

# ***El Seguro Social: ¿Mito Jurídico? Experiencias y conceptos frente a la crisis***

**A. Orsatti- G. Riquelme**

---

**Alvaro Orsatti:** Economista argentino. Asesor de la Comisión de Economía del Senado de la Nación, del Instituto de Investigaciones Económicas de la Confederación General del Trabajo (CGT) y de la Comisión Nacional contra la Desocupación (CONADODE). Profesor de Economía Laboral en la Universidad de Buenos Aires y Secretario de la Asociación de Especialistas de Estudios del Trabajo (ASET).

**Graciela Riquelme:** Profesora universitaria argentina. Especialista en Planificación y Economía de la Educación. Investigadora en temas de gasto social y educación y empleo. Profesora de posgrado en la Universidad de Buenos Aires. Asesora de la CONADE y vocal de ASET.

---

En la primera parte del artículo se reseñan las características y problemas actuales del seguro social latinoamericano.

En seguida como objetivo central se abordan las recientes reformas al concepto de seguro a partir del enunciado de los cambios administrativos y financieros verificados en la última década.

Luego de la caracterización de la situación latinoamericana, su crisis económica y el incremento del desempleo, se enuncian posibilidades futuras de atención a estas contingencias a partir de un concepto ampliado de seguro social desde las nuevas perspectivas del derecho laboral.

En los primeros años de la década del 80 parece ya haberse definido una nueva etapa de dificultades económicas y sociales para los países de la región la magnitud del endeudamiento externo y las características de las relaciones comerciales internacionales a partir de la crisis del petróleo, han ido derivando en un indeseado (aunque cada vez más pactado con el F.M.I.) lento crecimiento del producto y los consiguientes deterioros del nivel de empleo e ingresos de los asalariados.<sup>1</sup>

Simultáneamente, los propios intentos de los países avanzados por superar la actual crisis económica tienen resultados adicionales sobre la región: como parte del

---

<sup>1</sup>Más allá del caso general debe resaltarse el caso del cono sur (Argentina, Chile y Uruguay), donde también actuaron elementos adicionales: la irrupción de gobiernos militares de corte autoritario permitió un experimento económico de laboratorio, siguiendo los criterios del enfoque monetario de la balanza de pagos, desde mediados de la década del 70.

actual proceso de reestructuración industrial y aprovechamiento pleno de las nuevas tecnologías, puede descontarse una revigorización de la tendencia hacia el aumento en las brechas de productividad entre países; en particular, deberá esperarse una detención definitiva en la anterior política que desde el centro, exportaba "viejas" actividades hacia la periferia, al tener en cuenta las diferenciales de costo de la mano de obra. Actualmente, los países avanzados han recuperado el interés por esas actividades, al convertirlo en elemento importante de la competencia económica internacional y utilizarlo para moderar los efectos sobre el empleo que tiene en nivel local la nueva "revolución industrial" en un sentido global. Del caso general y del particular deberían derivarse entonces nuevas trabas al crecimiento de la economía y del empleo en la región, por sobre las resultantes del propio proceso de ajuste.

Dado tal contexto, esta nota se interesa por discutir un aspecto específico de las políticas públicas: las posibilidades del actual seguro social latinoamericano para convertirse en un instrumento apto para, por lo menos, atenuar las consecuencias sociales de la crisis económica (que no parece será coyuntural, sino que marcará fuertemente la totalidad de la década) y colaborar con el necesario proceso de adaptación de los países latinoamericanos a las nuevas circunstancias internacionales, fuertemente pautadas por las políticas de los países avanzados.

Para tratar esta cuestión será necesario desarrollar algunos elementos referidos a:

1. Las características generales del seguro social en los países de la región y los problemas que hoy presenta, teniendo en cuenta el desarrollo previo y la influencia de la nueva situación económica durante los años 80.
2. Las posibilidades del seguro social latinoamericano actual para actuar sobre la población económicamente activa en situación de desocupación y subempleo, como resultado de la recesión económica.
3. El carácter que han estado tomando las propuestas, medidas de emergencia y reformas concretas al seguro social latinoamericano en los últimos años.
4. Algunas sugerencias sobre medidas que, en el marco de una reforma en el tipo de financiamiento, enfatizen las prestaciones en el área de contingencias sociales derivadas del agravamiento de la situación en el mercado de trabajo.

## **CARACTERÍSTICAS Y PROBLEMAS ACTUALES DEL SEGURO SOCIAL LATINOAMERICANO**

Según un calificado diagnóstico de reciente data<sup>2</sup>, el seguro social latinoamericano tenía a comienzos de la década, una serie de dificultades ligadas en general a irresueltos problemas de su estructura económico-social:

1. Una evidente heterogeneidad en el grado de cobertura del seguro social entre los países de la región: la cobertura global llegaba a comienzos de la década al 60% de la población total, pero descendía al 43% en el caso de excluirse al Brasil; en el detalle por países la mitad alcanzaba al 25%:

- Más del 65% . Cuba 100%; Brasil 96%, Argentina 79%, Costa Rica 76%, Uruguay 72% y Chile 67%.

