



Observatorio de Políticas Públicas



Coordinación General del Cuerpo de
ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

EL SEGURO DE DESEMPLEO SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS

CAT. OPP/CAG/2005-19

CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR DE LA MEDICINA PREPAGA
EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

LA REGULACIÓN DE LOS SEGUROS PRIVADOS
DE ATENCIÓN MÉDICA

DICIEMBRE DE 2005

Autores:

AG Georgina Roman

AG Alicia Cuñarro

AG Gabriela Monasterio

AG Myriam Goldstein

Este documento fue producido por los responsables del Area Temática “Seguro de Desempleo” del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el mes de diciembre del año 2005.

El Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales inició sus actividades en el año 2002 en jurisdicción de la Coordinación General del C.A.G., sus documentos son publicados en el sitio oficial de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Sitio Oficial: www.cag.jgm.gov.ar

*AG V. Daniel Piemonte
Coordinador General
Cuerpo de Administradores Gubernamentales*

*AG Guillermo J. Alabés
Coordinador Ejecutivo
Observatorio de Políticas Públicas*

Indice

Introducción	Pag. 3
Contexto General	Pag. 5
Mercado de Trabajo	Pag. 5
Contexto Demográfico	Pag. 13
El Seguro de Desempleo	Pag.17
El Seguro de Desempleo en el Mundo. La Situación Actual	Pag. 20
Panorama General	Pag. 20
La Implementación del Seguro de Desempleo de Diversos Países	Pag. 28
Extensión a Todos de la Protección Social	Pag. 70
El Seguro de Desempleo en Argentina	Pag. 75
a) Antecedentes	Pag. 70
b) Marco Normativo e Institucional. Organización, Administración y Control del Sistema	Pag. 70
c) Funcionamiento del Sistema desde la Perspectiva de los Beneficiarios	Pag. 96
d) Análisis de Desempeño del Seguro de Argentina	Pag. 97
e) Conclusiones	Pag. 102
Referencias Bibliográficas	Pag. 103

INTRODUCCION

El presente trabajo se inicia con una breve referencia conceptual a la seguridad social como el área específica de las políticas públicas encargada de brindar cobertura a la población afectada por problemas de empleo y el contexto general en que deben implementarse estas políticas, signado por la crisis de la sociedad salarial, dando cuenta de los cambios operados a partir de los '80 bajo el influjo de la globalización y las reformas orientadas en el Consenso de Washington y la especificidad de este fenómeno en América Latina, y, específicamente en nuestro país.

El análisis aborda luego la experiencia comparada en diversos países seleccionados en función de sus diferentes niveles de desarrollo, centrándose en las siguientes variables: personas protegidas, requisitos para la obtención del subsidio, prestaciones que comprende, duración de la prestación, monto de la prestación, extinción de la prestación, financiamiento y administración del sistema.

Se presenta una descripción de las políticas de cobertura del desempleo en el ámbito nacional, exclusivamente las desarrolladas en el marco de la seguridad social, sin referencia a las políticas asistenciales implementadas.

Finalmente, y a modo de reflexión, se sintetizan las lecciones e interrogantes que plantea el caso argentino con respecto a las tendencias vigentes en materia de políticas de cobertura del desempleo, así como a su desenvolvimiento y sustentabilidad en términos económicos.

LA SEGURIDAD SOCIAL

La Organización Internacional del Trabajo, (OIT), en un documento publicado en 1991 denominado Administración de la Seguridad Social definió la Seguridad Social como: "La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos."

Históricamente, la Seguridad Social como institución nace en Alemania, en la gestión del Canciller Otto Von Bismarck, quien impulsa tres leyes sociales, que representan hasta hoy la base del Sistema de Seguridad Social Universal: Seguro contra la Enfermedad (1883), Seguro contra Accidentes de Trabajo (1884) y Seguro contra la Invalidez y la Vejez (1889). Estas normas facilitaron el desarrollo de los estados industriales al asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo que luego permitiría la consolidación de la sociedad salarial.

Sin embargo, la expresión Seguridad Social recién se populariza a partir de su uso en la "Social Security Act" de 1935 en Estados Unidos. Posteriormente, el concepto es ampliado y redefinido para alcanzar su significación actual en el llamado Informe Beveridge o Social Insurance and Allied Services Report de 1942 con las prestaciones sanitarias y la constitución del Servicio Nacional de Salud británico.

Entendida a partir de la década del 40 como un sistema integral, la seguridad social pasó a abarcar diferentes subsistemas que, sin perjuicio de su autonomía, deberían actuar coordinadamente: Subsistema de Pensiones; Subsistema de Salud; Subsistema de Desempleo Forzoso y Capacitación

Laboral; Subsistema de apoyo a la familia y a la niñez, Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, y Subsistema de Recreación.

CONTEXTO GENERAL

a) MERCADO DE TRABAJO

El trabajo ha evolucionado desde la condición de indignidad y precariedad en la que se encontraban los trabajadores, en el periodo que va desde la Primera Revolución Industrial, a una situación de estabilidad y seguridad durante las décadas del 40 al 70, cuando el trabajo asalariado se extendió en todas las esferas de la sociedad con la consolidación del estado de bienestar y la sociedad salarial.

El estado de bienestar se basa en la idea de que, entre las obligaciones del Estado, está la de garantizar a toda la población una situación de “bienestar”. Este concepto implica algo más que la simple supervivencia o la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo como se consideraba en estadios anteriores del capitalismo; es una supervivencia con dignidad, entendida esta última según las condiciones económicas y sociales en cada momento histórico. Para el Estado, el concepto imponía la responsabilidad más amplia de atender el bienestar público, es decir, garantizar colectivamente la supervivencia digna de todos los individuos. Ese bienestar podía ser considerado como una forma de seguro colectivo contratado por la sociedad salarial, que cubría a todos los miembros de la comunidad. Así se conformó el nuevo paradigma en el que se concibió la seguridad social como un seguro colectivo destinado a cubrir las contingencias sociales que afectarían al ciudadano en su calidad de trabajador.

Pero en la década del 70, tanto el estado de bienestar como la sociedad salarial empiezan a perder fuerza. El primero, debido al debilitamiento del Estado-nación; éste ya no podía responder a las nuevas demandas que se le hacían y a medida que se internacionalizaba la economía veía disminuir su poder de regulación. Por su parte, la sociedad salarial se veía afectada por los profundos cambios en el mercado de trabajo que originaron fenómenos anteriormente desconocidos, tales como el desempleo masivo, la precarización del trabajo, la disminución del contrato de trabajo por tiempo indefinido, dando surgimiento a nuevas modalidades de contratación, como ser: contrato por tiempo determinado, trabajo provisional, trabajo de jornada parcial, etc..

En los últimos 30 años el trabajo está experimentando serios problemas, flexibilización, desregulación, inseguridad, paro; en términos de Robert Castel¹, la aparición de la desafiliación de un amplio sector de trabajadores que quedan sin trabajo y con escasas oportunidades de insertarse en el mercado laboral. En este marco, el trabajo ha perdido su papel como elemento central de construcción de identidades.²

Si bien estos profundos cambios económicos y sociales han repercutido en todas las sociedades, los efectos no son los mismos en todas ellas: se sienten más profundamente en los países periféricos que en los centrales debido a que no cuentan con un nivel de desarrollo que les permita insertarse en un mundo cada vez más globalizado y paralelamente brindar respuesta a las demandas sociales.

LA SITUACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO EN ARGENTINA

Además de una elevada desocupación, el mercado laboral argentino se caracteriza hoy por el predominio de puestos de trabajo precarios -inestables y sin cobertura social-, bajas

¹ “La Metamorfosis de la Cuestión Social”. Robert Castel

² “La corrosión del carácter” ., Richard Sennett

remuneraciones, asalariados por debajo de la línea de pobreza y el hecho de que el desempleo afecta en mayor medida que en el pasado a los jefes de hogar.³

Economía, mercado de trabajo y situación social

El mercado de trabajo es un mercado en términos económicos pero también un ámbito de resignificación social ya que el acceso al trabajo y la calidad del mismo son cuestiones esenciales en la determinación de la ubicación que ocupa cada individuo en la sociedad. El acceso a un trabajo puede determinar hoy la inclusión o exclusión social de una persona y su grupo familiar.

Por mucho tiempo se pensó que las relaciones entre la economía y el mercado laboral eran directamente proporcionales, y así se construyó la teoría del derrame. Sin embargo, tal como se ha verificado en los últimos 10 a 15 años, es posible que se registren indicadores de prosperidad con crecimiento del producto y que, al mismo tiempo, el mercado de trabajo se muestre en declinación. En el caso argentino, durante prácticamente toda la década del 90 se registró crecimiento del producto, a la vez que se reducía el empleo, crecía la desocupación, la subocupación y la precarización de los puestos de trabajo.

La evolución del mercado laboral

Por un lado, hay un desempleo abierto muy elevado, aún cuando en la actualidad se registre una mejora con respecto a los peores indicadores de la crisis: 18% a fines de 2001 y, en mayo de 2002, su máximo histórico del 23%.

Por otra parte, hay una importante presencia de puestos precarios, sin cobertura de seguridad social ni estabilidad, que representa una porción cada vez mayor de la población ocupada. En las áreas urbanas sólo el 40% de los asalariados tienen cobertura social. Es decir, hay un 60% que trabaja en negro o por cuenta propia. Al mismo tiempo, los niveles salariales, ya en el año 2001, se hallaban muy por debajo de los valores históricos, mientras que en el primer semestre de 2002 se deterioraron aún más y aún no han alcanzado una plena recuperación. En síntesis, el país enfrenta una situación de elevado desempleo, empleo de baja calidad y salarios deprimidos.

Hasta comienzos de la década del 90, la Argentina era un país que no tenía problemas sustanciales de empleo (cuadro 1). Tanto es así que no había políticas públicas específicas, el Ministerio de Trabajo no se ocupaba de 'políticas de empleo' sino de las relaciones laborales.

³ “Desempleo, pobreza y exclusión social” Luis Beccaria. en el *Ciclo La Universidad y la Argentina de Hoy*

Cuadro 1*Tasas de Actividad, Empleo, Desocupación y Subocupación
Para los Aglomerados Urbanos desde 1974*

Año	Activ.	Empleo	Desocupación	Subocupación
1975	40,0	38,6	3,5	5,3
1980	38,3	37,3	2,6	4,5
1985	37,9	36,2	4,4	5,9
1990	39,3	36,5	7,1	8,6
1991	39,0	36,5	6,3	8,9
1992	39,5	37,1	6,0	7,9
1993	40,2	37,4	7,0	8,1
1994	41,0	37,1	9,3	9,3
1995	40,8	35,8	12,1	10,4
1996	41,4	34,5	16,6	12,5
1997	41,9	34,6	17,3	13,6
1998	42,3	35,3	13,7	13,1
1999	42,1	36,9	12,4	13,6
2000	42,7	36,8	13,8	14,3
2001	42,7	36,5	14,7	14,6
2002	42,2	34,5	18,3	16,3
2003	42,9	35,3	17,8	19,9

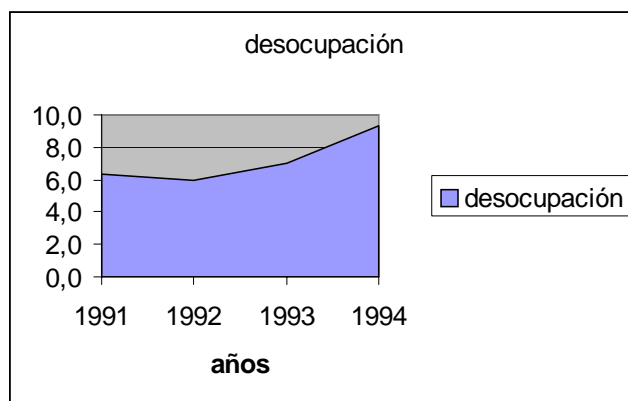
Fuente: Indec

La situación a comienzos de los 90

Los años 90 comienzan con un mercado laboral con desempleo reducido pero en alza y un bajo nivel de productividad laboral. El trabajo por cuenta propia era elevado y los niveles salariales exiguos a raíz de la hiperinflación.

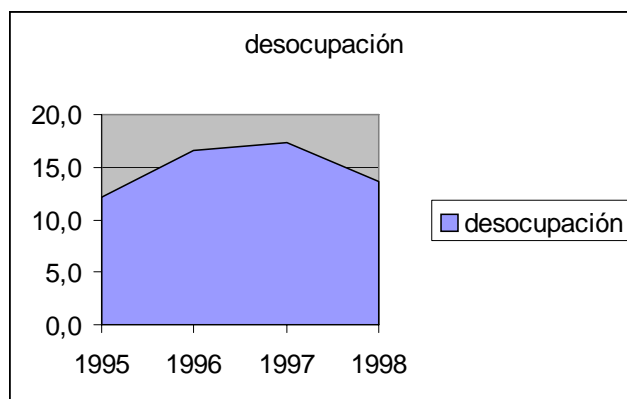
Durante esa década se pueden distinguir varias etapas en relación con el mercado de trabajo:

- 1) **1991 a 1994:** es una etapa con fuerte crecimiento del PIB (8% anual), la inflación cae del 30% al 1% y los salarios reales mejoran. El empleo crece inicialmente pero ya en 1993 la desocupación abierta llega al 9% y en 1994, antes de la crisis del Tequila, alcanza el 14%. El incremento del desempleo refleja el proceso de reestructuración económica. Paralelamente se registra un fuerte aumento de la productividad, lo que implica el encarecimiento de la inversión necesaria para generar un puesto de trabajo y la consecuente reducción de la tasa de generación de empleo. Esta etapa se caracteriza por un crecimiento económico sin precedentes y un cambio también inédito en el mercado laboral, tanto por el nivel de desocupación, como por la prolongación de los períodos de inactividad de los trabajadores desocupados.

Gráfico 1*Desocupación 1991/94*

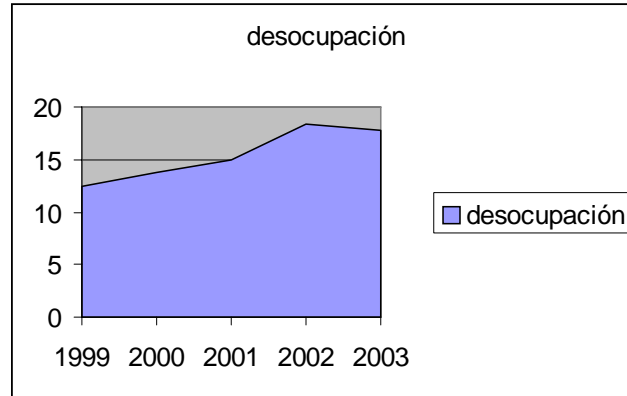
2) **1995 a 1998**: esta etapa comienza con el impacto de la devaluación del peso mexicano, conocido como "efecto Tequila", con fuertes repercusiones en la economía local, que pasa de un crecimiento sostenido a una etapa de recesión, que eleva la tasa de desocupación al 18%. Sin embargo, a pesar de la vulnerabilidad de la economía argentina frente los shocks externos, la situación se revierte y le siguen otros tres años de crecimiento económico, hasta 1998. En esos años se registra un importante aumento del empleo, que permite que para 1998 la tasa de desocupación baje al 13%, pero se profundiza la precarización de los puestos de trabajo.

