)

9.2.c Beneficios: seguro de cesantía: hasta cinco cuotas (según antigüedad en el empleo) de los fondos acumulados en la cuenta individual. Beneficio en el caso de despido: cinco meses de prestaciones, 50% de remuneración el primer mes, 45% 40%, 35% y 30% en los meses siguientes (en el caso de que los recursos acumulados en la cuenta individual no sean suficientes se recurre al fondo solidario). Existen requisitos diferenciados para el caso de trabajadores a plazo o temporales (menor tiempo requerido para acceder al beneficio a todo evento, pero sin acceso al beneficio del fondo solidario).

9.2.d Condiciones: para acceder a los recursos de la cuenta individual: haber terminado una relación laboral y tener 12 meses de cotizaciones, continuas o discontinuas, en el seguro (seis en el caso de los trabajadores a plazo o temporales). Para acceder al fondo solidario: 12 meses de cotizaciones continuas, haber sido despedido por causas no imputables al trabajador, haber agotado los recursos de la cuenta individual de cesantía y no haber sido beneficiario del seguro mas de dos veces en los últimos cinco años.

9.2.e Financiamiento: el empleador aporta 2,4% de la planilla, el trabajador el 0,6% de la remuneración, y el estado aporta 12 millones de dólares anuales aproximadamente.

9.3 Ecuador

9.3.a Tipo de Programa: sistema de seguro social.

9.3.b Cobertura: trabajadores dependientes del sector privado y público.

9.3.c Beneficios: suma fija en función de los ingresos y el tiempo de cotizaciones. También existen beneficios de sobrevivencia en caso de fallecimiento del trabajador.

9.3.d Condiciones: el trabajador debe acreditar 24 meses de cotizaciones y haber permanecido 60 días desempleado.

9.3.e Financiamiento: el empleador aporta el 1% de la planilla, el trabajador aporta el 2% de la remuneración y en cuanto el estado éste no hace aportes.

9.4 Uruguay

9.4.a Tipo de Programa: sistema de seguro social

9.4.b Cobertura: asalariados dependientes del sector privado del comercio, la industria, la construcción y sectores del servicio no amparados por otras instituciones de seguridad social (se excluyen los trabajadores bancarios, rurales y servicio domestico)

9.4.c Beneficios: con remuneración mensual fija o variable, el equivalente al 50% del promedio mensual de las remuneraciones nominales percibidas en los 6 meses inmediatos anteriores al despido. Límite mínimo correspondiente al 50% del salario mínimo. Existe un suplemento del 20% para trabajadores que tengan cargas familiares. Máximo de beneficio: 8 salarios mínimos nacionales. Mientras se encuentra percibiendo el seguro de desempleo, no pierde su derecho a los restantes beneficios ya que continúa recibiendo la asignación familiar y al seguro por enfermedad. Duración máxima de seis meses, con el reintegro del trabajador a una actividad remunerada, el rechazo a una causa legítima a un empleo conveniente, o la jubilación del trabajador.

9.4.d Condiciones: pago mensual para el trabajador y que haya sido despedido. Empleo previo de al menos 180 días en los 12 últimos meses. Para los trabajadores con remuneración variable, se exige haber percibido un mínimo de seis salarios mínimos nacionales mensuales.

9.4.e Financiamiento: el empleador aporta el 12,5% para pensiones, salud y desempleo, el trabajador aporta el 15% de la remuneración para pensiones, salud y desempleo, por su parte el estado financia el déficit.

9.5 Venezuela:

9.5.a Tipo de Programa: sistema de seguro de desempleo obligatorio.

9.5.b Cobertura: empleados del sector público y privado. Se excluyen los trabajadores con pensiones de vejez, invalidez o jubilación; los trabajadores temporeros del servicio domestico y los trabajadores a domicilio.

9.5.c Beneficios: comprende una indemnización semanal de un 60% del salario de regencia, por un período de 18 semanas (extensibles hasta 26 en caso que el trabajador esté recibiendo capacitación). Incluye un bono de transporte. El trabajador cesante y sus familiares calificados obtienen 26 semanas de asistencia médica en las mismas condiciones que la reciben los trabajadores activos, se establece un valor mínimo del beneficio correspondiente a un 60% del salario mínimo vigente.

9.5.d Condiciones: el trabajador debe haber perdido en forma involuntaria su trabajo, y acreditar 52 semanas de cotización durante los 18 meses precedentes a la fecha de la terminación del empleo.