- Entre 45 y 55% . México 53%, Panamá 50% y Venezuela 45%.

- Entre 10 y 25% . Bolivia 25%, Paraguay 18%, Perú 17%, Guatemala 14% y Colombia 12%.

- Menos del 10% . Nicaragua 9%, República Dominicana 8%, Ecuador 8%, Honduras 7%, El Salvador 6% y Haití 1%.

2. En buena parte de los países del área la importante presencia de sectores rurales tradicionales y sectores informales urbanos no ayudaba para que un seguro social del estilo bismarkiano (es decir, basado en cotizaciones sobre las nóminas salariales) alcanzara a desarrollarse plenamente, y cubrir así a un alto porcentaje de la población, al actuar: los bajos ingresos, la dispersión geográfica, la migración, los cambios frecuentes de empleador, el trabajo eventual.

Esto sólo se había conseguido en los países de temprana industrialización (típicamente los del cono sur) y en aquellos donde el sector rural tiene características peculiares (costa Rica, Chile) o hay explícitas transferencias desde el sector urbano y gobierno para ayudar a la extensión (Brasil, México).

3. En los países de menor desarrollo el seguro social creció basándose en sistemas relativamente unificados desde el comienzo, dirigidos a cubrir toda la población.

---

<sup>2</sup>Resultante del programa de trabajo que la CEPAL tiene actualmente en ejecución sobre la seguridad social en Latinoamérica, bajo dirección de Carmelo Mesa Lago.

Pero incluso en estos casos ya había coberturas previas de sectores específicos, se establecían nuevas excepciones para subsistemas separados, y la propia extensión tenía límites (por ejemplo geográficos).

4. A pesar de esta tendencia, que implica una presencia más activa del Estado como financiador vía recursos generales, la contribución de éste se ha caracterizado también, en todos los países, por una fuerte ayuda al mantenimiento de las prestaciones del grupo poblacional privilegiado (asalariados formales urbanos), con el resultado de que tales trabajadores se autofinancian sólo en una parte menor. En definitiva, al decir de Mesa Lago, se mantiene de alguna forma el "mito jurídico heredado del seguro privado", sobre la existencia de un derecho a la seguridad social generado por el pago del propio asegurado, lo que justifica el trato discriminado y refuerza la barrera contra la extensión de la cobertura. A partir de esta observación se podría afirmar que el seguro social latinoamericano, en su actual estado, y a pesar de la tendencia a la universalización, es regresivo e inequitativo, habiendo derivado sobre todo hacia un aumento de la cobertura de riesgos más que en una extensión en el número de la población cubierta.

Así, amplios sectores de la población total y activa, aún no contaban con las prestaciones habituales (trabajadores rurales, independientes, servicio doméstico, asalariados informales urbanos, todos los activos que trabajan en ciudades de menor tamaño) mientras que el resto había alcanzado niveles muy aceptables de servicios.

5. En los sistemas más desarrollados, a fines de los años 70 ya había pronunciados déficit y desequilibrios actuariales y financieros. El problema de base era la adopción formal o de hecho del sistema de reparto (con equilibrios anuales y reservas sólo para contingencias y fluctuaciones), como solución de emergencia que tendía a transferir la carga a las generaciones futuras, sin reales posibilidades de resolver el problema.

Este proceso era resultado del no cumplimiento de los requisitos del sistema inicial (capitalización por prima media uniforme con reservas completas) en cuanto a relación entre prestaciones e ingresos, aspectos de eficiencia administrativa, y balances actuariales periódicos.

La enumeración de Mesa Lago sobre las actuales causas de desequilibrios incluyen elementos de distinto tipo: por el lado de los gastos, desde la propia universalización de la cobertura, con excesiva liberalidad en la concesión de prestaciones, "efectos demostración" (evidentes en los sistemas de medicina curativa capital in-

tensivos), hasta la extensión de la edad media respecto de los cálculos actuariales menos optimistas. Desde los ingresos habría actuado, el descenso en el número de contribuyentes activos en relación a los pasivos, fuerte evasión y mora, especialmente a causa de la inflación, el no cumplimiento de las obligaciones del Estado, sin posibilidades prácticas o capacidad política para aumentar la carga tributaria de la seguridad social o la general, mala administración de fondos de pensiones, y transferencia de los recursos del seguro hacia otras áreas o incluso subsistemas de salud que no los restituyen.

En relación a este último punto, había una particular ineficiencia en las prestaciones de los programas relacionados con la salud, ante la multiplicidad de entes gestores, y la falta de integración y coordinación de servicios. El sistema común es el mismo, con un instituto o Ministerio gestor que tiene instalaciones y personal propio, pero debe subcontratar con servicios privados.<sup>3</sup>

Estas dificultades tendían a empeorar con el tiempo en los sistemas de mayor desarrollo, y ya aparecían en los intermedios, en la versión del desequilibrio actuarial, esperándose que a corto y mediano plazo se extendieran a los financieros.