El mercado laboral se adapta a la vulnerabilidad externa mediante dos mecanismos: el trabajo clandestino o "en negro" y la modificación de las regulaciones laborales, que a partir de 1995 abarata los costos de despido y reduce las alícuotas de las cargas de la seguridad social. Estas políticas son adoptadas para incentivar la contratación de mano de obra, pero la oferta de trabajo no muestra una fuerte correlatividad con estas variables. Lo que sí se genera es un desfinanciamiento de todo el sistema de seguridad social sin el esperado correlato en el nivel de ocupación.

Gráfico 2*Desocupación Período 1995/1998*

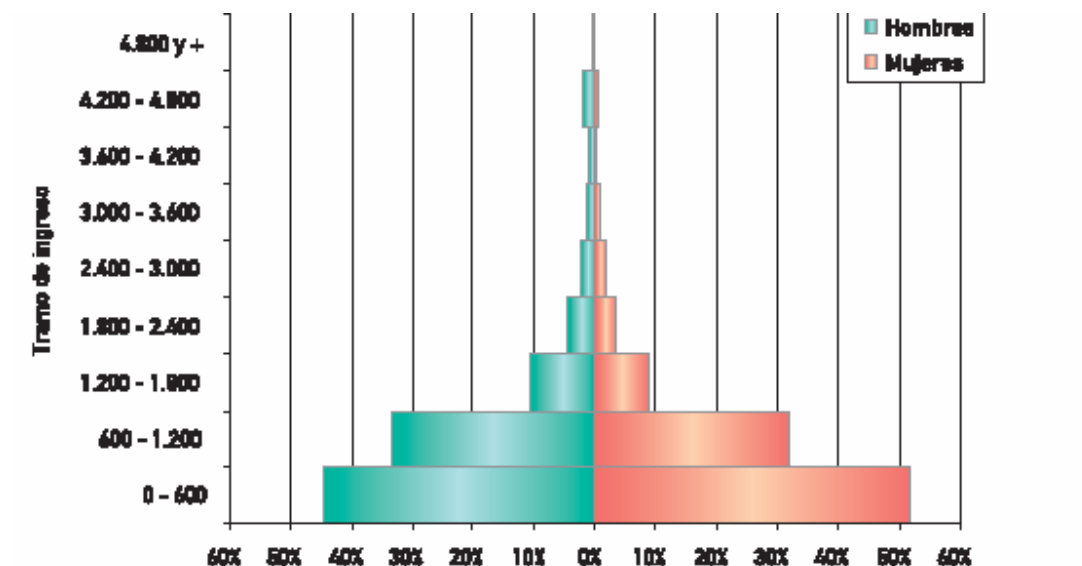
3) **1998 en adelante:** en la primera mitad del año las tasas de crecimiento de la actividad son superiores al 7% interanual, reflejando gran capacidad de absorción de los problemas financieros mundiales que se habían iniciado a mediados de 1997 con la crisis asiática. En la segunda mitad, especialmente luego del default ruso, la incertidumbre que ya había alcanzado a algunos países de la región se propaga en la economía argentina. El default ruso, los serios problemas fiscales de Brasil y la caída de los precios internacionales de los productos exportables determinan una fuerte desaceleración de la economía, que durante el segundo semestre crece a una tasa de 1,3% interanual y disminuye un 3% en 1999. El nivel de empleo se mantiene pero ya la cantidad de hogares por debajo de la línea de pobreza llega al 18%. A partir de allí se profundiza la recesión: la caída del PIB es del 4,5% en el 2001 y del 10,9% en el 2002. Consecuentemente, caen todos los indicadores laborales. El abandono de la convertibilidad, que siguió a la declaración de default de la deuda pública externa puso de manifiesto y agrava los desequilibrios macroeconómicos que se venían acumulando.

En este período se presenta un rasgo particular del desempleo: su fuerte crecimiento entre los jefes de hogar. Por otra parte, la precariedad, el trabajo informal y el desempleo se articulan en una elevada inestabilidad laboral que implica la pérdida de la cobertura social que requiere una regularidad en los aportes propia de la etapa de la sociedad salarial.

Gráfico 3*Desocupación Período 1998/2003***Estructura Salarial**

La distribución de los salarios registrados por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), a diciembre de 2003, presentaba a un 80% de los trabajadores registrados percibiendo menos de \$1.200. Asimismo, el 47% se ubicaba por debajo de \$600. El salario medio se encontraba en \$893, \$952 para los hombres y \$782 para las mujeres. En tanto que la mediana era de \$622, \$647 para los hombres y \$585 para las mujeres.

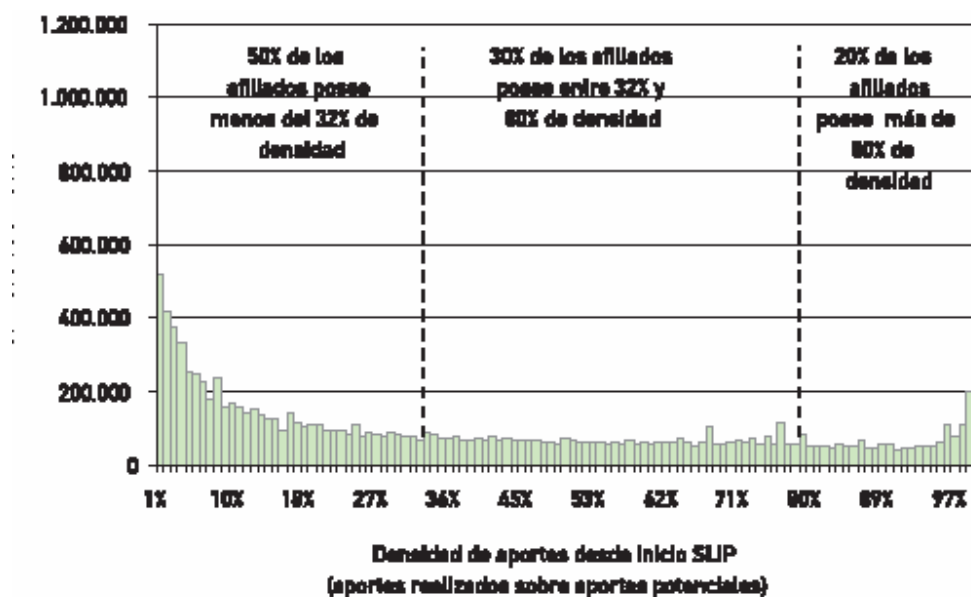
Una aproximación a la pirámide salarial se muestra en el siguiente gráfico, a partir de los salarios tomados a diciembre de 2003.

Gráfico 4*Pirámide Salarial Argentina 2003**Fuente: DNPSS*

La situación de los afiliados al SIJP, en relación con la cantidad de años de servicios con aportes registrados en las bases de datos, fue estudiada a partir de la base de historias laborales del SIJP correspondientes al período 1994-2004. Se estimó la densidad de aportes como la proporción de los aportes efectivamente realizados respecto de los potenciales.

Los resultados obtenidos se resumen en el siguiente gráfico. Cabe destacar que sólo un 20% de los afiliados tenía una densidad de aportes superior al 80%, lo que demuestra los cambios producidos en las relaciones laborales y la precarización del trabajo.

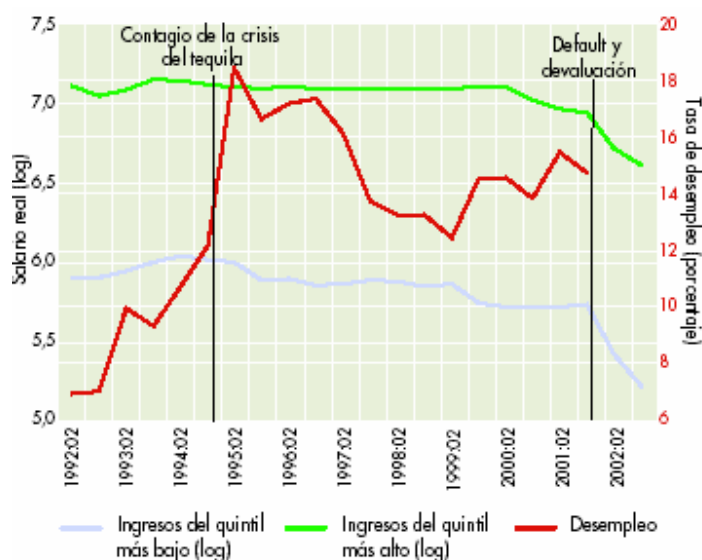
Gráfico 5*Distribución de afiliados al SIJP según densidad de aportes.1994-2003*



Fuente: DNPSS

Por último, en el gráfico siguiente se puede observar la relación existente entre los ingresos de las clases más relegadas, del quintil de ingreso más elevado y la desocupación. Este cuadro permite observar cómo el quintil de ingresos inferiores se ve más afectado por cada aumento de la tasa de desocupación y cómo su posibilidad de recuperar su participación relativa en el ingreso se ve dificultada aún en la fase de crecimiento de la economía. Esta situación se ve claramente reflejada en el gráfico, toda vez que la pendiente de la curva de desempleo se vuelve más pronunciada, la diferencia en los ingresos se vuelve más regresiva.

Gráfico 6
Desempleo y salarios en Argentina



Fuente BID.-

El impacto social y político

De la misma forma que el trabajo es una matriz de oportunidades y crecimiento, el desempleo y la precarización laboral se transforman en fuente de privaciones y en males sociales: violencia, pérdida de la dignidad humana, disolución de vínculos familiares y de redes sociales. Se genera una patología que infecta todo el tejido social.

Según el profesor Hugo Mercer, titular de la cátedra de Sociología de la Salud de la Universidad de Buenos Aires, Argentina⁴ "la desocupación prolongada, además de producir enfermedades o malestar, debilita los mecanismos sociales y personales de producción de salud. Con independencia de lo que se haga desde los servicios de salud ... el estado anímico, su confianza, la forma de convivencia con los demás, son formas de construir salud que terminan reflejándose en los indicadores de morbilidad y mortalidad, pero que tienen una expresión independiente en el bienestar de esa sociedad."

El trabajo es el fundamento sobre el que se forma la vida familiar, que es un derecho natural y una vocación del hombre. La falta de trabajo implica la imposibilidad de proveer al sustento de la familia. El trabajo y la laboriosidad condicionan a su vez todo el proceso de educación dentro de la familia, por lo que el desempleo tiene consecuencias desintegradoras. En lo que se refiere a la sociedad, la desocupación condiciona las posibilidades de desarrollo, impide el proceso de movilidad social ascendente y favorece el aumento de la brecha entre los diferentes estratos socioeconómicos. Como consecuencia del aumento de la distancia que separa a los distintos estratos se desarrollan e incrementan problemas sociales de diversa índole, tales como la violencia, la delincuencia, la mendicación. Incluso se puede ver afectada la gobernabilidad por la imposibilidad de dar respuestas integrales a las demandas sociales; la segmentación social y la pobreza estructural atentan contra el desarrollo de una democracia transparente y participativa, pues favorecen las relaciones clientelares.

b) EL CONTEXTO DEMOGRAFICO

El estudio del estado y de la dinámica poblacional y su evolución son fundamentales para poder diseñar programas de seguridad social, así como para evaluar la viabilidad e impacto de los existentes.

El último Censo de Población y Vivienda (2001), mostró un incremento de la población del 11,2% con relación al año 1991. La cantidad de habitantes de la Argentina pasó de 32.615.528 en 1991 a 36.260.130 en el año 2001, lo que implica una tasa anual media de crecimiento de 10,1 por mil durante la década del 90.

El crecimiento de la población es función de la evolución de los tres componentes de la dinámica poblacional: nacimientos, muertes y migraciones.

Cuadro 2

Población según sexo. 2001-2050

⁴ Datos tomados de su artículo en *Diario Clarin* del 21-7-00

Población (en millones)	2001	2025	2050
Total	36,3	45,4	52,6
Hombres	17,7	22,2	25,7
Mujeres	18,6	23,2	26,9

Fuente: DNPSS sobre la base del Censo 2001.

La tasa global de fecundidad continúa presentando una tendencia decreciente. Actualmente se encuentra en 2,5 hijos por mujer y, según la variante media de las proyecciones elaboradas por el INDEC, el descenso continuará alcanzando hacia el quinquenio 2015-2020 el nivel de 2,1 hijos por mujer.

La esperanza de vida al nacer se ha prolongado en más de 10 años desde mediados del siglo pasado. Actualmente es de 70,4 años para los hombres y 77,5 años para las mujeres y se estima que, hacia el año 2050, alcanzará los 77,1 años para los hombres y 84,2 años para las mujeres. La trayectoria esperada para esta variable supone que, a medida que se reducen los niveles de mortalidad, la pendiente de la curva de crecimiento de esperanza de vida en años tiende a reducirse, lo que implica que la ganancia neta en años de vida va disminuyendo a medida que transcurre el tiempo. Por otra parte, las proyecciones realizadas por el INDEC estiman que la diferencia de esperanza de vida entre hombres y mujeres se va a mantener constante a lo largo de toda la proyección.

Como consecuencia del aumento de la esperanza de vida, disminución de la fecundidad y con migraciones netas poco significativas, se producirá un envejecimiento de la población, es decir que la proporción de la población de edad avanzada es creciente, a expensas de los más jóvenes. Las proyecciones de los indicadores de la estructura por edad de la población permiten apreciar la hipótesis de evolución del proceso de envejecimiento.

Cuadro 3

Población adulta por edades seleccionadas. 2001-2050

Población mayor de (%)	2001	2025	2050
65 años	9,9	12,7	18,2
70 años	6,6	8,8	13,0
80 años	1,9	3,0	4,8

Fuente: DNPSS sobre la base del Censo 2001

En cuanto a la diferencia por sexos, debido a la menor mortalidad de las mujeres, la población femenina se encuentra más envejecida que la masculina en 2001. La proporción de hombres mayores de 65 años es aproximadamente 4%, en tanto que las mujeres de ese grupo representan el 5,9% de la población total. Las proyecciones de este grupo de edad para el 2025 resultan de 5,2% para los hombres y 7,6% para las mujeres y esos porcentajes se estima que alcanzarán en el 2050 el 7,8% y el 10,6% para hombres y mujeres, respectivamente.

La población de personas menores de 14 años, que representa en la actualidad aproximadamente un 28,3% del total, se estima que será del 22,5% hacia el 2025 y de menos del 19,6% para el 2050.