9.5.e Financiamiento: el empleador aporta el 1,7% de la planilla, el trabajador aporta el 0,5% de las remuneraciones y el estado brinda subsidios diversos y todo el financiamiento de los gastos de salud.

Capítulo IV

El Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo en Argentina

SUMARIO: 1.Introducción. 2.Cobertura. 3.Duración. 4.Pago único. 5. Carencias. 6. Documentación a presentar. 7. Mercado de trabajo.

1. Introducción

El sistema integrado de prestaciones por desempleo fue creado para asistir al trabajador desocupado que cesa en forma involuntaria la relación laboral por despido o cierre de la empresa.

La ley Nacional de Empleo^{xliii} (Título IV, Ley nº 24013) de 1991 fue la que estableció el derecho de los trabajadores en situación de desempleo involuntario de recibir una prestación integral que contrarreste la falta de ingresos generada por la cesantía y apoyo a la búsqueda de un nuevo empleo.

La misma Ley creó el fondo nacional de empleo para su financiamiento, que se constituye con aportes patronales. El decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 739/92 reglamentó el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo.

Son destinatarios del Seguro los trabajadores contratados bajo el régimen de la ley de Contrato de Trabajo^{xliiii} (Ley 20744) que estén desocupados en forma involuntaria, que certifiquen haber sido despedidos **sin justa causa** de un empleo formal, y que cuenten con aportes patronales a la Seguridad Social y al Fondo Nacional de Empleo durante al menos seis meses de los treinta y seis previos a la cesantía.

La asistencia al desempleado está integrada por una prestación económica, el pago de las asignaciones familiares y el cómputo del período a efectos provisionales. El monto de la prestación nunca supera los \$400 ni es inferior a \$250 (sin contar las asignaciones familiares que se suman a la cuota básica).

Este sistema se financia gracias al aporte contributivo y solidario de los empleadores a la Seguridad Social. De acuerdo con la normativa se trata de un que opera en forma independiente del régimen indemnizatorio. El empleador aporta el 1,5% de la planilla, el trabajador aporta el 1,5% de la remuneración y el Estado financia a través de recursos fiscales extraordinarios.

2. Cobertura.

De cuerdo con la legislación, el Sistema cubre a los trabajadores asalariados incluidos en la Ley de Contrato de Trabajo n° 20744, con expresa exclusión de los trabajadores comprendidos por el Régimen Nacional de Trabajo Agrario, los trabajadores del Servicio Doméstico, instituciones universitarias privadas, el Sector Público, establecimientos privados de enseñanza.

Tampoco tiene acceso a este beneficio, los que perciban prestaciones previsionales (jubilaciones y pensiones), perciban el programa de jefes de Hogar, se encuentren contratados bajo la modalidad de pasantías, perciban cualquier retribución o ingreso por cualquier actividad desempeñada, los que hayan renunciado, terminado con la relación laboral por mutuo acuerdo o los que hayan optado por el retiro voluntario, los que perciban a través de una Aseguradora de Riesgos de trabajo (ART) una prestación dineraria por accidente de trabajo enfermedad profesional. No existe incompatibilidad cuando el trabajador deja de percibir la prestación de la

ART en razón de producirse el alta médica o la determinación por resolución de un grado de incapacidad permanente definitiva inferior al 66%.

Tienen derecho al beneficio los trabajadores que son despedidos sin justa causa o por fuerza mayor, teniendo que tener una acumulación de cotizaciones patronales a la seguridad social de al menos 6 meses durante los 36 meses previos a la cesantía y de 90 días en los últimos 12 meses para el caso de los trabajadores contratados por empresas de servicios eventuales y no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas.

También tienen derecho a percibirlo los que tengan más de 45 años de edad, se extiende automáticamente la prestación a todos los desempleados que tengan o cumplan 45 años de edad o más, por seis meses.

Este sistema brinda al desempleado:

- una prestación dineraria mensual y asignaciones familiares.
- cobertura médica asistencial para el grupo familiar.
- reconocimiento de la antigüedad a efectos provisionales.

Estos beneficios se suspenden al momento que el beneficiario vuelve a emplearse en un trabajo registrado por el sistema de seguridad social, como así también cuando no acepta una oferta de trabajo o no participa de las actividades de la formación profesional, cumple el servicio militar o es condenado a condenas con privación de libertad.