La nueva situación económica mencionada al comienzo de este trabajo está, quizá, agravando este balance del seguro social latinoamericano; cuando éste se basa en cotizaciones sobre los salarios, es inevitable que empeore el equilibrio entre recursos e ingresos, ya que desciende la masa salarial sobre la cual se obtienen los ingresos, ya sea por caída en el salario medio real como en el empleo formal; si son importantes los aportes estatales, en cualquiera de sus versiones, la pérdida de recaudación impositiva e incluso el nivel de endeudamiento externo de origen público obligará a reducir el gasto público en el sistema. Más en general, el crecimiento de la inflación deriva en desfases entre los ingresos y recursos, y favorece la evasión y mora en el pago de impuestos.

### **LAS RECIENTES REFORMAS AL SEGURO SOCIAL EN EL CONO SUR**

La voluntad de solucionar algunos de los problemas recién enumerados y el agravamiento de determinadas emergencias sociales, han llevado a: 1) un creciente debate sobre alternativas de reformulación del seguro social; 2) efectivas modificacio-

---

<sup>3</sup>Sólo hay sistemas directos en cuatro países: Cuba y Nicaragua, donde el Ministerio de Salud opera los servicios y Costa Rica y Panamá, donde los servicios del Instituto y el Ministerio están altamente integrados y operados por el primero.

nes al financiamiento y administración del seguro y 3) creación de nuevos instrumentos coyunturales.

Desde los años 60 se desarrollaron importantes reformas tendientes a la unificación y reducciones en la estratificación, mediante la creación de sistemas unificados (Brasil, Cuba) u organismos centrales integradores coordinadores (Argentina, Uruguay).

Sin embargo, el caso más audaz e integral de un simultáneo debate, reforma y creación de nuevas políticas, para aspectos de corto y largo plazo, se dio en los tres países del cono sur, a fines de la década del 70.

Para ello fue necesario que se sincronizara la existencia de regímenes políticos autoritarios con la nueva ideología económica monetarista de Chicago. En 1980, en Argentina, Chile y Uruguay se hicieron importantes cambios en la legislación sobre seguridad social, en cuanto al financiamiento y administración del sistema, con el beneplácito, en general, del sector empresario y la inexistencia de consulta al sector sindical. Antes y después se crearon otros instrumentos en la órbita del seguro social o relacionados, que veremos más adelante.

A fines de 1984, las experiencias uruguaya y chilena seguían en curso (recién por esta fecha los nuevos criterios llegaban a una aplicación amplia, razón que aconseja no hacer aún una evaluación precisa de los resultados), mientras que en Argentina, el rápido deterioro de la situación económica y política quitó posibilidades de una aplicación estricta de las nuevas normas (en algunos casos no llegaron a ser reglamentadas) y finalmente, el nuevo gobierno constitucional retornó prontamente a algunos aspectos de la política previa aunque recomenzó la discusión sobre otros (especialmente el tradicional esquema de atención de la salud vía obras sociales sindicales).

El episodio interesa porque entre sus objetivos implícitos y explícitos, se combinan varios de los elementos actualmente presentes o previsibles en otras subregiones latinoamericanas, especialmente los de carácter objetivo más que los ideológicos, afortunadamente: a) estancamiento económico e inflación, con escasa absorción de empleo y crecimiento del desempleo; b) necesidad de extender la cobertura a otros sectores de la población que los habituales; c) estimular una mayor creación de empleo; d) reducir la presión sobre los costos laborales.

En esencia, los cambios efectuados en 1980 se derivaban de:

1) atribuir a la libre iniciativa de la población un más eficiente resultado en la atención de la seguridad social. Por esta razón, se fomentó la vuelta a regímenes de capitalización y seguro previsional basados en la participación privada, como alternativa al criterio del reparto y el principio de la solidaridad

3) promoción de una relación trabajo-capital más intensiva, y así más acorde con la dotación de recursos locales

4) la especial atención (en la variante asistencial) a los grupos poblacionales más carenciados al reconocerse que el modelo económico global tenía efectos no deseados sobre ellos.

Los cambios en aspectos financieros: Las reformas al financiamiento venían precedidas por un amplio debate en general tendiente a la modificación del criterio bismarkiano de cotizaciones sobre las nóminas salariales, en favor de otros basados en impuestos. En tal sentido parece haber habido en América Latina un excesivo énfasis en las ventajas derivadas del recurso al impuesto sobre la comercialización interna de bienes y servicios (Impuesto al Valor Agregado - IVA ).<sup>4</sup>

Han sido mucho menos frecuentes las menciones sobre otras alternativas impositivas que, en cambio, son ampliamente consideradas en el debate europeo y norteamericano; por ejemplo: a) modulación de las tasas; se modifican las tasas de los sectores y firmas donde una serie de indicadores de desigualdades (que combinan el valor agregado, los gastos en personal y las cotizaciones) dan valores distintos del promedio; b) creación de cotizaciones basadas exclusivamente en las amortizaciones. La intención es gravar al factor capital y no a los beneficios de las empresas, que ya están sometidos a impuestos sobre las sociedades o sobre la renta de las personas físicas; c) supresión del tope de la base de las cotizaciones. En este caso las cotizaciones se hacen proporcionales a todos los salarios, cualquiera sea el nivel, junto a la reducción de las tasas; d) reemplazo de las cotizaciones por otros impuestos: por ejemplo, a la renta de personas naturales, al patrimonio, a las sociedades.<sup>5</sup>

En especial, se ha señalado que el IVA: 1) no es neutro frente a la utilización de los factores de producción porque no pesa sobre la inversión, y termina teniendo efec-

<sup>4</sup>Este había sido recientemente incorporado en la región: a fines de los años 60, por Brasil, Uruguay y Ecuador y desde mediados de la década del 70 por Argentina, Chile y México.