Teniendo en cuenta que el índice de dependencia de jóvenes es la población menor de 14 años expresada como porcentaje de la población con edades comprendidas entre 15 y 64 años y que el índice de dependencia de mayores está dado por la población de 65 años o más como porcentaje de la población con edades comprendidas entre 15 y 64 años, es dable esperar un aumento del índice de dependencia de mayores, una disminución del índice de dependencia de jóvenes y, en forma combinada, una disminución transitoria del índice de dependencia total, que es la suma del índice de dependencia de los jóvenes más el de los mayores, ya que este último tiende a disminuir durante las primeras décadas del siglo XXI, como resultado de las variaciones de la participación relativa de los tres grupos de edad considerados.

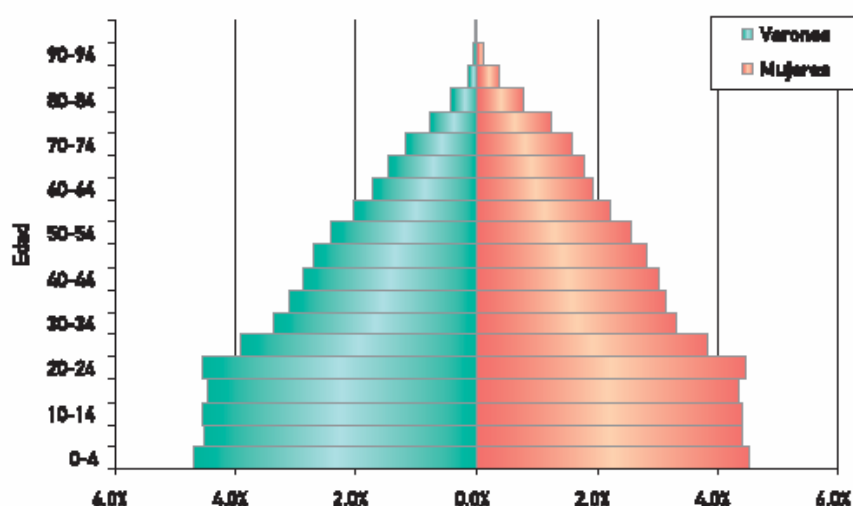
Las tasas de dependencia constituyen un indicador sensible de la carga a la que la población económicamente activa debe hacer frente para el sostenimiento de los niños y los mayores.

Sin embargo, no todas las personas en edad de trabajar efectivamente trabajan y no todas las personas en edad de retiro efectivamente perciben un beneficio. Una medida más apropiada se logra teniendo en cuenta los datos sobre la fuerza de trabajo en lugar de considerar solamente la edad para la determinación de la población retirada. Este indicador está representado por la razón de dependencia económica de los mayores, definida como el cociente entre la población de 65 y más que no forma parte de la fuerza de trabajo y toda la población que forma parte de la fuerza de trabajo sin límite de edad, que debería ser considerado en paralelo con los índices de dependencia.

La dependencia económica de los mayores, estimada a partir de la Encuesta Permanente de Hogares de octubre 2003, se encuentra en 21% aproximadamente. Como una mejor aproximación a la carga que significa para los activos, se podría plantear el cociente entre beneficiarios y aportantes sin límites de edad. Sin embargo, existen dificultades para la adecuada consideración de un indicador de este tipo en función de la coexistencia de diversas coberturas previsionales.

Gráfico 7

Población argentina por edad y sexo. 2001



Fuente: DNPSS

De acuerdo con su dinámica, la población argentina va a encontrarse, en las próximas décadas, en una situación particular y transitoria, caracterizada por un incremento relativo y temporalmente limitado de la proporción de personas entre 15 y 64 años respecto a la población total. Esta etapa, denominada por los demógrafos "bonus demográfico" debería utilizarse para ampliar el potencial productivo y prepararse para la fase final de la transición demográfica.

Teniendo presente que el envejecimiento de la población es un proceso que atraviesa todas las dimensiones de una sociedad y que sus efectos repercuten sobre las variables económicas tales como el crecimiento, el ahorro, la inversión, la composición de la mano de obra, la estructura y el funcionamiento de las instituciones, será necesario adecuar la oferta de bienes y servicios, así como el marco institucional que permita satisfacer eficientemente la necesidades que irán surgiendo.

EL SEGURO DE DESEMPLEO

La función principal que cumple la seguridad social es la de brindar previsibilidad en los ingresos, tanto mediante transferencias en favor de quienes carecen de recursos, como a través de prestaciones destinadas a quienes han contribuido a la seguridad social.

La experiencia demuestra que en momentos de crisis económicas, en aquellos países que cuentan con un sistema integrador e integrado de seguridad social, las consecuencias sociales de las crisis no impactan tan profundamente en el tejido social como en aquéllos en que los sistemas de seguridad social no existen o son restringidos.

Si bien la función primordial que cumplen las prestaciones de desempleo es la de proporcionar una seguridad de ingresos durante los períodos de desempleo involuntario, existen objetivos adicionales tales como:

- facilitar la búsqueda de empleo
- favorecer el equilibrio del mercado laboral mediante un acercamiento de la demanda y la oferta del factor trabajo;
- contribuir a mantener el consumo, tanto en el plano individual como en el nivel de demanda agregada,
- promover una búsqueda eficaz de empleo garantizando una mejor correspondencia entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo.

Por último, un seguro consiste en la transferencia de un riesgo financiero asociado a un evento en particular (siniestro), desde la persona asegurada a la aseguradora; en el caso del seguro de desempleo, al traspasar del individuo a la comunidad la incertidumbre del riesgo, la financiación del seguro social permite mejorar el bienestar de la comunidad en su conjunto.

Breve historia de los seguros de desempleo

Los sistemas de protección del paro nacen a principios del siglo XX. El primer país en abordar la cobertura de esta contingencia es Gran Bretaña, que establece en 1909 “La Red Nacional de Agencias Públicas de Colocación”, lo que implica que, en la experiencia británica, las hoy llamadas “políticas activas” son anteriores a las “políticas pasivas”. Dos años más tarde instaura el Seguro de Desempleo Obligatorio para un número de determinadas industrias consideradas estratégicas, seguro que termina de generalizarse en 1920. Esta prestación se organiza bajo la gestión directa del Estado central que, a través del Ministerio de Trabajo, “recauda las cotizaciones, distribuye los subsidios y controla a los parados”⁵

Francia sigue al Reino Unido en la experiencia de atención a los desocupados. Sin embargo, el modelo que adopta es muy diferente. Tiene su origen en los “socorros municipales de desempleo” que no son un seguro propiamente dicho ya que no se encuentran ligados a la laboralidad y a la cotización previa. También se diferencia de Gran Bretaña en el modelo de gestión, ya que desarrolla las “Cajas Sindicales de Desempleo” que establecen las bases de un sistema bipartito para la gestión

⁵ Topavlov, Christian “Institucionalización del Desempleo y Formación de las Normas de Empleo. La Experiencia Francesa y Británica”, en Política y Sociedad Nº 34, Revista de la Universidad Complutense, Madrid, España, 2000.

y distribución de las indemnizaciones. Paralelamente, el Estado francés comienza a distribuir “socorros” de asistencia a los desocupados, los que en 1939 pasan a denominarse *subsídios*. La experiencia francesa alcanza su culminación con la sanción de la Ley de Generalización de la Seguridad Social de 1946, que sienta las bases para el desarrollo de un Estado Social.

Ya en 1919 la Conferencia Internacional del Trabajo (antecedente de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-), en su primera reunión, emite la Recomendación N° 1, por la que insta a los estados a organizar un sistema eficaz de seguros contra el desempleo, como forma de dar respuesta al deterioro de la situación laboral que afectaba principalmente a Europa a consecuencia de la desmovilización de los ejércitos luego de concluida la 1ª Guerra Mundial.

En el período de la segunda posguerra, cuando se registra el ciclo más extenso de crecimiento de la sociedad occidental, los países desarrollados, casi en su totalidad, contaban con sistemas de protección contra el paro no voluntario.

Desde hace más de un cuarto de siglo, los países miembros de la OCDE, y desde hace una década, todos los países del Europa del Este, han desarrollado programas basados en políticas activas y/o pasivas para atender a los desocupados.

El seguro de desempleo y la crisis de la sociedad salarial

Según el informe de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). “*El Trabajo en el Mundo 2000. La Seguridad de los Ingresos y la Protección Social en un Mundo en Plena Transformación*”, el setenta y cinco por ciento de los 150 millones de personas desempleadas en todo el mundo carecen de la protección de un seguro de desempleo. Se afirma que incluso los países más ricos de Europa y Norteamérica redujeron en la década de 1990 la protección brindada por el seguro de desempleo.

Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, España, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza son, de entre todos los estados miembros de la OIT, los países que cuentan con los sistemas más generosos de protección frente al desempleo, según señala el informe. Australia, Canadá, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda, el Reino Unido y los Estados Unidos aparecen caracterizados como sistemas de nivel medio. En estos países son relativamente pocos los desempleados que perciben prestaciones y la compensación que se les da es inferior a las aseguibles en el primer grupo de países.

Las prestaciones, que el informe define como «porcentajes de indemnización sobre el salario neto», van en estos países de «nivel medio» desde el 23% del salario en Nueva Zelanda al 58% en Canadá y en Estados Unidos. Por el contrario, países del nivel superior como Finlandia y España proporcionan respectivamente el 63% y el 77% del salario nacional medio en sus seguros de desempleo. Se señala que en los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido «la duración de la indemnización por desempleo es corta, pues las prestaciones se abonan durante un tiempo inferior a 12 meses».

La mayoría de los países de la categoría superior cuentan con un segundo nivel de prestaciones de desempleo, que se denomina generalmente *subsidio*. Este nivel protege a los trabajadores que han agotado su derecho al seguro de desempleo y les concede un periodo de gracia antes de que pasen a ser incluidos en las previsiones de otros planes de asistencia social con beneficios muy inferiores. Ni los Estados Unidos ni Canadá cuentan con este segundo nivel de cobertura.

Durante la década del 90, a tono con las políticas impulsadas por el Consenso de Washington, la gran mayoría de los países pertenecientes a la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) han reducido la protección proporcionada por sus sistemas de seguro de desempleo. Se han endurecido las normas para tener acceso a los beneficios del seguro, se ha reducido la duración el tiempo de cobertura por el seguro así como los porcentajes de indemnización.

Dentro de una tendencia denominada a veces de «asistencia social condicional», muchos países occidentales han condicionado las prestaciones a la participación del desempleado en cursos de formación, a la aceptación de trabajos considerados adecuados para él por la administración de las prestaciones por desempleo o a la prueba de haber desarrollado actividades intensivas para buscar empleo. También se han intensificado los esfuerzos para conseguir que los desempleados retornen al mercado del trabajo, por medio de políticas activas en ese mercado.

El informe hace varias propuestas para extender la protección social, que ahora alcanza a menos de la mitad de la población mundial. Las tres opciones principales para alcanzar dicha meta son:
extender los programas existentes,
crear nuevos programas dirigidos a los trabajadores del sector no estructurado y desarrollar sistemas de prestaciones sociales con cargo a los impuestos.

EL SEGURO DE DESEMPLEO EN EL MUNDO. LA SITUACION ACTUAL

PANORAMA GENERAL

Las características varían ampliamente entre países. Desde el punto de vista de los aspectos generales de la protección por desempleo, algunos estados, como Alemania y el Reino Unido, utilizan un criterio único y universal de inclusión, sin acepción de niveles, regímenes ni categorías.

Por el contrario, en Francia, Italia y España los criterios de delimitación del ámbito subjetivo de protección se refieren de forma diferenciada a los diversos niveles y regímenes, quedando excluidos algunos colectivos de desempleados.

Desde un punto de vista conceptual pueden diferenciarse dos principales modelos de protección por desempleo: contributivo y asistencial. Cada uno de los dos mencionados modelos plantea importantes problemas a la hora de ser aplicados en estado puro. Por ello, los Estados suelen utilizar un modelo mixto, combinando la técnica contributiva con la asistencial, mediante la instauración de dos niveles de protección.

Sin embargo, no en todos los Estados se utiliza dicho esquema. Por ejemplo, en Italia, la división corresponde hacerla entre la protección por desempleo total y la protección por desempleo parcial.

En lo que respecta a la organización administrativa, la gestión de la misma debe atender al principio de coordinación entre las medidas «activas» y «pasivas» de empleo. Básicamente, los países obedecen a dos modelos, según que exista una Administración única (sobre todo Alemania, aunque también España, con matices) diferenciada para gestionar tanto la política de empleo como la protección por desempleo (Italia, Francia y Reino Unido).

Algunos de los elementos que deben considerarse en el análisis de un esquema de seguro de desempleo son:

- Población beneficiaria potencial
- Requisitos para hacer efectivo el seguro de desempleo
- Tasa de reposición (porcentaje del salario cubierto por el seguro de desempleo)
- Duración de las prestaciones por desempleo
- Forma de financiamiento del seguro de desempleo
- Relación con políticas activas de mercado de trabajo (capacitación, readiestramiento, etc.)

Según la OIT, el 75% de las 150 millones de personas desempleadas en el mundo en el 2000, carecían de un seguro de desempleo. Esta organización distingue tres grupos de países según el nivel de su seguro de desempleo: los países con sistemas de nivel alto, de nivel medio y aquellos en los que es inexistente. En general, los países europeos son los que tienen mejores sistemas de seguro de

desempleo, con mayor cobertura y mayores beneficios. El resto de países con seguro de desempleo tienen beneficios insuficientes y baja cobertura.

En el primer grupo de países se encuentran Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, España, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza.

Estos países tienen los esquemas de seguro de desempleo más generosos, medidos por los beneficios ofrecidos como el porcentaje de indemnización sobre el salario que es superior al 60% del salario nacional medio. Asimismo, las prestaciones se extienden en varios niveles.

En el segundo grupo de países están Australia, Canadá, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda, el Reino Unido, y los Estados Unidos. Los beneficios otorgados son sustantivamente menores tanto en el porcentaje de indemnización sobre el salario, como en el número de personas desempleadas que efectivamente reciben los beneficios.

Es importante señalar que la tendencia de los seguros de desempleo ha sido la reducción de los beneficios y la cobertura en la mayoría de los países, incluidos los europeos y Estados Unidos. Casi todos los países pertenecientes a la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) redujeron en los noventa la protección proporcionada por sus sistemas de prestaciones por desempleo. Se han endurecido las normas para tener acceso al beneficio y la duración de las prestaciones. Los porcentajes de indemnización se han reducido en casi todos los países europeos.

Dentro de una tendencia denominada a veces de asistencia social condicional, muchos países occidentales han condicionado las prestaciones a la participación del desempleado en cursos de formación, a la aceptación de trabajos considerados adecuados para él por la administración de tales prestaciones de desempleo o a la prueba de haber desarrollado actividades intensivas para buscar empleo. También se han intensificado los esfuerzos para conseguir que los desempleados retornen al mercado del trabajo, por medio de políticas activas en ese mercado. Como puede observarse, los países con niveles altos y medios de protección por seguro de desempleo son países desarrollados. En los países en vías de desarrollo la existencia del seguro de desempleo es muy limitada.