Los trabajadores que desarrollan sus actividades “en negro” se ven excluidos de poder acceder al beneficio. **Esta situación excluye del beneficio al 60% de los desocupados asalariados.** A pesar de ello, el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo brinda cobertura al 12% de el desempleo asalariado (excluyendo a los desocupados del sector público y el servicio domestico) y al 70% de los desocupados asalariados cesanteados por aportes a la seguridad social.

3. 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 tres años al cese o despido.

De 6 a 11 meses de aporte: 2 cuotas mensuales.

De 12 a 23 meses de aporte: 4 cuotas mensuales.

De 24 a 35 meses de aporte: 8 cuotas mensuales.

De 36 y mas meses de aporte: 12 cuotas mensuales.

4. Pago Único.

El asegurado puede optar por el sistema de Pago Único, cuyo objeto es favorecer la formación del empleo productivo y reinserción laboral de desocupados a través de la capitalización del total de las cuotas de prestación del seguro de desempleo para desarrollar un emprendimiento productivo nuevo o preexistente.

El monto total de la prestación posible de capitalización varía en función del monto y cantidad de cuotas a las que tiene derecho el trabajador.

Ser un empleado en Argentina implica para gran parte de las personas algo más que la imposibilidad temporaria de proveerse del dinero necesario para vivir. Es la desilusión de no poder desarrollar las propias capacidades. Y, si el problema se extiende en el tiempo, ser un desempleado es también transitar los riesgos del desgano y la pérdida de la disposición a realizar nuevas tareas.

En Argentina hay un sistema de Seguro por Desempleo que, al igual que en otras latitudes es exclusivo del régimen de la Seguridad Social.

Por lo tanto, a la prestación solo acceden, los trabajadores registrados. A la par existe, pero solo al amparo de una emergencia económica y no como un sistema permanente y dinámico, una amplia red de protección social, como es el Plan Jefes y Jefas de hogar.

5. Carencias.

La baja cobertura y el escaso nivel de prestaciones del primer régimen mencionado, y las dificultades de instrumentar de manera eficiente y sin aprovechamientos políticos el segundo

llevan a abrir el debate sobre cual sería un mejor esquema de prestaciones para los que no tienen trabajo.

El Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación Dr. Carlos Tomada, ha manifestado a los medios de prensa que el Ministerio tiene en estudio una ampliación del régimen, que plantea revisar los requisitos en cuanto a la modalidad de contratación, permitiendo el cobro de quienes estuvieron por ejemplo con contratos temporales o incluso facturando sus servicios.^{xliv}

Por lo pronto, el último cambio significativo fue el Decreto Presidencial N° 267 de este año.

Dados los condicionantes para acceder, pero, principalmente, dados los elevados índices de informalidad, se entiende porque la cobertura del seguro siempre fue tan baja. “En general nunca superó el 7%”, consigna un informe del Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA), que preside el ex Secretario de Empleo de la Nación, Osvaldo Giordano.

El mayor número de beneficiarios fue el que se registró en mayo de 2002, cuando cobraron 221.485 personas, mientras que había más de tres millones de desocupados. Ahora son 61.042 los perceptores, según los datos de la ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social). En el primer trimestre del año, con 2,18 millones de desocupados, la prestación llegó a 66.585 personas, es decir, al 3.05%. el plan jefas y jefes de Hogar, en tanto, tiene 1,73 millones de beneficiarios.

La opinión del abogado laboralista asesor de la CGT., Alberto Tomasone, como muchas veces es imposible acceder a la cobertura por los empresarios que no declaran a los trabajadores, habría que considerar la posibilidad, en caso de acreditarse la relación laboral, de que el Estado responda y luego cargue el costo al empleador que incumplió.^{xlv}

Hay quienes creen que los trabajadores informales deberían quedar bajo el mismo régimen que los registrados, en un esquema unificado. Sostiene que debería armarse un sistema de subsidios, fruto de la reconversión de los regímenes actuales, que se financie totalmente con impuestos generales; que fije su prestación como un porcentaje del salario mínimo, y que incluya un plan de capacitación. Opinión que comparto.

6. Documentación a presentar

Original y duplicado de la siguiente documentación:

DNI, LC o LE. En caso de extravío o renovación, presentar la constancia de inicio de trámite en el Registro Nacional de las Personas y la Partida de Nacimiento. Si el titular es Extranjero, el DNI es obligatorio y no le puede reemplazar otro documento.

Documentación que acredita el desempleo:

En caso de **despido sin justa causa**, se necesita el telegrama de despido o carta documento o nota de despido con firma del empleador certificada por banco, escribano público, funcionario de ANSES o autoridad judicial.