<sup>5</sup>También se menciona la importancia que tendrían los esfuerzos en la nacionalización de las opciones presupuestarias para el conjunto de los gastos públicos.

tos análogos a las cotizaciones patronales sobre los salarios; 2) si bien alienta las exportaciones, y las actividades de mercado interno sujetas a competencia extranjera, se corre el riesgo de que la inflación importada repercuta en cadena sobre el resto de los precios, derivando finalmente en presión al alza en los salarios; 3) principalmente, afecta a todos los consumidores idénticamente al margen de sus capacidades contributivas, con lo que tiende a ser regresivo en relación al ingreso, lo que en parte se compensa si se diferencian las tasas entre productos básicos y suntuarios.<sup>6</sup>

La reforma impositiva argentina de 1980 implicaba sustituir la contribución patronal por jubilaciones y fomento a la vivienda popular (20% de la nómina salarial) por una extensión e incremento de la tasa del IVA. Siendo claro el intento de reducir los costos laborales, la negociación entre el Ministerio de Economía y el de Acción Social (que reflejaba también la disputa entre distintas comandancias de las fuerzas armadas) llevó a una importante limitación a la intención inicial de los promotores.

El seguro social mantenía su autonomía en la percepción de los recursos ya que: 1) el Banco de la Nación transfería los ingresos necesarios para el mantenimiento del sistema previo al ingreso de aquellos a Tesorería General; 2) el Ministerio de Acción Social podía emitir libranzas contra el Banco, en el caso que éste demorara en realizar el pase; 3) si los impuestos recaudados no alcanzaban, el Banco Central debía garantizar el giro en descubierto.<sup>7</sup>

Como ya se dijo, en 1984 el nuevo gobierno retornó al aporte patronal para el FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda) y a la mitad del aporte patronal jubilatorio, es decir, más del 60% de los anteriores aportes (12,5% de la nómina).<sup>8</sup>

En el caso uruguayo, la reforma también implicó una reducción importante en los aportes patronales (de 28 ó 29 según el sexo del trabajador a 14%), aunque en este caso acompañada de una rebaja menor en la contribución personal de 12-13% a 10%). Simultáneamente se agregaban 4 puntos a la tasa del IVA.

---

<sup>6</sup>Una excepción en la literatura de origen latinoamericano es Foxley, Aninat y Arellano (1975), donde propone una combinación entre otros impuestos como alternativa al IVA, dada su regresividad.

<sup>7</sup>Estos criterios surgieron como alternativa a la propuesta original del Ministerio de Acción Social, que pretendía mantener el vínculo de las empresas con el sistema, mediante el pago de la contribución, aunque permitiéndoles deducir los montos transferidos de los que les correspondía pagar por IVA.

<sup>8</sup>En 1969, otra reforma similar había, en cambio, implicado una reducción en los aportes personales jubilatorios (del 11 al 5%) con un simétrico aumento sobre los salarios efectivamente percibidos.

La reforma chilena en el financiamiento se combinaba fuertemente con la administrativa, sin implicar el traspaso a un impuesto general (ver el punto siguiente). Se reestructuraban las cotizaciones, mediante el traspaso de las correspondientes a los empleadores hacia los trabajadores. Esta medida se fundamentaba en la necesidad de que el empresario tuviera el mismo costo en emplear a un trabajador que permaneciera en el mismo sistema y pasara a integrar el nuevo.

Para fomentar el traslado de los trabajadores actuales, que en principio era voluntario, se establecía un incremento de las remuneraciones correspondientes a la transformación de los aportes patronales (entre 8 y 17 por ciento según la actividad) lo que no tenía lugar para quienes optaren por permanecer en el viejo sistema. Paralelamente, los costos laborales del empleador se reducían entre 5 y 8% en 1981.

Los cambios administrativos: En cuanto a la administración del seguro social, el criterio de solidaridad, fue cuestionado en Chile y Argentina mediante profundas reformas.

La reforma chilena de 1980 favorecía que el trabajador eligiera libremente una institución privada (Administración de Fondos de Pensiones) entre las que competirían por brindar el mejor servicio. Por esta vía se convertía en el responsable directo de su propia jubilación, en un régimen de capitalización individual. El sistema era obligatorio para quienes se incorporaran a la fuerza de trabajo a partir de 1983 y optativo para los anteriores. El Estado garantizaba, en determinados casos, una pensión mínima, que se mantendría a su cargo.