En Europa Central y Oriental, países como Bulgaria, Hungría, Polonia y Eslovaquia implementaron programas de prestaciones por desempleo y apoyos al mercado de trabajo desde finales de los ochenta. Sin embargo, estos programas, que intentaban responder al aumento del desempleo luego de que las economías dejaron de estar controladas por el Estado, pronto se vieron rebasadas por niveles crecientes de desempleo. Esto ocasionó que se replantearan los esquemas de seguro de desempleo, reduciendo drásticamente su cobertura y sus beneficios. El resto de la protección al empleo ha tendido a flexibilizarse en los últimos años.

En Francia, Irlanda, Alemania, Reino Unido, Suecia, Finlandia y Austria la prolongación de las prestaciones de desempleo con otras ayudas y subsidios hacen que la cobertura sea prácticamente indefinida. En Suecia todos los desempleados tienen protección, con un promedio del 80% del salario que percibían, aunque la cantidad suele variar en función de las responsabilidades familiares. En Finlandia ocurre algo semejante, con cobertura generalizada y la cuantía oscila entre el 60% y el 80% de los ingresos anteriores. En otras legislaciones europeas también pueden tener cobertura los demandantes de un primer empleo y los trabajadores que se reincorporen al mercado de trabajo después de largos periodos de inactividad, por estudios o cuidado de familiares. Esto no es posible en España, como tampoco el acceso a la protección cuando el pase a la situación del desempleo es voluntario por parte del trabajador. La legislación de Grecia es otra excepción y los parados solamente tienen derecho a ayudas por seis meses y siempre que hayan perdido el empleo por un despido.

Otros países de la UE abonan prestaciones contributivas por un periodo más largo que el español de 24 meses: en Alemania llega hasta los 32 meses, en Francia a 60 meses, en los Países Bajos a cuatro años y en el caso de Bélgica es ilimitado.

En Asia, en 1998 sólo China, Mongolia, la República de Corea y Hong Kong, contaban con alguna forma de prestación por desempleo. En general, las tasas de indemnización y su cobertura son bajas. Los lugares con mayor cobertura son Hong Kong, donde está casi generalizada, y la República de Corea, donde está cubierta cerca de la mitad de los trabajadores. En este país el seguro de desempleo cobró importancia a raíz de la crisis financiera asiática a finales de los noventa.

En países como Bangladesh, India y Pakistán, existe el pago por despido o rescisión del contrato, pero en la práctica está restringido a trabajadores de grandes empresas, lo cual beneficia a una parte muy pequeña de la población.

Reformas de las prestaciones por desempleo en Europa: desigualdades entre los parados europeos

Informes comparativos españoles elaborados por el Ministerio de Trabajo y por los sindicatos Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores (UGT) concluyen en que las políticas de desempleo europeas tienen un modelo del sur y otro del norte (extendido hasta el centro).

Prácticamente todos los países comunitarios aplican sanciones cuando el parado rechaza un 'empleo razonable', y las exigencias son mayores a medida que la permanencia en la situación de desempleo se prolonga. Las diferencias radican en qué se entiende por "oferta adecuada".

- **España:** La reforma propuesta impone algunas exigencias para que los parados acepten ofertas de trabajo. Considera que un empleo es adecuado aplicando criterios sucesivamente más flexibles: la profesión demandada, la habitual del trabajador, la última realizada en un periodo de seis meses, cualquiera que se ajuste y, si transcurre un año en desempleo, la que elija el servicio público de empleo. En el tipo de contrato, se admite cualquiera, con independencia de su duración, ya sea fijo o temporal, a tiempo completo o parcial, e incluyendo trabajos que no coticen por desempleo y de colaboración social. Una diferencia importante es que no tiene en cuenta el concepto de vida familiar, muy generalizado en el resto de países de la UE, y en el que se sopesa si el parado al que se ofrece un empleo tiene que atender al cuidado de hijos u otros familiares. Se entiende que la limitación geográfica es adecuada si hay alojamiento apropiado, o si requiere un desplazamiento de hasta 50 kilómetros, no superior a tres horas o con un gasto inferior al 20% del sueldo. El salario puede ser el establecido en el sector y su cuantía inferior a la prestación. Con el primer rechazo, se suspende la prestación por tres meses, con el segundo durante seis meses y con el tercero se extingue el derecho.

- **Alemania:** Tiene una norma diferente para los cuatro primeros meses en paro, de forma que la oferta que se hace al desempleado debe corresponder a la calificación que posee el trabajador y con una remuneración que respete el 80% de la que tenía. Posteriormente se debe aceptar un empleo si el salario compensa de forma razonable la calificación. La situación familiar y personal, junto a la necesidad de cuidar a un hijo o familiar, se tiene en cuenta para aplicar la movilidad geográfica, y la distancia admitida entre el domicilio y el lugar de trabajo debe ser inferior a 2,5 horas, y a dos horas si la jornada laboral es inferior a seis horas. La sanción ante un rechazo consiste en la suspensión de la prestación por 12 semanas como máximo.

- **Francia:** El empleo debe ser compatible con la especialidad y formación anterior, y el salario, el normal en la profesión y región. Se permite el rechazo en los primeros meses si el sueldo es inferior al anterior entre un 20% y un 30%. La posibilidad

de movilidad geográfica se examina en función de la situación familiar y personal. El rechazo conlleva la extinción de la prestación.

- **Reino Unido:** Permite autorizar restricciones en la categoría laboral y se exige más flexibilidad conforme se prolonga el periodo de desempleo. El rechazo se admite si el salario es inferior al anterior y si los gastos originados son desproporcionados al sueldo. La movilidad geográfica se condiciona a la necesidad de cuidar a un familiar, mientras que el desplazamiento se analiza en función de la salud y las obligaciones familiares.

- **Bélgica:** En los seis primeros meses de paro se considera empleo adecuado el de la profesión habitual, y posteriormente cualquiera que se ajuste. El salario debe ser el usual en el sector y nunca inferior a la prestación de paro. No es adecuada una oferta que exija una ausencia de la residencia habitual superior a 12 horas o el desplazamiento a 4 horas. El primer rechazo conlleva la suspensión de la prestación y el segundo la posible extinción.

- **Suecia:** La oficina local de empleo correspondiente es la que determina si la oferta es adecuada. Las condiciones deben ser comparables a las del convenio colectivo del sector o razonables según las ofrecidas a trabajadores con calificación o funciones equivalentes. Cada vez que se produce un rechazo, se reduce la cuantía de la prestación un 25%.

- **Holanda:** Tiene en cuenta empleos que se ajustan al perfil del parado, aunque si pasa mucho tiempo en esa situación debe aceptar empleos inferiores. Durante los seis primeros meses no es adecuado un puesto con remuneración inferior a la que se venía cobrando; posteriormente se hace una valoración progresiva. La limitación geográfica se analiza según las condiciones de cada caso. Los rechazos pueden conllevar la suspensión o la extinción de la ayuda.

- **Dinamarca:** También identifica las ofertas adecuadas con la profesión habitual, así como aquellas consideradas razonables. Con el primer rechazo se suspende la prestación por una semana y con el segundo se extingue.

- **Italia:** Considera empleo razonable el que se ajusta a las características del parado, con una duración superior a cuatro meses, y el salario ha de ser el normal en la zona y profesión. La distancia de la residencia del trabajador es adecuada si es inferior a 50 kilómetros. El rechazo supone la extinción de la prestación.

- **Portugal:** Respeta la profesión demandada y la que se ajuste al desempleado. El sueldo tiene que ser el vigente en el sector independientemente de la prestación. En la ubicación geográfica se tiene en cuenta si causa a su familia perjuicios graves.

Heterogeneidad de los sistemas de protección a los desempleados

La prolongación de las prestaciones de paro con otras ayudas y subsidios hacen que la cobertura a los parados sea prácticamente indefinida en Francia, Irlanda, Alemania, Reino Unido, Suecia, Finlandia y Austria. En Suecia todos los desempleados tienen protección, con un promedio del 80% del salario que percibían, aunque la cantidad varía en función de las responsabilidades familiares. La situación es similar en Finlandia, con cobertura generalizada y la cuantía oscila entre el 60% y el 80% de los ingresos anteriores.

España, Grecia e Italia que cuentan con las mayores tasas de paro son las que tienen una protección más limitada, mientras que en Luxemburgo, Suecia, Dinamarca o Países Bajos se da la situación contraria: el desempleo es el más reducido y la intensidad protectora más alta.

En España un 40% de los desempleados no cuenta con ninguna prestación ni ayuda del Estado. Los datos de febrero de Trabajo indican que en ese mes había 570.000 parados que estaban protegidos en el nivel contributivo, 385.000 en el asistencial y 218.000 en el sistema eventual agrario. Del total de 1.666.049 desempleados, 437.000 no tenían ninguna cobertura. El modelo de España exige para acceder a las prestaciones haber perdido el empleo de forma involuntaria (por despido o fin del contrato) y haber cotizado más de doce meses. En otros ordenamientos también pueden tener cobertura los demandantes de un primer empleo y los trabajadores que se reincorporen al mercado de trabajo después de largos periodos de inactividad, por estudios o cuidado de familiares. Esto no es posible en España, como tampoco el acceso a la protección cuando el pase a la situación del desempleo es voluntario por parte del trabajador, y que en la mayoría de los países cuenta con alguna prestación aunque sea más limitada.

La legislación de Grecia es otra excepción y los parados solamente tienen derecho a ayudas por seis meses y siempre que hayan perdido el empleo por un despido. La doble vía de protección (contributiva y asistencial) es una característica común con otros modelos europeos.

En Alemania existe además la prestación de desempleo parcial por causas atmosféricas, destinada a los trabajadores del sector de la construcción para los periodos de inactividad obligada que se pueden dar entre el 1 de noviembre y el 31 de marzo de cada año.

El gasto en prestaciones, según un estudio de UGT que utiliza datos de Eurostat, refleja que solamente el Reino Unido, Grecia e Italia están por debajo de España en porcentaje del producto interior bruto (PIB) destinado a prestaciones de paro y políticas activas por cada punto de tasa de desempleo. El dato del Reino Unido requiere una corrección, ya que además de la protección por desempleo, cuenta con la garantía de renta mínima a la que pueden acceder la totalidad de los parados.

Prestaciones de desempleo, desempleo y empleo

Se han efectuado muchos estudios para investigar la hipótesis según la cual la duración media del período durante el cual se reciben prestaciones de desempleo guarda una relación positiva con el nivel de la prestación de desempleo (la tasa de sustitución) y con el período máximo durante el cual se pagan prestaciones. Varios estudios han confirmado que existe un vínculo significativo, pero también que sus efectos son modestos.

Una pregunta importante que muchos de estos estudios dejan sin responder es qué le ocurre a la gente una vez que deja de percibir la prestación de desempleo. No se puede suponer simplemente

que han de encontrar un empleo permanente. Recientemente se han efectuado investigaciones sobre este tema.

En Bulgaria, las personas que no perciben prestaciones de desempleo tienden a dejar de figurar en los registros de desempleo, pero no porque hayan encontrado otro empleo sino para pasar a una situación de inactividad.

En Eslovaquia, los cambios en los períodos durante los cuales se tiene derecho a percibir prestaciones dan lugar a que la gente salga del desempleo pero no para ocupar un puesto de trabajo normal sino por «otras razones».

En Suecia se observó que la gente que no recibe prestaciones de desempleo tiene más probabilidades de salir del mercado.

En otros países, las personas que dejan de percibir prestaciones de desempleo se dedican con frecuencia a una actividad en el sector informal o incluso a actividades delictivas, lo cual da lugar a una evasión masiva de impuestos y a otros costos para la sociedad.

Dado que el no tener derecho a prestaciones puede inducir a la gente simplemente a dejar la población activa, es importante quizá examinar la relación que hay entre las prestaciones de desempleo y el empleo: después de todo, lo que realmente preocupa es que la gente pueda estar cobrando prestaciones de desempleo cuando, de no ser así, podría estar empleada.

Prestaciones de desempleo y promoción del empleo

Se calcula que a finales de 1998 había 1.000 millones de trabajadores -un tercio de la población activa mundial- ya sea desempleados o subempleados. El número real de personas desempleadas, esto es, personas que están disponibles para trabajar o buscan trabajo pero no logran encontrarlo, se situaba en alrededor de 150 millones.

Además, entre el 25 y el 30 por ciento de los trabajadores de todo el mundo estaban subempleados, esto es, trabajaban un número de horas sustancialmente inferior a la jornada de tiempo completo, pero deseaban trabajar más o ganaban menos que el salario mínimo vital. Es sorprendente comprobar no sólo cuántos trabajadores se ven afectados por esto en términos absolutos, sino también cuán rápidamente puede cambiar la situación. Por ejemplo, como resultado de la crisis financiera asiática, uno de cada 20 trabajadores de la República de Corea perdió su empleo durante los nueve meses comprendidos entre el mes de noviembre de 1997 y el mes de julio de 1998 y el desempleo manifiesto ascendió drásticamente del 2,3 al 8 por ciento entre finales de 1997 y comienzos de 1999.

Los sistemas de prestaciones de desempleo protegen a los trabajadores en los países industrializados y en cierto número de países en desarrollo con ingresos medios. En la mayoría de los países en desarrollo no hay prestaciones de desempleo propiamente dichas, pero algunos de los trabajadores desempleados pueden llegar a conseguir una cantidad limitada de trabajo remunerado en programas con alto coeficiente de mano de obra. Probablemente no más de un cuarto de los desempleados en todo el mundo tienen derecho a percibir prestaciones de desempleo.

Normas internacionales del trabajo pertinentes

Los instrumentos relacionados con el tema adoptados más recientemente son el *Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168)*, y la *Recomendación correspondiente (núm. 176)*.

Las contingencias cubiertas por el Convenio abarcan el desempleo total, «definido como la pérdida de ganancias debida a la imposibilidad de obtener un empleo conveniente [...] para una persona apta para trabajar, disponible para el trabajo y efectivamente en busca de empleo». Además, todo Miembro «deberá procurar extender la protección del Convenio» a las contingencias siguientes:

- la búsqueda de un empleo a tiempo completo.
- la pérdida de ganancias debida al desempleo parcial (trabajo con jornada reducida), y
- la suspensión o la reducción de ganancias como consecuencia de una suspensión temporal del trabajo,

En comparación con los convenios anteriores que se refieren a la prestación de desempleo (el *Convenio sobre el desempleo, 1934 (núm. 44)*, y el *Convenio sobre la seguridad social* (norma mínima), 1952 (núm. 102, parte IV), un aspecto innovador del *Convenio núm. 168* reside en que exige el pago de «prestaciones sociales» a por lo menos tres de las siguientes diez categorías de personas en busca de empleo:

- los jóvenes que han terminado su formación profesional;
- los jóvenes que han terminado sus estudios;
- los jóvenes que han terminado el servicio militar obligatorio;
- toda persona al término de un período consagrado a la educación de un hijo o a cuidar a un enfermo, un inválido o un anciano;
- las personas cuyo cónyuge haya fallecido, cuando no tengan derecho a una prestación de superviviente; las personas divorciadas o separadas;
- los ex detenidos;
- los adultos, incluidos los inválidos, que hayan terminado un período de formación;
- los trabajadores migrantes al regreso a su país de origen, a reserva de los derechos que hayan adquirido en virtud de la legislación del último país en que trabajaron;
- y las personas que con anterioridad hayan trabajado por cuenta propia.