En caso de **despido por quiebra o concurso preventivo del empleador**, nota del Síndico certificando la disolución del contrato laboral o sentencia de quiebra autenticada por el Juzgado.

Recibos de sueldo:

Para documentar la mejor remuneración mensual normal y habitual percibida en los últimos seis meses anteriores a la fecha en que se origina el desempleo, debiendo presentar la cantidad de recibos requerida en cada caso:

Igual remuneración durante el período solo se necesita un recibo como mínimo.

Diferentes remuneraciones durante el período (horas extras, comisiones, plus, etc): seis recibos como mínimo o cuatro de ellos en los que se repitan los conceptos variables.

Forma y plazo para presentar la solicitud de la prestación:

La tramitación de la prestación es personal y el trabajador cuenta con 90 días hábiles para solicitarla desde la fecha que se produjo la ruptura de la relación laboral. Después del plazo establecido, por cada hábil transcurrido se descontará un día de prestación.

7. Mercado de trabajo

7.1. La desocupación en Argentina.

El desempleo cayó en el segundo trimestre de 2006. La economía volvió a crear puestos de trabajo y la tasa de desocupación bajó al 12%, aunque ingresaron nuevos trabajadores al mercado laboral. El desempleo sería aún de 15,7% sin el Plan Jefas y Jefes de Hogar. Sigue elevado el nivel de empleo precario.

La desocupación descendió en el segundo trimestre de 2005, debido a que la economía volvió a generar empleo y el número de puestos creados fue mayor que el de las personas que ingresaron al mercado laboral.

La tasa disminuyó al 12,1% de la población económicamente activa en los 28 aglomerados urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

La reducción fue del 0,9% puntos respecto al 13% alcanzado en el primer trimestre del año 2005, cuando el desempleo aumentó a raíz de una fuerte pérdida de puestos de trabajo y a pesar de la importante cantidad de trabajadores que se retiró del mercado, un fenómeno que se atribuyó a razones estacionales.

La comparación interanual con el segundo trimestre de 2004, momento en que la tasa era de 14,8% arroja un descenso de la desocupación de 2,7 puntos.

Al proyectar al conjunto de la población urbana del país, el nuevo índice significa que en el segundo trimestre de 2005 había 1.752.000 desocupados, 119 mil menos que en el trimestre previo y 429 mil menos que un año antes.

Conclusión

1-Teniendo en cuenta lo analizado en el referente teórico podemos ver que se pueden plantear tres trabas estructurales que el seguro por desempleo enfrenta, para lo cual habría que introducir ajustes significativos en el diseño estructural.

2- La normativa es sumamente restrictiva con respecto a los requisitos que debe reunir un activo desocupado para optar por el beneficio. Como resultado, el número de beneficiarios ha ido aumentando históricamente, pero no ha llegado a superar el número de 150 mil personas. Frente a un volumen de desocupados que gira en torno a 2.5 millones de personas, la cobertura del seguro (6%) resulta tan baja que cabe sostener que, a los fines prácticos, la Argentina carece de un Seguro por Desempleo. Esta situación, además, se ha verificado desde la instauración del seguro, ya que su cobertura estuvo siempre por debajo de un 10% aun en períodos en los cuales el número de desocupados era mucho menor al actual.

3- Frente a esta situación, como es sabido, la experiencia contemporánea de las economías ricas muestra una cobertura de las prestaciones por desempleo financiadas con esquemas de seguro similar al Argentino el, que se ubica en el orden de un 80% del número de activos desocupados. Es admisible sostener que el nivel de riqueza per capita de la Argentina limita la posibilidad de alcanzar niveles de cobertura de ese orden, pero es igualmente cierto que ese mismo nivel de riqueza per capita no justifica, aparentemente, un grado de cobertura tan bajo como el que se alcanza en el caso local.

4- Podemos afirmar que no es posible corregir esta significativa debilidad del seguro por desempleo argentino en un lapso muy corto, pero la política a adoptar requeriría fijar una meta y un plazo razonable para alcanzar un nivel de cobertura drásticamente superior al actual, aunque todavía por debajo de los estándares que se observan en los países ricos. En ausencia de una decisión política de este tipo, es posible poner en duda la utilidad misma de mantener esta operación particular de la política de empleo, ya que es evidente que en los términos planteados ella no se justifica y, ante la astringencia de recursos disponibles para programas sociales, bien puede discutirse la conveniencia de considerar destinos alternativos para los fondos hoy afectados a ese seguro.