En Argentina hubo también formales propuestas de reforma a la administración de la previsión social de características similares a la chilena desde entidades privadas ideológicamente ligadas al equipo económico que, como en el caso chileno, se proponía dar libertad a las generaciones jóvenes que entraban por primera vez a la fuerza laboral, para contratar rentas vitalicias en el mercado privado del seguro. El déficit que vendría para el sistema previsional debía financiarse de rentas generales o endeudamiento, mientras duraran las últimas generaciones del sistema de reparto.

Luego se promovería entre gremios y asociaciones profesionales de trabajadores la creación de cajas jubilatorias bajo supervisión de la Superintendencia de Seguros.

La propuesta partía de un cálculo donde la contribución promedio necesaria en el nuevo sistema era 10 puntos inferior a la real (16 contra 26%, respectivamente).

Las medidas concretas en esta línea se tomaron en el área de salud donde se creó un nuevo régimen (que no llegó a ser reglamentado) de obras sociales (hasta el momento administradas por el Estado y los sindicatos) que creaba un sistema intermedio. 1) Se facultaba al afiliado a optar por no hacer uso de las prestaciones de su obra; si acreditaba que se incorporaría a una entidad independiente. En tal caso se le retenía sólo el 10% de su anterior aporte (3,5%); 2) los entes de obras sociales actuarían en el futuro sólo como financiadores de servicios, sin poder desarrollar capacidad instalada y debería reducir la existente; 3) paralelamente se otorgaba permiso a cualquier tipo de entidad privada para la prestación de los servicios médico asistenciales, prohibiendo la anterior actividad de los sindicatos en este orden.

### **SITUACION ACTUAL Y POSIBILIDADES DEL SEGURO EN LA ATENCIÓN DEL DESEMPLEO**

La definición del seguro social que se ha estado utilizando es amplia, hasta incluir: 1) pensiones a la vejez, antigüedad, invalidez, sobrevivientes; 2) asistencia médica y maternidad: desde las coberturas que resultan de la responsabilidad del empleador (accidentes de trabajo, enfermedades profesionales) hasta sus extensiones a las de origen no laboral; 3) asignaciones familiares; 4) seguro de desempleo.<sup>9</sup>

Independientemente de la fuente de financiamiento, que generalmente se basa en la actividad de los asalariados, para protegerlos junto a sus familiares, sólo la última prestación se refiere estrictamente a una contingencia que resulta del desempeño laboral. Asimismo, el seguro de desempleo es la prestación de menor aplicación en la región a pesar de que la tradición en otros sistemas de seguridad social puede considerarse extensa (desde la primera década del siglo, en su forma actual).

Este hecho parece razonable en función de que como han señalado los diagnósticos más reconocidos (básicamente PREALCOIT), el problema del empleo en América Latina tiene al desempleo abierto o puro como un componente sólo de menor significación (1/5 ó 1/4) de la subutilización global.

En tal sentido, las principales iniciativas públicas se han concentrado en políticas de empleo globales y sectoriales tendientes a aumentar el número de puestos for-

<sup>9</sup>La enumeración debe también tener en cuenta otras políticas que se financian con aportes de empleadores, patrones o recursos públicos (planes de vivienda popular, servicios recreativos, deportivos, culturales y educativos. En cuanto al tipo de contingencias, a veces éstas se clasifican en biológicas, patológicas y económico-sociales, reservando esta última categoría para la suspensión de ganancia por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente.

males, mejorar los informales o crear programas especiales de empleo que ayuden a dar sustento a los sectores más necesitados de la población.

Sin embargo, y tal como ya se ha planteado, desde fines de la década del 70, el menor ritmo de crecimiento económico ha ido derivando en un evidente agravamiento de la situación de desempleo, que puede tender a tornarse más estructural, en la medida que los efectos de la nueva revolución industrial actualmente en plena marcha y el proceso acumulativo de estancamiento se combinen.

Tal situación puede entonces aconsejar reconsiderar la importancia atribuida actualmente en la región a las posibilidades del seguro social para atenuar esta contingencia. El caso general ha sido que el derecho individual compense al trabajador cesante mediante el pago de un preaviso e indemnización proporcional a la duración de la relación contractual. Por esta vía, se buscaba: 1) aumentar la estabilidad en el actual empleo, dado el mayor costo que pasaba a tener para el empleador su eventual cesantía; 2) facilitar al nuevo desocupado un monto de recursos adicional, que le permitiera hacer frente al periodo de transición necesario hasta obtener un nuevo empleo.