Las prestaciones previstas en virtud de este Convenio no pueden ser inferiores al 50 por ciento de las ganancias anteriores en los sistemas basados en la remuneración, mientras que en otros tipos de sistemas deben fijarse en el 50 por ciento por lo menos del salario mínimo legal o del salario de un trabajador ordinario, o en la cuantía mínima indispensable para cubrir los gastos esenciales; en este último caso se ha de aplicar el valor más elevado.

CONCLUSIONES

En los países industrializados, los regímenes de prestaciones de desempleo resultan cada vez más inadecuados en la medida en que las modalidades de empleo se han vuelto cada vez más inciertas. Estos regímenes tienen por lo tanto que ser suficientemente flexibles para cubrir las nuevas incertidumbres y los cambios con que se enfrentan los trabajadores y tienen que formar parte de estrategias más amplias de empleo y desarrollo económico.

Las políticas de protección del empleo en los países industrializados han prestado atención en particular a las altas tasas de desempleo en el caso de los trabajadores no calificados.

Uno de los enfoques adoptados en ese sentido ha hecho hincapié en la necesidad de proporcionar una mejor educación y formación para asegurarse de que los trabajadores posean las calificaciones que se requieren en una economía de salarios elevados y alta productividad.

Otro enfoque ha consistido en utilizar la protección social para subsidiar a los trabajadores no calificados, ya sea mediante el pago de prestaciones supeditadas a una comprobación de recursos para los trabajadores pobres o mediante la exoneración (parcial o total) del pago por los empleadores de cotizaciones a la seguridad social con respecto a esos trabajadores (el Estado se hace cargo de los costos correspondientes).

En los países en desarrollo de ingresos medianos los sistemas de prestaciones de desempleo están cuando mucho en las etapas constitutivas: la duración y el nivel de las prestaciones son generalmente bajos y la cobertura es mucho más limitada que en los países industrializados.

Por otra parte, en una serie de países de ingresos medianos los trabajadores del sector formal están amparados por diversos tipos de legislación que protegen el empleo, algunos de los cuales no prevén prestaciones de desempleo.

La legislación incluye habitualmente la indemnización por fin de servicios, lo cual puede ayudar a los trabajadores que pierden su empleo por reducción de personal a sobrellevar un período de desempleo. En algunos países de América Latina fueron reemplazados en el decenio de 1990 por regímenes obligatorios de ahorro. Este cambio implicó que los fondos ahorrados se invirtieran en el mercado de capitales en lugar de conservarse en la empresa. Si bien esto crea incertidumbre en cuanto a la suma de la prestación que los trabajadores han de recibir, los protege a su vez contra el riesgo de que un empleador insolvente no pueda pagar la indemnización debida por fin de servicio.

La mayoría de los regímenes de prestaciones de desempleo en los países en desarrollo, así como en el mundo industrializado, se financian con las cotizaciones de los empleadores y de los trabajadores, pero en algunos países de América Latina como Brasil y Chile se financian con el impuesto sobre la renta.

En los casos en que existen prestaciones de desempleo, la proporción del total de los trabajadores desempleados que perciben esas prestaciones tiende a ser baja. La tasa de sustitución (es decir, las prestaciones como porcentaje de los salarios anteriores) varía entre el 40 y el 80 por ciento en América Latina y el Caribe, y en el caso de Sudáfrica se sitúa en el 45 por ciento. La duración de las prestaciones tiende a ser bastante limitada y con frecuencia está en relación con el período de tiempo durante el cual el trabajador ha estado asegurado.

La implementación del seguro de desempleo en diversos países

Se describirán, a continuación, las principales características y la aplicación de sistemas de seguro de desempleo en diversos países, con estructuras económicas y sociales muy diversas entre sí.

Los estudios llevados a cabo por organismos internacionales indican que, por lo menos en los países industrializados, no parece haber una relación clara entre los gastos de la seguridad social, la productividad y el desempleo. No obstante, a nivel sectorial y empresarial hay buenas razones para pensar que existe una relación positiva entre la productividad y la seguridad social. Esto es particularmente cierto por lo que atañe al seguro de salud, que mejora la productividad de los trabajadores, y a las prestaciones para los hijos cuando están vinculadas a la escolarización. Los datos que figuran en este capítulo indican también que las cotizaciones de los empleadores no parecen tener efectos a largo plazo en los costos laborales y la competitividad internacional, dado que la carga de todas las cotizaciones de la seguridad social es absorbida en última instancia por los trabajadores en la forma de salarios más bajos. Por último, en el caso de algunos países industrializados, los datos indican que el nivel y la duración de las prestaciones de desempleo tienen un modesto efecto negativo en el desempleo, pero ese efecto puede reducirse mediante una mejor concepción de las prestaciones y las políticas de apoyo al mercado de trabajo.

Probablemente no más de un cuarto de los 150 millones de desempleados en todo el mundo están amparados por prestaciones de desempleo, y están concentrados sobre todo en los países industrializados. Pero para quienes trabajan en los sectores rural o urbano informales en los países en desarrollo no existe casi protección contra el desempleo. En los países industrializados, lo más importante es probablemente extender la cobertura personal de los regímenes de seguro de desempleo, en coordinación con las políticas de mercado de trabajo. En la mayoría de los países en desarrollo de ingresos medianos, el seguro de desempleo puede -a un costo relativamente modesto- desempeñar un papel importante para hacer frente a los niveles inaceptables de privaciones ocasionadas por el rápido ascenso del desempleo. No obstante, la mayoría de los trabajadores que no integran la economía formal sólo podrían verse protegidos contra el desempleo mediante políticas macroeconómicas, tales como las políticas que estimulan la demanda, y medidas de promoción directa del empleo, tales como el desarrollo empresarial, la formación y los programas intensivos en empleo.

Las políticas de seguridad social forman parte de una amplia gama de políticas sociales y también interactúan con las mismas, como en el caso de las políticas relativas a las inversiones en los servicios sociales básicos, la legislación laboral que protege a los trabajadores y el cumplimiento de las disposiciones que garantizan los derechos básicos. También están íntimamente relacionadas con las políticas de empleo, dado que la mayoría de los regímenes de seguridad social se financian con los ingresos laborales y protegen a los trabajadores contra los riesgos relativos a la capacidad para el empleo, tales como el desempleo, la enfermedad, la incapacidad y la vejez. El logro de resultados positivos en materia de seguridad social y empleo dependen en gran medida del desarrollo económico, y todos esos aspectos contribuyen a su vez al proceso de desarrollo socioeconómico.

La seguridad social se considera cada vez más como una parte integrante del proceso de desarrollo. Es necesario, por lo tanto, buscar sinergias entre las políticas relativas a la protección social, al empleo y al desarrollo. Estas sinergias existen en varias esferas de la política social, tales como la salud, la educación, la vivienda y el bienestar social, pero también en esferas de la política económica, tales como las políticas macroeconómicas y sectoriales (por ejemplo, el desarrollo de las empresas en pequeña escala). No obstante, las sinergias potenciales son probablemente más fuertes con respecto al empleo y las políticas de mercado de trabajo.

El seguro de desempleo en el mundo

Nivel de Protección	Países	Características
A l t o	Alemania	<ul style="list-style-type: none"> La protección frente al desempleo consiste en varios niveles de prestaciones.
	Austria	
	Bélgica	
	Dinamarca	
	Finlandia	
	Francia	
	España	
	Islandia	
	Luxemburgo	
	Noruega	
	Países Bajos	
	Portugal	
M e d i o	Suecia	<p><i>Primer Nivel:</i> Indemnización por concepto de seguro de desempleo que se abona al desempleado durante el periodo inicial subsiguiente a la pérdida de un trabajo.</p> <p>El porcentaje de indemnización sobre el salario, es superior al 60% del salario nacional medio.</p> <p>En Finlandia las prestaciones en metálico son de 63% del salario nacional medio y en España de 77%.</p> <p><i>Segundo Nivel:</i> Se denomina generalmente subsidio. Protege a los trabajadores que han agotado su derecho al seguro de desempleo y les concede un periodo de gracia antes de ser incluidos en planes de asistencia social menos generosos.</p>
	Suiza	
	Australia	
	Canadá	
	Irlanda	
	Japón	
	Nueva Zelandia	
	Reino Unido	
	Estados Unidos	
B a j o	Europa Central y Oriental	<p>Solo la mitad de los desempleados reciben prestaciones de desempleo o asistencia social.</p> <p>El número de beneficiarios ha disminuido considerablemente en varios países.</p> <p>En la mayoría de los países se tienen planes de compensación por finalización del trabajo en la forma de una única suma como indemnización.</p> <p>Normas de acceso muy restrictivas a los planes de seguro de desempleo.</p> <p>Generalmente excluye a los asalariados más vulnerables.</p> <p>Los porcentajes de indemnización compensatoria oscilan entre el 40 y el 80% de los salarios.</p> <p>Chile y Argentina: prestaciones que disminuyen por tramos de acuerdo a la duración del desempleo.</p>
	América Latina y el Caribe	
	Asia	

Fuente: OIT, *El trabajo en el mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*, 2000.

Europa del Este

En la mayoría de los países del centro y del este de Europa, el desempleo como tal era una realidad virtualmente desconocida con anterioridad al colapso del sistema de economías controladas por el Estado en 1989. El rápido y violento paso de economías de planificación centralizada a un modelo determinado por el mercado fue la razón de la masiva instalación de protecciones contra el paro. En los primeros años de la transición, cuando el desempleo era aún bajo, muchos países de la región crearon fondos que proporcionaban prestaciones de desempleo y apoyo al mercado de trabajo. Pero

pronto el número creciente de desocupados ocasionó una primera crisis financiera a estos sistemas en Bulgaria, Hungría, Polonia y Eslovaquia. La solución adoptada consistió en imponer normas de acceso más restrictivas inferiores niveles de las tasas de sustitución y menor duración de las prestaciones. Todo ello concluyó con una disminución de la cobertura y un creciente empobrecimiento de los que quedaron fuera del mercado de trabajo.

Los países latinoamericanos

Existen en general dos tipos de programas que proporcionan ayuda económica a los trabajadores cesantes: los *programas asistenciales* o subsidios de desempleo y los *seguros de desempleo*. La diferencia básicamente consiste en que en los primeros el beneficio es un monto fijo y no guarda relación con la remuneración percibida por el trabajador durante el período previo a la cesantía. Está orientado a proveer una ayuda social al trabajador desempleado y es financiado con recursos estatales. Por su parte, los seguros de desempleo protegen sólo a los trabajadores que forman parte del sistema de seguridad social y el monto de la prestación tiende a guardar directa relación con el salario previo y las cotizaciones correspondientes del trabajador.

En Latinoamérica los programas financieros de protección a cesantes son escasos. Entre los países que cuentan con programas de seguros o subsidios al desempleo se encuentran Brasil, Chile, Uruguay y más recientemente Venezuela, Argentina y Colombia.

Brasil

El seguro de desempleo es un beneficio garantizado por la Constitución en su artículo 7°, de los Derechos Sociales. El régimen vigente fue establecido por el decreto ley 2284 de 1986 y reglamentado por el decreto 92608. La última modificación al D.L 2284 fue en 1994.

Personas protegidas

El seguro de desempleo es aplicable a todos los trabajadores en relación de dependencia incluyendo a los trabajadores rurales y bajo ciertas condiciones, a los trabajadores con contratos a plazo o trabajos temporales. Quedan excluidos los trabajadores del servicio doméstico, los autónomos, los servidores públicos, los becarios y los beneficiarios del régimen de previsión social.

Requisitos para el otorgamiento del subsidio

La legislación vigente en Brasil establece que para tener derecho a las prestaciones por desempleo los trabajadores desempleados deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Haber sido despedido sin causa justa
- Demostrar que ha percibido salarios en forma consecutiva por un período de seis meses con anterioridad al despido.
- Haber sido empleado de una persona física o jurídica por al menos 6 meses dentro de los últimos 36 meses anteriores a la fecha del despido.
- No estar gozando de los beneficios otorgados por el régimen de previsión social.
- No poseer renta propia de cualquier naturaleza que sea suficiente para mantener a la familia.

- Presentar la solicitud entre los siete y los 120 días siguientes a la fecha del despido, la sentencia judicial u la homologación del acuerdo.

Duración de la prestación

La legislación prevé una prestación de hasta cinco cuotas para los trabajadores que cumplan con las condiciones establecidas. En el caso de quienes hayan trabajado por períodos menores, pero que hayan estado inscritos por lo menos durante cinco años, se contempla el pago de un salario mínimo o abono salarial.

Las condiciones que establece la ley son las siguientes:

- Tres cuotas si el trabajador demuestra una relación laboral de 6 meses como mínimo y 11 meses como máximo dentro de los últimos 36 meses anteriores al despido.
- Cuatro cuotas si el trabajador demuestra una relación laboral de 12 meses como mínimo y 23 como máximo en los últimos 36 meses.
- Cinco cuotas si comprueba una relación laboral de 24 meses como mínimo dentro de los últimos 36 meses.

La ley autoriza al Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador CODEFAT a prorrogar excepcionalmente por dos meses el período máximo de duración, para ciertos grupos específicos de asegurados, siempre y cuando las condiciones económicas del Fondo lo permitan.

Monto de la prestación

El cálculo de la prestación se hace tomando como base el salario mensual de la última relación laboral. Según los períodos trabajados se tomará el promedio de los tres últimos salarios o de dos o de uno según corresponda y en el caso de los salarios diarios o semanales se considerará una proporción equivalente a un mes de trabajo. Queda establecido que el monto de la prestación nunca podrá ser inferior al salario mínimo. El monto se determina en base al valor de los Bonos del Tesoro Nacional (BTN) aplicando los siguientes criterios:

- Salario base de hasta 300 BTN: la prestación será de un 80% del mismo.
- Salario base entre 300 BTN y 500 BTN: la prestación será de un 80% de los primeros 300 BTN más el 50% del excedente hasta 500 BTN.
- Salario base superior a los 500 BTN: el beneficio será de 340 BTN que sería el tope máximo del beneficio.

Suspensión de la prestación

La prestación se suspende si el beneficiario:

- Es admitido en un nuevo empleo.
- Comienza a percibir una renta propia o una prestación permanente del régimen previsional.

Extinción de la prestación

La prestación se extingue en los siguientes casos:

- Si el beneficiario rechaza un empleo acorde con sus calificaciones y con la remuneración que percibía.
- Si se comprueba fraude o uso de información falsa para obtener la prestación.
- Muerte del beneficiario.

Financiamiento

Para efectos del financiamiento del Programa de Seguro de Desempleo se creó un Fondo de Amparo a los Trabajadores (FAT) y el denominado Abono Salarial. Los recursos del Fondo de Amparo a los Trabajadores están constituidos por los fondos destinados al Programa de Integración Social y al Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público; los intereses y multas que logren recabarse y otros recursos que especialmente se destinen para tal efecto. La gestión financiera del Fondo está regulada por la Ley n° 8352 de diciembre de 1991.