5- Por otra parte, el seguro de desempleo argentino es de base contributiva, como es habitual internacionalmente, y se financia con una contribución porcentual sobre la nómina salarial (una parte de la contribución originalmente destinada a financiar el salario familiar). Evidentemente, en el diseño original del seguro por desempleo se presentaba ya una cierta tensión por la insuficiencia del nivel de financiamiento fijado, tensión que ha aumentado con el fuerte crecimiento de la desocupación. En rigor, las exigencias que limitan la calificación como beneficiario y el insuficiente nivel de financiamiento previsto pueden considerarse como las dos caras de una misma moneda, las cuales remiten a la pregunta sobre si hay o no, efectivamente, una decisión política sobre la incorporación de este instrumento al repertorio de las políticas sociales en el país.

6- La estructura de la ocupación en el caso argentino plantea de partida algunas dificultades para el funcionamiento de un seguro de desempleo, que deben ser resueltas con criterios ad hoc. Se trata esencialmente de la baja tasa de asalarización, del elevado porcentaje de ocupación clandestina y de la elevada frecuencia de despidos bajo la forma de renuncias simuladas. Estos rasgos estructurales de la situación del empleo en el país no son totalmente compatibles con un seguro de desempleo de base contributiva, tanto porque afectan los alcances de su cobertura como porque restringen adicionalmente el financiamiento disponible.

Se encuentra así, una vez más, que la introducción de mejores técnicas de la política de empleo, de por sí necesarias, carecen de mayor utilidad práctica si no se consideran los aspectos básicos del contexto en el operan dichos instrumentos.

7- La actual estructura de gastos e ingresos del Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo muestra en primer plano la incapacidad financiera del Fondo Nacional de Empleo para atender la actual emergencia ocupacional, resultando imposible, bajo las actuales condiciones económico-normativas ampliar la universalidad y/o mejorar las prestaciones del seguro por desempleo si no a través de una reestructuración eficiente del gasto y/o una mayor recaudación de contribuciones. Esto hasta tanto, la reactivación del crecimiento económico y la caída de la desocupación permitan descomprimir el sistema y proyectar una modificación para el régimen de protección contra el desempleo de largo alcance.

8- El crecimiento del desempleo, del sector informal y la pérdida del valor de los salarios tienen importantes consecuencias en el régimen de la Seguridad Social. La repercusión del

desempleo es por dos vías: por un lado, la pérdida de fuentes financieras de ingresos para el sistema y, por otro, la pérdida de derechos del trabajador. El sector de la economía informal no registrada tiene muy bajos niveles de cobertura en Seguridad Social y su crecimiento plantea renovados desafíos acerca de su incorporación. Asimismo, los bajos niveles salariales impactan negativamente en los ingresos del sistema y en los beneficios que perciben los trabajadores cubiertos por los regímenes, especialmente en los beneficios económicos.

9- Cabe observar que un aumento de la masa salarial, vía reactivación del empleo, aumento de las remuneraciones y de los niveles de registración laboral en el sector informal de la economía, tendría como efecto una mejora proporcional de los ingresos del Fondo Nacional de Empleo, permitiendo una ampliación de la cobertura y/o de los beneficios del sistema de protección contra el desempleo.

10- La reflexión final de esta investigación es que para que el Seguro por Desempleo en la Argentina sea una herramienta eficaz y eficiente del derecho previsional debería ampliarse la cobertura de población con derecho a acceder al Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo sin que dicho cambio requiera un aumento en las contribuciones patronales ni tenga un impacto fiscal negativo.

Propuesta

La manera eficaz de llevarlo adelante sin que el empleador tenga impactos negativos en su economía, una muy buena forma sería la siguiente: como es conocido en la sociedad el impuesto al cheque, técnicamente llamado impuesto al crédito y al débito, es muy represivo para las empresas que en definitiva son ellas las que generan empleo. Este impuesto indica que todo lo que se deposite en el banco como lo que se extraiga lleva el impuesto del 0,6%, siendo en definitiva un 1,2%.

Este impuesto, hace que los empresarios, generadores de empleo, pierdan capacidad económica y por lo tanto tener empleados en blanco cada vez se complica más ya que necesitan además del sueldo bruto un 38% más para el caso de las asignaciones familiares y demás contribuciones.