El seguro de desempleo y otras medidas similares en los años 80: En los años 80, sólo tres países tenían seguro obligatorio de desempleo: Uruguay y Ecuador desde 1958, y Chile desde 1974. Las características son bastante diferentes: 1) en cuanto al campo de aplicación, el seguro chileno es el mayor, cubriendo todos los asalariados e incluso algunas categorías de independientes, mientras que en Uruguay sólo se considera a los asalariados de la industria y comercio y en el Ecuador se agregan los funcionarios estatales y bancarios; 2) las prestaciones van desde una cantidad fija determinada por la antigüedad de servicios y las cotizaciones individuales acreditadas, en Ecuador, hasta 12 jornales, por mes en el Uruguay y el 75% del salario del último trimestre en Chile; 3) las condiciones necesarias para obtener el beneficio fluctúan entre 6 y 24 meses de desempeño laboral; 4) la duración máxima de la prestación es desde 3 meses prorrogables hasta seis en Chile y de 6 meses ampliables a 8 en el caso uruguayo; 5) la prestación monetaria tiene importantes complementos en Uruguay por gastos de viaje, vestimenta, enfermedad como causante del desempleo, personas a cargo; 6) los recursos financieros combinan un porcentaje sobre la nómina salarial del 2,3% (abonado exclusivamente por los empleadores en Chile) y aportes estatales adicionales.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup>En 1981 el seguro chileno agregó la obligatoriedad de trabajar para las municipalidades, en el caso de obtener el beneficio.

Un cuarto país (Brasil, desde 1965 y reformas posteriores) tiene vigente un régimen de asistencia a los desempleados a cargo del Estado, que se otorga, luego de cumplir con ciertos requisitos (despido masivo más de 50 trabajadores sin causa justificada, trabajo de seis meses consecutivos con el mismo empleador, demostración de falta de recursos para vivir). El beneficio es de hasta el 80 por ciento del salario mínimo, y se prolonga un máximo de seis meses.

El caso argentino es particular porque si bien nunca ha habido un seguro de desempleo<sup>11</sup> mantiene un régimen de indemnización por despido que en la práctica juegan fuertemente hacia el fomento de la estabilidad, dado el costo que implica para el empleador la cesantía de los trabajadores. Asimismo, cuenta con distintos regímenes de compensación o garantías sectoriales, para ciertas actividades de características estacionales (industria frigorífica, 1944, portuarios, 1963). En especial, la construcción tiene (desde 1967) un fondo de desempleo, que en realidad debe considerarse o un salario diferido que percibe el trabajador al extinguirse el contrato de trabajo, o una capitalización de la antigüedad en el empleo, ya que se gradúa en función de ésta. Se financia con un aporte patronal del 12 % sobre los salarios, depositado en una cuenta a nombre del trabajador, y cuya percepción se pospone hasta el momento en que se resuelve la relación laboral.

En este país y en Chile, la nueva situación económico-social llevó a la creación de una serie de programas de emergencia, generalmente vinculados al sistema.

En Chile se adoptaron dos programas de creación de empleo público como parte de una "red social" de protección a los sectores más necesitados (en la expresión de la Oficina de Planificación): Plan de Empleo Mínimo (PEM, desde 1975) y el Plan de Ocupación para Jefes de Hogar (POJH, desde 1982).

En ambos casos, a través de las municipalidades, se implementaron proyectos donde se incorporaba a los desocupados que se inscribieran en su área de residencia. Los programas exigen la obligación de realizar tareas (en obras de infraestructura social, en general) inicialmente durante 15 horas semanales y luego cerca de una jornada completa; como contraparte, se ha abonado una suma mensual equivalente al 35% del salario mínimo en el PEM y el doble en el POJH, en algunos casos acompañado de cursos de capacitación y una canasta de alimentos (en el PEM, hasta 1980).

---

<sup>11</sup>Hubo por lo menos seis iniciativas legislativas (entre 1919 y 1973) de creación de un seguro. El Instituto Nacional de Previsión Social (precursor del Ministerio de Seguridad Social) tenía entre sus funciones (en 1944) la organización de un futuro seguro, que estaría relacionado con el Servicio Nacional de Empleo y la política de capacitación profesional.

Originalmente, el PEM estaba concebido como un plan transitorio para jefes de hogar y con el objetivo de constituirse en una oficina de colocaciones útil a empleadores privados. Dada la grave situación de desempleo, se convirtió en permanente, con requisitos de selección cada vez menos exigentes, hasta llegar a cubrir en 1983 el 11% de la fuerza de trabajo, con una gran proporción de mujeres y nuevos trabajadores; el POJH se creó entonces como instrumento complementario y limitado ahora (con una retribución mayor) a los jefes de hogar.<sup>12</sup>

En el mismo país, también se creó un régimen de subsidio a la contratación marginal de mano de obra (1975), que sin pertenecer al campo del seguro social, utiliza el descuento de las imposiciones que el empleador debe efectuar en el organismo previsional para obtener reducciones transitorias en el costo de contratación (de hasta casi el 40%) que se supone estimulan la creación de empleo adicional.

Sin embargo, una evaluación llegó a la conclusión de que el costo de cada empleo adicional por esta vía era superior en casi 20 por ciento a la generación de efectivos puestos nuevos; además las empresas habían aprovechado para obtener subsidios por puestos que de todas formas hubieran creado, en función del nivel de actividad.