Administración

La administración de las prestaciones por desempleo está a cargo del Ministerio de Trabajo.

Colombia

El régimen vigente en Colombia fue instituido por la Ley 50 de 1990 que introdujo en el ordenamiento laboral colombiano una importante novedad con relación a esta materia como son el "Auxilio de Cesantías" y los "Fondos de Cesantías". Esta ley está reglamentada por el R.D 1176 de 6 mayo de 1991. Basado en lo dispuesto en la ley y su reglamento, los trabajadores pueden acogerse al denominado régimen de "Cesantías". Se trata de fondos capitalizables, abiertos a petición del trabajador en una sociedad administradora elegida por él mismo, y con respecto a la cual el empresario liquida anualmente cantidades que el trabajador pudiera recibir en concepto de indemnización por finalización del contrato de trabajo. Según el artículo 99 de la Ley 50, el nuevo régimen especial de auxilio de cesantía, tiene las siguientes características:

1. El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantía, por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación del contrato de trabajo.
2. El empleador cancelará al trabajador los intereses legales del 12% anual o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen tradicional de cesantía, con respecto a la suma causada en el año o en la fracción que se liquide definitivamente.
3. El valor liquidado por concepto de cesantía se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente, en cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía que el mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada día de retardo.
4. Si al término de la relación laboral existieren saldos de cesantía a favor del trabajador que no hayan sido entregados al Fondo, el empleador se los pagará directamente con los intereses legales respectivos.
5. Todo trabajador podrá trasladar su saldo de un fondo de cesantía a otro de la misma naturaleza. El Gobierno fijará el procedimiento que deba seguirse para el efecto.
6. Los Fondos de Cesantía serán administrados por las sociedades cuya creación se autoriza, y cuyas características serán precisadas en los decretos que dicte el Gobierno Nacional, en orden a:
 - a) Garantizar una pluralidad de alternativas institucionales para los trabajadores, en todo el territorio nacional;
 - b) Garantizar que la mayor parte de los recursos captados pueda orientarse hacia el financiamiento de actividades productivas.

7. Todos los aspectos que no se modifiquen específicamente por esta ley, continuarán regulados por las normas vigentes del régimen tradicional relativas al auxilio de cesantía.

Parágrafo. En el evento que los empleadores deban efectuar la liquidación y consignación de la cesantía a que se refiere este artículo y no existan suficientes Sociedades Administradoras de Fondos de Cesantía autorizadas para funcionar, el Gobierno Nacional podrá transitoriamente autorizar a otras entidades u ordenar a

las instituciones financieras con participación estatal mayoritaria para que cumplan las funciones de Sociedades Administradoras de Fondos de Cesantía.

Es así, que de acuerdo a la normativa vigente, el empleador ingresa cada 31 de diciembre cesantías en razón de un mes de salario por año de servicio o una cantidad proporcional por fracción, entregando un certificado donde conste la cuantía de la liquidación. Dichos fondos se constituyen como patrimonio autónomo independiente de la sociedad administradora, engrosándose sus fuentes de recursos con las sumas entregadas como aporte voluntario de los afiliados, más los intereses, dividendos o cualquier otro ingreso que se genere por los activos que lo integran. Estas sociedades administradoras de los fondos de cesantía administran los recursos como instituciones financieras lo que las sujeta a un estricto control administrativo.

Por otra parte, la Ley 50/90 establece que como obligación específica de las sociedades, que éstas deben garantizar una rentabilidad del fondo no inferior a la tasa efectiva de promedio de captación del sistema financiero para los certificados de depósito y asimismo abonar trimestralmente a cada trabajador afiliado la parte que le corresponde en los rendimientos obtenidos a prorrata de sus aportaciones individuales. Los trabajadores afiliados a un Fondo de Cesantía sólo podrán retirar las sumas abonadas en su cuenta, en los siguientes casos, según establece textualmente el artículo 102 de la Ley 50/90.

- "1. Cuando termine el contrato de trabajo. En este evento la Sociedad Administradora entregará al trabajador las sumas a su favor dentro de los cinco (5) días siguientes a la presentación de la solicitud.
2. En los eventos en que la legislación vigente autoriza la liquidación y pago de cesantía durante la vigencia del contrato de trabajo. El valor de la liquidación respectiva se descontará del saldo del trabajador desde la fecha de la entrega efectiva.
3. Para financiar los pagos por concepto de matrículas del trabajador, su cónyuge, compañera o compañero permanente y sus hijos, en entidades de educación superior reconocidas por el Estado. En tal caso el Fondo girará directamente a la entidad educativa y descontará el anticipo del saldo del trabajador, desde la fecha de la entrega efectiva".

Uruguay

El régimen vigente fue establecido por la Ley 15.180 del 20 de agosto de 1981 y reglamentado por el decreto 14/82 del 19 de enero de 1982.

Personas protegidas

La Ley 15.180 dispone que el régimen de prestaciones para cubrir la contingencia del desempleo forzoso comprende obligatoriamente a todos los empleados de la actividad privada que presten servicios remunerados a terceros. De acuerdo a la disposición mencionada, los trabajadores comprendidos en el subsidio de desempleo en Uruguay son los empleados del sector privado que cumplen funciones en relación de dependencia y que trabajan en el comercio, la industria, la construcción y sectores de servicios no amparados por otras instituciones de seguridad social.

Requisitos para el otorgamiento del subsidio

La prestación por desempleo consistirá en un subsidio mensual en dinero que se pagará a todo empleado incluido en esta ley, que se encuentre en situación de desocupación forzosa no imputable a su voluntad o capacidad laboral. Según el artículo 5° de la Ley 15.180 las causales para su otorgamiento son:

1. Despido
2. Suspensión de la relación laboral
3. La reducción en el mes de las jornadas de trabajo o en el día de las horas trabajadas, en un porcentaje de un 25% o más del legal o habitual en épocas normales.

Condiciones para percibir el beneficio

Para tener derecho al subsidio por desempleo se requiere que el empleado haya trabajado en los 12 últimos meses durante los siguientes períodos:

- 180 días en caso de estar sujeto a remuneración mensual.
- 150 jornales para los remunerados por día o por hora.
- Para los empleados con remuneración variable, se exigirá haber percibido un mínimo de seis salarios mínimos nacionales mensuales en el período comprendido.

Se demuestra la relación laboral mediante la incorporación del trabajador en la planilla de control de trabajo que las empresas están obligadas a presentar anualmente en el Ministerio del Trabajo y cada vez que se produzcan modificaciones a la misma. El artículo 10° de la Ley 15.180 se refiere a la desocupación especial en el caso de los empleados con alta especialización profesional y faculta al Poder Ejecutivo para establecer, por razones de interés general, un régimen de subsidio por desempleo total o parcial para este tipo de trabajadores. El subsidio otorgado por esta causal no podrá exceder el 80% del promedio mensual de las remuneraciones computables y no podrá extenderse por un período mayor de un año.

Duración de la prestación

Para los empleados sujetos a remuneración mensual el tope máximo será de seis meses. En el caso de los trabajadores remunerados por día o por hora, el límite se sitúa en los 72 jornales no pudiendo exceder de 12 mensuales. El artículo 9° de la Ley 15.180 establece que si al término del período máximo de la prestación, el trabajador no es reintegrado al trabajo, se considera que se ha producido el despido total del empleado por tanto puede reclamar la indemnización que le corresponda.

Monto de la prestación

El artículo 6° de la ley que establece el régimen de prestaciones por desempleo establece el monto del subsidio en los siguientes términos:

El monto del subsidio por desempleo será:

A) Para los empleados despedidos o en situación de suspensión total de la actividad

- Con remuneración mensual fija o variable, el equivalente al 50% del promedio mensual de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a configurarse la causal, no pudiendo ser inferior a la mitad del salario mínimo nacional mensual vigente a la fecha.
- Con remuneración por día o por hora, el equivalente a doce jornales mensuales, el monto de cada una se obtendrá dividiendo el total de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a configurarse la causal por ciento cincuenta no pudiendo ser el mismo inferior al 50% del salario mínimo nacional que corresponde a los empleados por jornal;

B) Para los empleados en situación de suspensión parcial de la actividad o trabajo reducido –lo que será reglamentado por el Poder Ejecutivo– la diferencia que existiera entre el monto del subsidio calculado conforme al literal anterior y lo efectivamente percibido en el período durante el cuál se sirve el subsidio;

C) Si el empleado fuere casado o si tuviera a su cargo familiares incapaces hasta el tercer grado de afinidad o consanguinidad, ascendientes o descendientes menores de veintiún años de edad, percibirá un suplemento del 20% del subsidio que correspondiera conforme a lo establecido en los literales anteriores. Facúltase al Poder Ejecutivo para incrementar los porcentajes establecidos en los literales anteriores en función de las posibilidades financieras del sistema y la situación del mercado de trabajo, no pudiendo exceder en ningún caso del 80%. En ningún caso las prestaciones a servir podrán superar el equivalente a ocho salarios mínimos nacionales

Es importante señalar que el trabajador, mientras se encuentra percibiendo el seguro de desempleo, no pierde su derecho a los restantes beneficios de la seguridad social ya que continúa recibiendo la asignación familiar y permanece afiliado al seguro por enfermedad.

Extinción del derecho a percepción de la prestación

El subsidio por desempleo se extingue por las siguientes circunstancias:

- Finalización del período de seis meses por el que fue concebido.
- Reintegro del trabajador a una actividad remunerada.
- Rechazo sin una causa legítima a un empleo conveniente.
- Si el trabajador se acoge al beneficio de la jubilación.

Financiamiento

Según la legislación vigente el financiamiento del seguro de desempleo proviene en su totalidad de fondos estatales, ya que no considera aportes del trabajador ni del empleador.

Administración

La administración del sistema está a cargo del Banco de Previsión Social, cuyo directorio está integrado por cuatro miembros nombrados por el Poder Ejecutivo y además por representantes de las organizaciones obreras, empresariales y pasivas.

Venezuela

El seguro de desempleo en Venezuela está regulado por el reglamento del seguro social a la contingencia de paro forzoso, el Decreto n° 1086, de 23 de agosto de 1990.

Personas protegidas

El seguro de paro forzoso ofrece protección temporal a los obreros y empleados, tanto del sector público como privado. Quedan expresamente excluidos de este beneficio, los trabajadores que resulten beneficiados por pensiones de vejez, invalidez o jubilación; los trabajadores temporeros, ocasionales o eventuales; los trabajadores del servicio doméstico y los trabajadores a domicilio.

Requisitos para la obtención del subsidio

El artículo 1° del Decreto n° 1086 establece que el seguro es sólo para los empleados del sector público o privado que hayan sido contratados a tiempo indeterminado. Para efectos de la obtención del subsidio los trabajadores deben estar asegurados por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales; deben haber terminado su relación laboral cualquiera sea la causa del término; deben permanecer aptos para trabajar y estar disponibles para el trabajo, además de cumplir con todos los otros requisitos que señale este reglamento. Prestaciones que comprende

Prestaciones

El artículo 3° del Decreto señalado establece textualmente que el seguro de paro forzoso comprende las siguientes prestaciones:

- "1. Una indemnización semanal en dinero, de carácter personal e intransferible, equivalente al 50 por ciento del monto resultante de promediar el salario de referencia semanal utilizado para calcular las cotizaciones del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, durante las últimas semanas cotizadas. Dicho monto se pagará por mensualidades vencidas, durante un período de 13 semanas pudiendo extenderse a 26, a juicio del Ejecutivo Nacional;
2. Asistencia médica integral por un período de hasta 26 semanal para el asegurado y sus familiares calificados, en aquellas zonas cubiertas por el régimen general del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales;
3. Capacitación y adiestramiento para el trabajador cesante, en los casos en que sea posible; y orientación para la búsqueda de un nuevo empleo;
4. Un bono de transporte por un monto de 200 bolívares, el cual se cancelará por mensualidades vencidas durante el período establecido en el numeral primero del presente artículo.

Duración de la prestación

Según transcribimos textualmente, el artículo 3° de la citada disposición contempla que la indemnización semanal en dinero "se pagará por mensualidades vencidas, durante un período de 13 semanas pudiendo extenderse a 26, a juicio del Ejecutivo Nacional".

Monto de la prestación

De acuerdo a lo establecido en el citado artículo 3°, la indemnización semanal en dinero tendrá el carácter de personal e intransferible y equivaldrá al 50% del monto resultante de promediar el salario de referencia semanal utilizado para calcular las cotizaciones del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, durante las últimas semanas cotizadas. Como ya se señaló anteriormente, el trabajador cesante, aparte de percibir una indemnización en dinero, también tiene derecho a asistencia médica integral y a capacitación y adiestramiento.

Extinción de la prestación

El derecho a las prestaciones del seguro de paro forzoso se extingue en los siguientes casos:

- Al concluir el período de beneficios.
- Si el trabajador obtiene un empleo.
- Si un órgano competente ordena la reincorporación del trabajador y éste no la hace efectiva.
- Por rechazo del trabajador a una ocupación ofrecida por la oficina de empleo, salvo que sea manifiestamente inadecuada.
- Falsedad en los datos proporcionados para obtener el seguro una vez que el Instituto Venezolano de Seguros Sociales comprueba tal falsedad.
- Negativa del trabajador cesante a realizar los cursos de capacitación y adiestramiento organizados por el Instituto Nacional de Cooperación Educativa.
- Si el trabajador cesante es llamado al servicio militar obligatorio.
- Por fallecimiento del beneficiario.

Financiamiento

La legislación vigente establece textualmente lo siguiente:

"Art. 16. La cotización para financiar el seguro de paro forzoso, será del 1,10 por ciento del salario que devengue el asegurado hasta la concurrencia con el actual límite establecido en el reglamento general de la ley del seguro social o con el que se determine expresamente para este efecto. De la cotización señalada corresponde al patrono cancelar un 0,85 por ciento y un 0,25 por ciento al trabajador. El Ejecutivo Nacional, podrá revisar tanto el límite del salario sujeto a cotización, como el porcentaje de las cotizaciones y las cuantías de las prestaciones previstas en este reglamento, de conformidad con lo establecido en la ley del seguro social".

"Art. 17. Del total de las cotizaciones correspondientes al seguro de paro forzoso, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, destinará periódicamente al Fondo de

Asistencia Médica, una cantidad equivalente al 12 por ciento del monto pagado por este concepto, excluidos los pagos a aquellos beneficiarios en zonas donde no se aplica el régimen general. Dicha cantidad será destinada a cubrir los gastos que, por atención médica, correspondan a los beneficiarios de dicho seguro".

"Art. 19. El Fisco Nacional asumirá los gastos de administración del seguro de paro forzoso, para lo cual el Ejecutivo Nacional incluirá, en el proyecto de ley anual de presupuesto las estimaciones de los gastos que por éste corresponderán tanto al Ministerio del Trabajo como al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y al Instituto Nacional de Cooperación Educativa".