Por ello, la propuesta que explicaré a continuación resulta necesaria para que haya más contribuciones al fondo de desempleo, pero esto se logra solamente cuando sobrevengan cada vez más empleados en blanco. De ese porcentaje que el estado se lleva a sus arcas, lo que propongo es que un 0,5% del 1,2%, sea devuelto al empleador para que este lo utilice sólo para generar empleo, haciendo el alta temprana correspondiente al trabajador y cumpliendo todas las disposiciones legales.

Una de las maneras que proponemos para ampliar la base generadora de dinero al Fondo Nacional de Empleo, es justamente generar más empleo en “blanco”. De esa forma engrosaremos mediante los aportes patronales dicho fondo, achicando por lógica consecuencia, la cantidad de trabajadores desocupados que hacen uso del mismo.

Menos desocupados cobrarían el seguro, de un fondo mucho más grande, lo que podría mejorar en forma ostensible el monto de los mismos.

¿Pero cómo lograr esto, sin que los empresarios generadores de nuevos puestos de trabajo tengan beneficios para incorporar más personal a su planta permanente?

La propuesta concreta es la siguiente: Que los empleadores puedan usar parte del impuesto que gravan los débitos y créditos en las cuentas bancarias.

Es bien conocido por todos, que este impuesto distorsivo, es muy gravoso para las empresas, ya que el resultado final de esa imposición, significa el 1.20% de todos los pagos realizados por las mismas, porque de acuerdo a las disposiciones de la AFIP y Ley anti evasión, todos los pagos mayores a \$ 1.000.00 deben ser bancarizados, pudiendo éstas, usar solo 0,20%, como anticipo del Impuesto a las Ganancias, lo que da un neto del 1% como gasto, sin ninguna posibilidad de recupero.

Para tener una idea de la magnitud del mismo, vaya un ejemplo:
Una Estación de Servicio importante que factura por ejemplo \$ 1.000.000,00 mensuales, tiene un costo de \$ 10.000,00 por mes.

Dicha empresa con ese volumen de negocios, no podría tener menos de 20 empleados.
¿Que pasaría, si como promoción laboral, todos aquellos generadores de trabajo que incrementen

como mínimo un 15% su planta estable laboral, podrían usar hasta un 50% de ese 1% como crédito para impuestos nacionales como IVA, GANANCIAS, BIENES PERSONALES etc.?

Hagamos una simple ecuación: cada empleo básico le cuesta al empleador aproximadamente unos \$ 1.500,00 por mes.

Si tomamos la empresa antes descrita, se podrían incorporar 3 nuevos trabajadores a la planta permanente, y el empresario podría recuperar hasta \$4.500,00 mensuales, ya que el 50% del impuesto es de \$ 5.000,00

Por supuesto, el Estado Nacional, dejaría de percibir dicho importe, pero compensaría en los siguientes rubros:

- Más aportes al Fondo Nacional de Empleo
- Ahorro en los planes Jefas y Jefes de Hogar
- Disminución en los gastos en Planes de Ayuda Social (Plan Familias, Plan Alimentario...)
- Un menor gasto de los Hospitales Públicos, ya que los nuevos trabajadores contarían con Obras Sociales.
- Aumento en la recaudación del IVA, que es el 21%, ya que casi la totalidad del aumento de consumo generado esta gravado con dicho impuesto.
- Lo mismo pasaría con Ingresos Brutos, y con el aumento del Impuesto a las Ganancias, ya que los nuevos consumos le darán más utilidad a los que están alcanzados con dicha imposición.

¿Como se controlaría impositivamente?

Inicialmente quienes quieran acceder a este beneficio, deberán presentarse ante la AFIP, informando su voluntad de obtenerlo.

El Ente Recaudador, exigirá la documentación que corresponda, para acreditar el número de Empleados registrados en la Empresa.

Cada cuatrimestre, las empresas inscriptas en dicho Régimen, deberán presentar anta la AFIP, una Declaración Jurada, informando los nuevos empleos, acompañando las Altas Tempranas de cada nuevo trabajador.

El Organismo de Aplicación, le extenderá un Certificado Fiscal, con el cual, la patronal podrá descontar de los impuestos antes descriptos, los montos acreditados en dicha certificación.

Si se pudiera implementar esta propuesta, el seguro por desempleo tendría una mayor amplitud para los beneficiarios. Teniendo en cuenta mi humilde contribución, me pregunto ¿tan difícil es para los congresales ver éstas opciones que no sólo ayudan al desocupado sino también a bajar los índices de desocupación?