En Argentina se sucedieron entre 1981 y 1985 tres regímenes transitorios de subsidio a los desocupados, financiados con recursos de, según el caso, el sistema de seguro social (las asignaciones familiares o las prestaciones médico-asistenciales) o un impuesto porcentual sobre los depósitos a plazo fijo de activos financieros de particulares y juegos de azar.

Los beneficios combinaban el mero mantenimiento de la calidad de beneficiarios del sistema de salud, del régimen de subsidios familiares (en un caso con una duplicación del monto legal), el reconocimiento de la antigüedad a los fines jubilatorios y la percepción de un pequeño ingreso (que en un caso era de suma fija no actualizable a lo largo del período y en otro equivalía a una suma porcentual decreciente en el tiempo del bajo salario mínimo prevaleciente).

---

<sup>12</sup>En la reciente política mexicana, desde 1983 también se han creado nuevos programas de emergencia para protección al desempleo, a base de recursos presupuestarios especiales que contemplan directamente la creación de empleos temporales en obras que benefician a la comunidad, a nivel de los gobiernos estatales y municipales; la intención inicial también ha sido constituir programas de capacitación simultáneos que faciliten a estos trabajadores su posterior incorporación a empleos permanentes.

El beneficio se otorgaba para períodos cortos, y exclusivamente a desocupados (definidos en general de forma amplia, aunque debían demostrar el despido involuntario) desde un período previo.

Dadas las restricciones y el poco atractivo de las prestaciones, los beneficiarios fueron escasos en los dos regímenes ya terminados.

Elementos adicionales y conclusiones: A partir de este balance es posible retomar la discusión anterior sobre los límites, alternativas y reformas en marcha del seguro social, enfatizando ahora las contingencias del desempleo.

Parece evidente que de las recientes reformas sólo debería recuperarse la intención de cambiar las fuentes de financiamiento (aunque tal vez no la selección del impuesto, a favor del IVA) para en cambio defender la plena vigencia del principio de la solidaridad.

Este criterio general debería también extenderse a las contingencias derivadas de la situación en el mercado de trabajo, teniendo en cuenta la tendencia actual hacia un crecimiento del desempleo, e incluso su posible agravamiento.

Para ello, interesa tomar en cuenta la gran cantidad de alternativas presentes en el caso europeo, en el sentido de seleccionar aquellas características que podrían adecuarse o tomarse como referencias para políticas complementarias o reformas al caso latinoamericano.

La experiencia europea incluye importantes autocríticas al seguro de desempleo.<sup>13</sup> Habiendo sido creados en períodos de auge o por haberse estabilizado luego de un largo período de vigencia, en los últimos años han debido actuar en circunstancias muy diferentes, es decir, importantes desaceleramientos en el nivel de actividad e incorporación de nueva tecnología, con saldo neto negativo en la creación de puestos de trabajo.

---

<sup>13</sup>Las opiniones sobre la eficiencia del seguro de desempleo en los países avanzados son encontradas: 1) inflación artificial del desempleo, o reflejo más fiel en las estadísticas del tamaño del desempleo real, 2) escasa o importante cantidad de casos "tramposos"; 3) incorporación de desocupados que no podrían haber encontrado trabajo por sus características personales o desocupados voluntarios y "especulativos", con aumento de la duración del desempleo y pretensiones salariales, que derivan la búsqueda más prolongada del trabajo "adecuado"; 4) acostumbamiento al seguro, o estímulo psicosocial para obtener un trabajo regular. (Standing, 1982). En el mismo sentido juega la defensa de los regímenes de indemnización por despido (que en Europa son también importantes y muchas veces combinados con el seguro de desempleo) en cuanto aquellos tendrían un efecto similar, aunque sin la consecuencia debilitante sobre la búsqueda de un nuevo empleo, ya que el trabajador recibe la misma suma, independientemente del tiempo que esté desocupado.

En tal sentido, actualmente hay una gran diversidad de esquemas: 1) la administración puede tener participación de los servicios públicos de empleo; las oficinas de empleo pueden ser instrumentos auxiliares de la administración del seguro. También hay casos de seguros públicos y obligatorios donde los representantes de trabajadores y empresarios colaboran en la gestión; 2) junto al sistema general, pueden celebrarse acuerdos privados entre empresarios y trabajadores en el marco de las convenciones colectivas para establecer prestaciones complementarias en los casos de despidos derivados de situaciones de reconversión, o para dar prestaciones por encima de las pagadas por el Estado; algunos seguros son voluntarios, vía cajas sindicales de seguros, pero que cuentan con subvenciones estatales, y donde el reglamento del sindicato prevé la afiliación automática al seguro al ingresarse a él.