"Art. 21. Los recursos en efectivo de la partida para el seguro de paro forzoso, deberán ser invertidos por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales en colocaciones a la vista o a corto plazo, conforme al programa que a tales efectos aprobará el Ejecutivo Nacional, a través de bancos o institutos de crédito que ofrezcan el debido rendimiento y seguridad. Los beneficiarios derivados de dichas colocaciones pasarán a incrementar los recursos de la partida correspondiente".

Administración del Sistema

La administración del seguro de paro forzoso corresponde al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y al Ministerio del Trabajo.

Conclusiones

La totalidad de los países analizados recogen un sistema de prestaciones por desempleo público y obligatorio. Según las disposiciones legales correspondientes, el Estado establece que determinados trabajadores y empleadores abonen, obligatoria y periódicamente, montos para su financiación total o parcial, salvo el caso de Brasil en que el Estado asume el costo íntegro del sistema. Las características más importantes, como son la cobertura, los requisitos, monto, duración, financiamiento y administración del seguro de desempleo en los países objeto de este trabajo se detallan a continuación:

Brasil

Las personas protegidas en Brasil son todos los trabajadores en relación de dependencia y bajo ciertas condiciones, los trabajadores con contratos a plazo o trabajos temporales. A diferencia de Argentina, también se incluye a los trabajadores rurales. Si bien quedan excluidos los trabajadores del servicio doméstico, autónomos, servidores públicos, becarios y los beneficiarios del régimen de previsión social. Las causales para percibir el beneficio son, entre otras, el haber sido despedido sin causa justa y se exige haber sido empleado por al menos 6 meses dentro de los últimos 36 meses anteriores a la fecha del despido.

El monto de la prestación se calcula sobre la base del salario mensual de la última relación laboral, tomando como promedio los tres últimos salarios, dos o uno según corresponda. Siendo el monto de la prestación en ningún caso inferior al salario mínimo. La duración del beneficio es de entre tres y cinco cuotas como máximo. El financiamiento proviene del Fondo de Amparo a los Trabajadores creado para tal efecto y del denominado Abono Salarial. La administración del beneficio está a cargo del Ministerio del Trabajo.

Colombia

El sistema colombiano se destaca por haber aplicado al régimen de protección a la cesantía, un sistema de fondos privados. Se trata de fondos capitalizables, abiertos a petición del trabajador en una sociedad administradora elegida por el mismo trabajador y con respecto a la cual el empresario liquida anualmente cantidades que el trabajador pudiera recibir en concepto de indemnización por finalización del contrato de trabajo. Según algunos autores, el sistema que se ha comenzado a aplicar en Colombia (1990) está basado en la experiencia chilena del sistema de fondos privados de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Uruguay

En Uruguay el seguro de desempleo prevé cobertura para los trabajadores de la industria y el comercio. Las causales que dan derecho al beneficio son el despido o la suspensión temporal del empleo y se exige como condición doce meses como mínimo de aportes a la seguridad social. El monto de la prestación es de un 50% del promedio de las remuneraciones percibidas en los últimos seis meses y se incrementa en un 20% si el trabajador cesante tiene cargas familiares, con un tope de ocho salarios mínimos. Se mantienen los restantes beneficios de la seguridad social. La duración es de un tope máximo de seis meses. El financiamiento, hasta 1979, estaba basado en aportes del trabajador y del empleador, pero actualmente los fondos provienen en su totalidad del Estado. Este financiamiento equivale a un 0,3% del PIB con importantes aumentos recientes debido al incremento del desempleo. La administración del sistema está a cargo del Banco de Previsión Social.

Venezuela

En Venezuela el seguro de desempleo protege a los obreros y empleados, tanto del sector público como privado. Quedan excluidos del beneficio los trabajadores temporeros, el servicio doméstico y los trabajadores a domicilio. Para obtener el subsidio los trabajadores deben estar asegurados por el Instituto Venezolano de Seguros Sociales. Para percibir el beneficio el trabajador debe haber terminado su relación laboral, cualquiera sea la causa del término y deben estar disponibles para el trabajo. El monto del beneficio equivale al 50% del monto resultante de promediar el salario referencia semanal utilizado para calcular las cotizaciones del Instituto Venezolano de Seguros Sociales, durante las últimas semanas cotizadas. La duración de la prestación fluctúa entre trece y veintiséis semanas. El sistema se financia con el aporte del trabajador y del empleador y corresponde a un 1,10% del salario. La proporción es de un 0,85% de parte del empleador y un 0,25% del trabajador. La administración le corresponde al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y al Ministerio del Trabajo

Los países europeos

Francia

El sistema francés de protección contra la privación involuntaria de empleo comprende dos regímenes:

- el régimen de seguro de desempleo, financiado por las contribuciones de los empresarios y de los trabajadores: este sistema indemniza a las personas involuntariamente privadas de empleo, pero que han trabajado y cotizado debidamente. Los subsidios de seguro de desempleo se calculan según el salario anterior al hecho causante.
- el régimen de solidaridad que cuenta con la financiación del Estado: este régimen abona subsidios de asistencia a tres categorías de trabajadores desempleados :
 - los demandantes de empleo que no tienen referencias laborales y encuentran muchas dificultades para conseguir su inserción profesional
 - los trabajadores privados de empleo que acrediten 160 trimestres de cotización al seguro de vejez
 - los trabajadores desempleados de larga duración que han agotado sus derechos relativos a la percepción de seguros de desempleo

Los subsidios de solidaridad se conceden exclusivamente a los demandantes de empleo cuyos recursos (personales o de la pareja) no sobrepasan un determinado límite.

En Francia el seguro de desempleo es un sistema de protección social con miras al fomento del empleo que desempeña un papel como articulador de los sistemas de la protección social. Es por ello que la administración de este seguro está a cargo de la Unédic. Las denominadas entidades Assédic se ocupan de hacerlo efectivo a quienes lo necesiten. Junto con los regímenes de compensación por las pérdidas de ingresos que implica la enfermedad, los accidentes laborales y la invalidez (seguro de enfermedad), incluyendo las cargas familiares (subsidios familiares) y el retiro de la vida activa (seguro de vejez y jubilaciones complementarias), el seguro de desempleo constituye un régimen de protección social eficaz contra las consecuencias pecuniarias originadas por la pérdida involuntaria del empleo. De hecho, este seguro ha sido concebido como una medida de fomento del retorno al empleo, para lo cual se cuenta con la participación de la ANPE que es el organismo encargado de la reclasificación de los demandantes de empleo.

El 31 de diciembre de 1958, los representantes de los empresarios y de los trabajadores crearon un régimen de protección social contra la privación de empleo. En base a los mecanismos que ofrece la negociación, los actores sociales lograron elaborar, y todavía siguen elaborando por medio de convenios, la reglamentación del dispositivo contractual de dicha protección. El Estado francés admite las disposiciones convencionales para que se apliquen obligatoriamente a todos los empresarios y trabajadores del sector privado. Los convenios se formalizan por periodos determinados teniendo en cuenta la situación financiera que representa el régimen en cuestión. Actualmente, el convenio vigente (2004-2005) contiene disposiciones cuyo objeto consiste en facilitar el retorno al empleo de los beneficiarios, en especial el subsidio de fomento al retorno al empleo y unas ayudas económicas para la reclasificación laboral destinadas a facilitar todos los trámites que el beneficiario deberá realizar para buscar empleo. El convenio se completa con un reglamento que establece las reglas para asignar subsidios y cobrar a su vez contribuciones que

servirán a la financiación del régimen. Su carácter paritario se funda en el principio de igualdad de representación de las organizaciones de empresarios y de las organizaciones de trabajadores tanto en lo que se refiere a la elaboración de textos legales y a la interpretación de los mismos, como en lo relativo a la gestión de los organismos encargados de su ejecución.

Trabajadores cubiertos

El régimen de seguro de desempleo que, en su origen, sólo implicaba a las empresas afiliadas a un sindicato profesional, se extendió paulatinamente al conjunto de empresas privadas. En cuanto al personal del sector público, los agentes que no se benefician de un estatuto que les proteja contra la pérdida de empleo reciben una indemnización de sus propios empleadores según las mismas reglas que los trabajadores sujetos al régimen de seguro de desempleo. Sin embargo, algunos empleadores del sector público pueden

- 1) acordar convenios de gestión con régimen de seguro de desempleo que se encarga de la gestión del expediente de subsidios, pudiendo cobrar seguidamente la cuantía correspondiente a las prestaciones según los términos del convenio;
- 2) afiliarse al régimen de seguro de desempleo. Según el estatuto del empleador, esta afiliación puede ser irrevocable o revocable.

El régimen de solidaridad

Desde su instauración en abril de 1984, el *régimen de solidaridad* es equiparable al *régimen de seguro de desempleo*. El régimen de solidaridad es un régimen de asistencia totalmente financiado por el Presupuesto del Estado que fue creado como sustituto del seguro de desempleo en caso en que éste no se aplicara o hubiese dejado de aplicarse. Se trata, por tanto, de un régimen subsidiario con respecto al de seguro de desempleo. Son los poderes públicos franceses los que determinan las normas de asignación de subsidios del régimen de solidaridad, en cambio el servicio de subsidios ha sido confiado, mediante un convenio entre el Estado francés y la Unédic, a los organismos encargados de la tarea de abonar los seguros de desempleo.

La financiación de ambos regímenes

Las contribuciones de los empresarios y de los trabajadores financian el seguro de desempleo. Las contribuciones obligatorias se deducen en su fuente y la cuantía la fijan los actores sociales, evolucionando de acuerdo con los gastos que es necesario cubrir. Actualmente, por ejemplo, el porcentaje de las contribuciones es la siguiente

Contribución total 6,40 %, que se reparte: parte patronal 4,00 % y a cargo del asalariado 2,40 %

Las remuneraciones sujetas a contribución tienen fijado un tope máximo igual a unas 8,5 veces el salario mínimo aplicable en Francia.

Las prestaciones de solidaridad se financian a través del Presupuesto Público. En el año 2004, se pagaron por este concepto alrededor de 2,37 mil millones de euros, es decir, el equivalente de un 9 % de las prestaciones por seguro de desempleo.

En Francia, la gestión del seguro de desempleo a nivel nacional está a cargo de la Unédic, que a su vez controla la gestión local desempeñada por las Assédic. Estas instituciones no tienen fin de lucro y son de derecho privado; se ocupan de todos los asuntos relativos a la indemnización del desempleo. Sin embargo, su papel va mucho más lejos porque actúan junto con otros partícipes (la Agencia Nacional para el Empleo y los servicios del Ministerio del Empleo) para desarrollar y realizar medidas destinadas al fomento del retorno al empleo, sobre todo mediante ayudas a la

formación, ayudas a la contratación y a la movilidad profesional. La Agencia Nacional francesa para el Empleo se encarga principalmente de la reclasificación de los demandantes de empleo.

En lo que se refiere a los Servicios del Ministerio del Empleo [a nivel nacional: la 'Delegación General del Empleo y de la Formación Profesional' (DGEFP); a nivel local: las 'Direcciones Provinciales del Trabajo, del Empleo y de la Formación Profesional' (DDTEFP)], su misión consiste en aplicar las políticas definidas por los poderes públicos en los ámbitos del trabajo, del empleo y de la formación profesional. Con relación a los demandantes de empleo, estos Servicios deben controlar su búsqueda de trabajo y decidir, en su caso, si justifican el mantenimiento de sus rentas de reemplazo. También intervienen para conceder ciertos tipos de ayudas o de los subsidios.

Las prestaciones

- Ayudas y apoyo de los distintos organismos para la búsqueda de empleo
- Subsidios
- Cobertura social: enfermedad, maternidad, fallecimiento, jubilación.

Todo demandante de empleo puede recibir diversas prestaciones, sobre todo subsidios, que varían según el caso de la persona privada de empleo, según dependa del régimen de seguro de desempleo o bien del régimen de solidaridad.

Las prestaciones de seguro de desempleo

Desde el 1º de julio de 2001, en el marco del PARE (Convenio de Ayuda para el Retorno al Empleo), se ofrece una doble prestación:

- 1 - Ayudas y un apoyo personalizado para la búsqueda de empleo
- 2 - Subsidios basados en el salario antiguo

La doble prestación atañe a los asalariados privados de empleo y en alta como demandantes de empleo que hayan firmado un Convenio de Ayuda para el Retorno al Empleo («PARE») en el que se comprometen a buscar un empleo de manera muy activa.

- 1) En lo referido a las ayudas para la búsqueda de empleo, el Proyecto de Acción Personalizado se establece al cabo de una entrevista entre el trabajador privado de empleo y la ANPE durante el mes siguiente a la inscripción como trabajador demandante de empleo. En el transcurso de la entrevista, el trabajador sin empleo hará un inventario junto con la ANPE de los medios que le conducirán a encontrar trabajo, a saber:
 - los empleos que le interesan por su calificación o que pueden conducir a una reconversión profesional,
 - las expectativas personales de formación.

Si no tiene una idea precisa, se podrá solicitar un examen de las competencias profesionales del beneficiario. La Assédic efectúa un seguimiento de las condiciones en las que el beneficiario ejecuta su Proyecto de Acción Personalizado. Si al cabo de seis meses el interesado no ha encontrado empleo, volverá a estudiar su Proyecto con la ANPE y, en su caso, se le propondrá la realización de un balance profundo de competencias. Si al cabo de doce meses, el trabajador en paro sigue sin encontrar empleo, se acentuarán los medios para favorecerle el retorno a la actividad

laboral y, sobre todo, con miras a facilitarle la contrata, la Assédic concederá una ayuda especial al empresario que acepte contratarlo.

- 2) En lo que se refiere al subsidio, si el interesado cumple con todas las condiciones para beneficiarse de la prestación, se la abonará un subsidio con arreglo a un porcentaje constante durante todo el periodo de duración de los derechos. También se otorga ayuda a favor del empresario que contrate al beneficiario de un subsidio en alta como demandante de empleo desde hace 12 meses (3 meses si el interesado tiene 50 años o más). Dicha ayuda, que es decreciente, puede ser abonada por un período máximo de 3 años, dentro del plazo de los derechos de la persona contratada. La misma corresponde al 40 % del salario íntegro abonado por el empresario durante la 1ª tercera parte del contrato de trabajo (o el 1er año de trabajo), al 30 % durante la 2ª tercera parte (o el 2º año de trabajo), al 20 % durante la última tercera parte (o el 3er año de trabajo).