ⁱ RUGGIERO Guido, *El concepto de trabajo en su génesis histórica*, cit. por NEFFA Julio, Los trabajadores y el trabajo en la crisis, en 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, (Buenos Aires, Agosto de 2003, Pág. 2)

ⁱⁱ MEDA Dominique, *Le travail. Une valeur en voie de disparition*, cit. por NEFFA Julio, Los trabajadores y el trabajo en la crisis, en 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, (Buenos Aires, Agosto de 2003, Pág. 3)

ⁱⁱⁱ Supiot Alain, “Transformación del trabajo”, 1º ed. Genova; 1999, pág. 189.

^{iv} MARX Karl, *Le Capital*, en *Oeuvres, Economie*, cit. por NEFFA Julio, Los trabajadores y el trabajo en la crisis, en 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, (Buenos Aires, Agosto de 2003, Pág. 8)

^v Déjoures Christopher, “Trabajo y desgaste mental”. Estudios e investigaciones laborales del CONICET; 1990, pág 21/26

^{vi} Ibidem, Pág 11

^{vii} Ibidem, Pág 11

^{viii} NEFFA Julio, Los trabajadores y el trabajo en la crisis, en 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, (Buenos Aires, Agosto de 2003, Pág. 9)

^{ix} Ibidem, Pág 17

^x Ibidem, Pág 11

^{xi} DUBAR Claude, *La crise des identités. L'interprétation d'une mutation*, cit. por NEFFA Julio, Los trabajadores y el trabajo en la crisis, en 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, (Buenos Aires, Agosto de 2003, Pág. 19)

^{xii} Ibidem, Pág 19

^{xiii} NEFFA Julio, Los trabajadores y el trabajo en la crisis, en 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, (Buenos Aires, Agosto de 2003, Pág. 23)

^{xiv} Ibidem, Pág 19

^{xv} Ibidem, Pág 11

^{xvi} SAINSAULIEU René (1990), *L'entreprise, une affaire de société*, cit. por NEFFA Julio, Los trabajadores y el trabajo en la crisis, en 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, (Buenos Aires, Agosto de 2003, Pág. 31)

^{xvii} MARCUSE H. , *Ética de la Revolución*, cit. por NEFFA Julio, Los trabajadores y el trabajo en la crisis, en 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, (Buenos Aires, Agosto de 2003, Pág. 38)

^{xviii} BORNE, E. y HENRY, M., *El trabajo y el hombre*, cit. por NEFFA Julio, Los trabajadores y el trabajo en la crisis, en 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, (Buenos Aires, Agosto de 2003, Pág. 40)

^{xix} VIALATOUX, J., Signification humaine du travail, cit. por NEFFA Julio, Los trabajadores y el trabajo en la crisis, en 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, (Buenos Aires, Agosto de 2003, Pág. 42)

^{xx} NEFFA Julio, Los trabajadores y el trabajo en la crisis, en 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, (Buenos Aires, Agosto de 2003, Pág. 14)

^{xxi} Neffa Julio, “Exclusión social en el mercado del trabajo. El Caso de Argentina”, en Serie Exclusión Social – Mercosur, No. 109. Equipo Técnico Multidisciplinario, OIT-Fundación Ford, (Santiago de Chile, 1999, Pág. 8)

^{xxii} Instituto Nacional de Estadística y censo.

^{xxiii} INDEC, Agosto de 2002.

^{xxiv} Rubio, Alberto, Empleo y Desempleo en Enfoques Comparados de Política Económica. El Sistema de Convertibilidad en los Noventa, Instituto para la Integración del Saber, Departamento de Investigación Institucional, Universidad Católica Argentina.(Buenos Aires, 2002, Pág 67/68)

^{xxv} Monza Alfredo, “Flexibilización Laboral”, en Colección de temas jurídicos, Fundación Omega Seguros. 1994, Pág 10.

^{xxvi} VELASQUEZ PINTO, Mario, “Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina”, Unidad de estudios especiales, CEPAL, (Santiago de Chile, junio de 2003, Pág 8)

^{xxvii} Ibidem, Pág 53

^{xxviii} Sipiezia Vicenzo, “Efectos de las prestaciones por desempleo en los salarios y el empleo”, cit. por VELASQUEZ PINTO, Mario, “Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina”, Unidad de estudios especiales, CEPAL, (Santiago de Chile, junio de 2003, Pág 21)

^{xxix} Ibidem, Pág 60

^{xxx} Organización Internacional del Trabajo.