Asimismo, los seguros de desempleo han sido vinculados a una serie muy amplia de cuestiones: 1) los efectos de la jornada reducida de trabajo y la jubilación anticipada; 2) los subsidios para formación y readaptación profesional; 3) el fomento de la movilidad geográfica, mediante el pago del transporte y la manutención; 4) el cambio en la estructura económica, como parte de los procesos de reconversión industrial; 5) los nuevos trabajadores que por las tres causas citadas tendrán creciente dificultad en obtener su primer empleo.<sup>14</sup>

Algunas de estas medidas vigentes implican por ejemplo en Francia: exoneración de abono de seguridad social si se contrata a menores de 25 años; subsidio monetario (80 por ciento del SMIC en Francia) para cursos de formación profesional; contratos de educación-empleo para readaptación profesional; creación de oficinas de orientación laboral y ampliación de la oferta de centros y cursos de readaptación profesional; apoyo técnico a microempresas; servicio militar orientado a la inserción profesional y social. Las exenciones se amplían si se emplea a jóvenes y mujeres jefes de hogar. En España, y en el marco de los lineamientos de reconversión industrial se admiten acciones destinadas a proveer a la adecuación de la capacitación de la oferta, las modificaciones ocupacionales por transformación tecnológica y la reorganización de los procesos de trabajo, para los que se han conformado los fondos de promoción de empleo. El objetivo es financiar la formación profesional y

---

<sup>14</sup>Como resultado, el crecimiento en el número de beneficiarios tuvo implicancias presupuestarias (déficit y consiguientes contribuciones estatales en ascenso) lo que ha estado llevando a un replanteo en la política de prestaciones de sentido opuesto: establecimiento de límites en la duración y cuantía respecto de las prestaciones previstas para los beneficiarios potenciales. De todas formas, los seguros de desempleo en el conjunto de los países de la OCDE insumen recursos que si bien son crecientes en términos absolutos y relatos a las otras prestaciones, en 1981 aún equivalían a sólo el 5% del total de gastos del seguro social.

reciclaje de la mano de obra, su movilidad geográfica y el auspicio a la organización cooperativa de los trabajadores.

En el contexto de América Latina, donde también la crisis y transformaciones de la economía conlleva la existencia de desempleados tecnológicos, una alta movilidad ocupacional y reorganización de los procesos de trabajo, resulta ineludible el reconocimiento de nuevas formas de derecho laboral que atiendan y respalden los procesos implícitos de formación y readaptación profesional.

Así, estas acciones deberían dirigirse focalmente a los trabajadores en el marco de los programas de atención del desempleo y como parte de los subsidios o seguros que existan. En el cono sur las demandas de capacitación resultan muy diferentes de acuerdo al estrato ocupacional: 1) el formal o empleos estables y reconocida productividad (empresas grandes y medianas); 2) el de empleos precarios, inestables o cuasi-formales y/o trabajadores independientes o cuenta propia y 3) el informal.

El primer grupo de trabajadores está siendo afectado por el desempleo tecnológico, por la reorganización de los procesos de trabajo y las consiguientes reconversiones ocupacionales; esta situación compromete a trabajadores adultos, a los jóvenes y en especial a los nuevos trabajadores. El segundo grupo incluye a aquellos afectados por la baja productividad, lo que impone evaluar posibilidades de incorporación de nuevas tecnologías y formas de organización de estímulo a la pequeña y mediana empresa, así como a los trabajadores jóvenes, generalmente empleados en puestos temporarios, sujetos a una movilidad ocupacional que impide su desarrollo profesional. El tercer grupo comprende población rezagada educacionalmente y sin calificaciones o perfiles de oficios que ante la sobreoferta de mano de obra queda marginada de los empleos anteriores.

Los organismos encargados de operar los seguros de desempleo, los servicios de empleo, deben integrar sus acciones a los institutos de educación y formación profesional para definir alternativas de programas, cursos grupales y/o individuales de readaptación profesional, tales como:

- orientación y apoyo para la readaptación profesional de trabajadores afectados (desempleados tecnológicos)

- programas de readaptación profesional y reconversión ocupacional dirigidos a 1) los trabajadores de actividades impactadas por el cambio tecnológico-productivo; 2) microempresas; 3) trabajadores independientes
- cursos cortos de readaptación profesional en vista a empleos futuros
- sistemas de contratos pre-empleo para jóvenes y desocupados con porcentajes de asignación sobre los salarios vigentes
- estrategias formales y no formales que reconozcan y validen experiencias laborales, formas de recurrencia al sistema educativo para trabajadores adultos (sistemas modulares, diseños instruccionales autoadministrados, etc.)
- recuperación educativa de trabajadores y desocupados del sector informal (integrado a programas de alfabetización funcional).

Los propios actores sociales, es decir la población trabajadora, los sindicatos y las organizaciones juveniles deben impulsar a los niveles de decisión con sus demandas, y contribuir autogestionariamente a la definición de las orientaciones y contenidos de dichas acciones, garantizando las premisas de su acceso, permanencia y desarrollo laboral. Los propios sindicatos deberían servir para captar a sus sindicalizados desocupados o absorbidos en tareas de menor productividad.

En el marco de los servicios de empleos o a partir de los ministerios de Trabajo se tendrían que implementar sistemas de orientación laboral y educacional que incluyan información sobre: la evolución del mercado de trabajo, legislación laboral y políticas de empleo; el espectro de ocupaciones y actividades económicas así como los programas de educación de adultos, educación técnica y formación profesional.