^{xxxi} Ibidem, Pág 60

^{xxxii} MAZZA Julio, “Estudio de casos y lecciones para América Latina y Caribe”, cit. por VELASQUEZ PINTO, Mario, “Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina”, Unidad de estudios especiales, CEPAL, (Santiago de Chile, junio de 2003, Pág 22)

^{xxxiii} VELASQUEZ PINTO, Mario, “Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina”, Unidad de estudios especiales, CEPAL, (Santiago de Chile, junio de 2003, Pág 30/35)

^{xxxiv} Ibidem, Pág 74

^{xxxv} Ibidem, Pág. 74.

^{xxxvi} Ibidem, Pág. 74.

^{xxxvii} Ibidem, Pág. 74.

^{xxxviii} Ibidem, Pág. 74.

^{xxxix} Ibidem, Pág. 74.

^{xl} Ibidem, Pág. 74.

^{xli} Ibidem, Pág. 74.

^{xlii} Título IV “De la protección de los trabajadores desempleados”, Ley n° 24013

^{xliii} Título II “ Del contrato de trabajo en general”, Ley n° 20.744

^{xliv} BLETA Atilio, Seguro por Desempleo, Clarín 2006 Marzo 10

^{xlvi} Ibidem, Pág. 88.

BIBLIOGRAFIA

General

(Biblioteca del MTEySS), Decreto Presidencial N° 267/2006

(Biblioteca del MTEySS), Ley Nacional de Empleo, Título IV “De la protección de los trabajadores desempleados” N° 24013.

(Biblioteca del MTEySS), Ley de Contrato de Trabajo, Título II “Del contrato de trabajo en general” N° 20.744.

(Biblioteca del MTEySS), Resoluciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

(Biblioteca del MTEySS), Documento elaborado por la Mesa de Diálogo para la Promoción del Trabajo Decente- noviembre de 2002.

La investigación fue hecha con datos secundarios elaborados por el MTEySS obtenidos en varias entrevistas con técnicos y funcionarios del Ministerio.

Especial

Déjournes C., “Trabajo y desgaste mental”. Estudios e investigaciones laborales del CONICET, 1989.

Monza A., “Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura argentina actual”, Colección Diagnósticos y Propuestas, Fundación OSDE, 2002.

Monza A., “Flexibilización Laboral”, en Colección de temas jurídicos, Fundación Omega Seguros, 1994.

Neffa J., Los trabajadores y el trabajo en la crisis, en 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Agosto de 2003.

Rubio A., Empleo y Desempleo en Enfoques Comparados de Política Económica. El Sistema de Convertibilidad en los Noventa, Instituto para la Integración del Saber, Departamento de Investigación Institucional, Universidad Católica Argentina, 2002.

Supiot A., “Transformación del trabajo”, 1º ed. Genova; 1999

ÍNDICE

Capítulo I

EL TRABAJO HUMANO

Pág

1. introducción.....	4
2. Especificidad y dimensiones del trabajo humano.....	5
3. La contradictoria realidad histórica del trabajo asalariado.....	7
4. El aporte de la psicodinámica del trabajo.....	11
5. La construcción y reconocimiento de la identidad en el trabajo.....	19
6. Reflexiones y propuestas para elaborar una nueva concepción del trabajo.....	26
7. ¿El trabajo es un fin en sí mismo o un simple medio?.....	33
8. El trabajo como deber social y como "derecho natural".....	34

Capítulo II

LA CRISIS DEL EMPLEO EN LA ARGENTINA

1. Introducción.....	40
2. Segmentación de la estructura socio- ocupacional.....	41

Capítulo III

EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO Y LA NECESIDAD DE ASEGURARLO EN AMERICA LATINA.

	Pág.
1. Introducción.....	51
2. Alternativas de Protección frente al riesgo de Desempleo.....	55
3. Los Seguros de Desempleo.....	55
4. Las fallas de mercado para asegurar el Desempleo.....	56
5. Evidencias sobre los efectos de los seguros de desempleo en los Mercados de trabajo.....	58
6. Características de los seguros de desempleo en países industrializados.....	68
7. Principales características de algunos países industrializados.....	74
8. Los seguros de desempleo en América latina.....	75
9. Comparación del seguro en Argentina con algunos países de América Latina.....	79

Capítulo IV

El Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo en Argentina

1. Introducción.....	84
2. Cobertura.....	85
3. Duración.....	87
4. Pago Único.....	87
5. Carencias.....	88
6. Documentación a presentar.....	89

7. Mercado de trabajo.....90

Conclusión.....92

Propuesta.....94

Bibliografía.....100

Índice analítico general.....102