Las prestaciones de seguro de desempleo

Para acordar estas prestaciones se han establecido 6 condiciones, a saber:

- 1) Haber trabajado 6 meses o más. En el transcurso de los últimos 22 meses se tiene que haber trabajado durante 6 meses como mínimo. Si no se reúnen las condiciones de trabajo, los periodos de formación profesional pueden asimilarse a periodos de trabajo.
- 2) No haberse dado de baja voluntariamente de su último empleo o el penúltimo si no se ha trabajado durante 91 días. Todo trabajador que se da de baja voluntariamente no tiene derecho a los subsidios de desempleo, salvo en algunos casos en que las bajas voluntarias se consideran legítimas (por ejemplo: baja voluntaria para acompañar al cónyuge que ha de cambiar de domicilio para desempeñar un nuevo empleo). Cabe señalar que cualquier despido, incluso por falta grave o compleja, no dificulta el pago del subsidio.
- 3) Estar apto físicamente para desempeñar un empleo. En caso de enfermedad, no procede el abono del subsidio de desempleo. El interesado puede percibir una indemnización diaria de parte de un organismo de la seguridad social.
- 4) Estar inscrito como trabajador demandante de empleo o en formación. Todo demandante de empleo tiene que inscribirse en la ANPE y viene obligado a actualizar su situación todos los meses.
- 5) Estar buscando empleo de forma efectiva y constante. Este compromiso se formaliza mediante un Convenio de Ayuda para el Retorno al Empleo (CARE). Las personas de más de 57 años y 6 meses (o más) pueden solicitar la exención de presentarse una vez al mes a la ANPE. Para percibir sus subsidios han de permanecer en Francia.
- 6) Tener menos de 60 años. Sin embargo, los trabajadores desempleados mayores de 60 años que no totalicen el número de trimestres de seguro de vejez (incluidos todos los regímenes de la Seguridad Social) que se requiere para beneficiarse de una jubilación con un porcentaje del 100%, podrán percibir subsidios de desempleo en los límites de las duraciones reglamentarias, y ello hasta que obtengan el número de trimestres exigidos (160). En cualquier caso, no podrá excederse el límite de edad de 65 años.

Los subsidios de seguro de desempleo

El subsidio de desempleo se establece en función de antiguos salarios brutos (es decir antes de la deducción de las cargas sociales), sujetos a las contribuciones de la Assédic. No se retienen las indemnizaciones ligadas a la pérdida del empleo, tales como las indemnizaciones por despido, las indemnizaciones compensatorias. A partir de un cierto importe, se aplican retenciones sociales.

Periodo de cobertura

El interesado puede comenzar a recibir indemnizaciones desde la firma del CARE, teniéndose en cuenta los puntos a continuación:

- que para determinar la duración del periodo de trabajo que conllevará la duración de indemnización sólo se tomarán en cuenta los periodos de actividad que no hayan servido para abrir los derechos correspondientes.
- que los subsidios serán abonadas por periodos de 6 meses renovables, dentro del limite del tiempo máximo de indemnización
- que el subsidio, por otra parte, puede ser abonado hasta la edad de la jubilación sin que la duración indicada más abajo pueda oponerse a las personas que tengan 60 años de edad y que cumplan ciertas condiciones.

Las personas en curso de indemnización desde 365 días mínimo y que tienen 60 años de edad o más pueden ser indemnizadas durante un periodo superior al reglamentario si no justifican del número de trimestres necesarios para beneficiarse de su jubilación, y ello hasta que puedan justificarlo. De todas maneras existe un límite : 65 años. Requisito :100 trimestres acreditados al seguro de vejez, entre los cuales 12. Años cumplidos como trabajador por cuenta ajena.

Interrupción del abono de los subsidios

El pago de subsidios queda interrumpido el día en que el interesado:

- cese de estar inscrito como demandante de empleo, salvo si se beneficia de una exención de búsqueda de empleo;
- perciba o pueda percibir prestaciones en numerario pagadas por la Seguridad Social en concepto de seguro de enfermedad, accidente laboral y enfermedades profesionales;
- ha sido excluido del beneficio de los subsidios de seguro de desempleo por decisión administrativa o por haber sido radiado de la ANPE, en especial en caso de rechazo de un empleo sin motivos justificados;
- ha agotado sus derechos, en cuyo caso se le podrá asignar un subsidio de solidaridad específica (véase: subsidio de solidaridad);
- totaliza, a una edad entre 60 y 65 años, el número de trimestres de cotizaciones de seguro de vejez para beneficiar de una jubilación de tasa completa (160);

- ha cumplido 60 años y puede aspirar a recibir una pensión de vejez por inaptitud aunque no haya totalizado el número de trimestres necesario;
- ha cumplido 65 años.
- percibe el subsidio parental de educación o de presencia parental;
- cesa de residir en el territorio francés;
- ha hecho declaraciones inexactas o presenta testigos falsos con miras a percibir los subsidios.

Prestaciones de solidaridad

Se trata de un subsidio de solidaridad específico reservado a las personas que agotaron sus derechos para percibir los subsidios de seguro de desempleo o a las personas de 50 años o más a quienes se ofrece la posibilidad de optar por dichos subsidios de desempleo o por subsidios de solidaridad; un subsidio de inserción laboral reservado a las categorías de personas que se encuentran en una situación especial y que no tienen derecho a percibir subsidios de seguro de desempleo porque no han trabajado durante un tiempo suficiente o porque todavía no han cotizado.

El subsidio equiparable a la jubilación abonado a las personas que acrediten 160 trimestres de cotización al seguro de vejez y que garantiza unos ingresos mensuales de 919 € hasta alcanzar la edad de jubilarse.

La indemnización de solidaridad específica

Concedida por un período renovable de 6 meses mientras se cumplan las condiciones, en particular en lo referente a los recursos y la búsqueda de empleo. Conciene a los desocupados de largo plazo cuyos derechos a indemnizaciones de seguro han vencido. Este subsidio concierne a:

- los trabajadores desempleados de larga duración que han agotado sus derechos a percibir subsidios de seguro de desempleo
- los trabajadores desempleados de 50 años o más quienes pueden optar por el subsidio de desempleo o el subsidio de solidaridad.

Condiciones para obtener el subsidio:

- No sobrepasar el límite de recursos al 1° de enero de 2005: 980 € para una persona sola, 540 € para una pareja.
- Presentar justificativos de 5 años de actividad laboral realizados durante los 10 años que precedieron al fin del contrato de trabajo. Los periodos de enfermedad, formación, servicio militar se asimilan al concepto trabajo. (La duración de actividad indicada se reduce, bajo ciertas condiciones, para las personas que interrumpieron su actividad por un tiempo superior a un año para criar uno o más hijos).

Importe

El importe varía en función de los recursos del interesado.

Persona sola al 01/01/2005

Recursos mensuales de 0 € a 560 € Subsidio mensual 420 €

Recursos de 560 € a 980 € Subsidio diferencial = 980 € menos los recursos

Recursos desde 980 € y más No se conceden subsidios

Para una pareja al 01/01/2005

Recursos mensuales de 0 € a 1.120 € Subsidio mensual 420 €

Recursos de 1.120 € a 1.540 € Subsidio diferencial = 1.540 € menos los recursos

Recursos desde 1.540 € y más No se conceden subsidios

El subsidio de inserción laboral

Se abona durante 6 meses, con una sola prórroga, cuando se reúnen todas las condiciones. Este subsidio concierne a:

- trabajadores expatriados, no afiliados al seguro de desempleo y que justifican 182 días de actividad,
- las víctimas de un accidente del trabajo o de una enfermedad profesional cuyo contrato de trabajo ha sido suspendido y se encuentra en espera de unas prácticas de reconversión,
- los refugiados o apátridas que han solicitado asilo político o han obtenido el estatuto de refugiado ante el Organismo Francés para la Protección de Refugiados y Apátridas (OFPRA),
- los detenidos libres al cabo de 2 meses o más de detención.

Condiciones de obtención del subsidio

- No tener derecho a percibir subsidios de seguro de desempleo
- No sobrepasar el límite de recursos fijado al 1º de enero de 2005, es decir igual a 887,40 € para una persona sola y 1774,80 € para una pareja.

Importe

El importe varía en función de los recursos del interesado.

Recursos mensuales de 0 € a 591,60 € Subsidio mensual 295,80 €

Recursos de 591,60 € a 887,40 € Subsidio diferencial igual a 887,40 € menos los recursos

Recursos desde 887,40 € y más No se conceden subsidios

Para una pareja

Recursos mensuales de 0 € a 1.479 € Subsidio mensual 295,80 €

Recursos de 1.479 € a 1.774,80 € Subsidio diferencial igual a 1.774,80 € menos los recursos

Recursos desde 1.774,80 € y más No se conceden subsidios

Los jóvenes no se benefician del subsidio de inserción laboral. Sin embargo, la ANPE propone a los jóvenes, como contrapartida, una serie de prácticas laborales o contratos.

El subsidio equiparable a la jubilación (AER)

Garantiza recursos hasta los 60 años de edad para las personas que acreditan, a dicha edad, 160 trimestres de cotización al seguro de vejez. Dicho subsidio reemplaza el subsidio de solidaridad específico o completa los subsidios del seguro de desempleo.

Condiciones de obtención del subsidio

- No sobrepasar un límite de recursos, es decir, en fecha del 1º de enero de 2005: 1.451,04 € para una persona sola, 2.085,87 € para una pareja.
- Se toman en cuenta todos los recursos declarados a la Administración tributaria anteriormente a cualquier deducción legal.

Importe

.

Para una persona sola al 01/01/2005

Recursos mensuales hasta 532,04 euros Importe mensual 919

Recursos entre 532,04 € y 1.451,04 € el importe del AER
1.451,04 menos los recursos

Recursos superiores a 1.451,04 € no se concede el AER

El AER completará el subsidio y los demás ingresos hasta alcanzar 919 €

:

Seguro de enfermedad, maternidad, fallecimiento

La persona que era asegurada social antes de encontrarse en situación de trabajador desempleado, conserva su cobertura anterior mientras puede ser indemnizada. Posteriormente, dicha cobertura se prolonga durante 1 año ó 4 años, según la naturaleza de la prestación abonada: reembolso de gastos o indemnizaciones diarias.

Validación de los periodos de desempleo con miras a la jubilación

Para beneficiarse de una jubilación de base con aplicación de la totalidad del porcentaje correspondiente, hay que contar con el siguiente número total de trimestres cotizados al seguro de vejez. A partir del 2003, todo asegurado, sea cual fuere su fecha de nacimiento, deberá presentar los justificantes de haber cotizado 160 trimestres.

La jubilación anticipada concebida como un medio para luchar contra el desempleo y responsabilizar a las empresas

Se proporcionan ingresos hasta el día de la jubilación completa a todas las personas que pueden beneficiarse de un determinado sistema. Los trabajadores que llegan a la situación de jubilación anticipada al 100% dejan de ser considerados demandantes de empleo, por consiguiente pueden instalarse en el extranjero si lo desean y exportar sus subsidios. En el contexto francés coexisten distintos sistemas de jubilación anticipada, a saber:

Desde 1984, el Estado financia dos tipos de jubilación anticipada que nunca se aplican de forma automática por cuanto son objeto de un convenio con el Estado.

- La jubilación anticipada por despido

En caso de dificultad económica, la empresa puede proponer a las personas de 57 años, o bien de 56 años por derogación, una jubilación anticipada hasta que alcancen la edad de la jubilación. El importe de la jubilación anticipada corresponde a un 65% del salario bruto si el salario es inferior o igual al techo de la Seguridad Social, si es superior en un 50%, el salario queda limitado al doble del límite de la Seguridad Social. Además del criterio de la edad, los trabajadores han de justificar que han trabajado durante 10 años, incluyendo un año continuo para el último empresario.

España

Podrán ser beneficiarios del subsidio por desempleo los desempleados que, figurando inscritos como demandantes de empleo, sin haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, y careciendo de rentas de cualquier naturaleza superiores, en cómputo mensual, al 75 % del Salario Mínimo Interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, se encuentren en alguna de las situaciones que más adelante se describen. Consta de una prestación económica y el abono a la Seguridad Social de la cotización correspondiente a las prestaciones de asistencia sanitaria, protección a la familia y, en su caso, jubilación.

Subsidio por desempleo

Tienen derecho al subsidio por desempleo los trabajadores que se encuentren en cualquiera de las situaciones que a continuación se describen:

- Trabajadores que han agotado la prestación contributiva por desempleo y tienen responsabilidades familiares.
- Trabajadores mayores de 45 años que han agotado prestación por desempleo de, al menos, 12 meses y no tuvieran responsabilidades familiares.
- Trabajadores españoles emigrantes que habiendo retornado de países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo, o con los que no exista Convenio sobre protección por desempleo, acrediten haber trabajado como mínimo doce meses en los últimos seis años en dichos países desde su última salida de España, y no tenga derecho a la prestación por desempleo.
- Trabajadores que, al producirse la situación legal de desempleo, no han cubierto el período mínimo de cotización para acceder a una prestación contributiva.
- Liberados de prisión
- Trabajadores que sean declarados plenamente capaces o invalidos parciales como consecuencia de expediente de revisión por mejoría de una situación de gran invalidez, invalidez permanente absoluta o total para la profesión habitual.

Requisitos, duración del subsidio y cuantía

Trabajadores que han agotado la prestación contributiva por desempleo y tienen responsabilidades familiares

Requisitos:

- Estar desempleado
- Estar inscrito como demandante de empleo, sin haber rechazado oferta de empleo adecuada, ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesional, en el plazo de un mes desde el agotamiento de la prestación contributiva, o del subsidio especial para trabajadores mayores de 45 años que hayan agotado una prestación contributiva por desempleo de 24 meses

- Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores al 75 % del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias
- Haber agotado la prestación por desempleo de nivel contributivo
- Tener responsabilidades familiares
- Si el trabajador tuviera derecho al "subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 52 años" percibiría éste.

Duración:

Seis meses, prorrogables, por otros dos períodos de igual duración, hasta un máximo de 18 meses, con las siguientes excepciones:

- Los menores de 45 años que hayan agotado una prestación contributiva de, al menos, 6 meses tendrán, además, derecho a otra prórroga de 6 meses, hasta totalizar 24 meses.
- Los mayores de 45 años que hayan agotado una prestación contributiva de 4 meses tendrán, además, derecho a otra prórroga de 6 meses, hasta totalizar 24 meses.
- Los mayores de 45 años que hayan agotado una prestación contributiva de, al menos, 6 meses tendrán, además, derecho a dos prórrogas de 6 meses cada una, hasta totalizar 30 meses.
- La edad debe tenerse en la fecha de agotamiento de la prestación contributiva por desempleo. En el caso de trabajadores fijos discontinuos la duración será equivalente al número de meses cotizados en el año anterior a la solicitud.

Contenido de subsidio:

Percepción económica igual al 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples: 375,84 euros/mes para el año 2005.

La Entidad Gestora (Servicio Público de Empleo Estatal o ISM) ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a las prestaciones de asistencia sanitaria y protección a la familia.

En el caso de que la prestación contributiva anterior se hubiera generado por la pérdida de un trabajo a tiempo parcial, la cuantía del subsidio se percibirá en proporción a la jornada de trabajo que hubiera efectuado y la base de cotización a la Seguridad Social estará en la misma pro

Trabajadores mayores de 45 años que han agotado prestación por desempleo de, al menos, 12 meses y no tuvieran responsabilidades familiares

Requisitos:

- Estar desempleado
- Estar inscrito como demandante de empleo y no haber rechazado oferta de empleo adecuada, ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesional, en el plazo de un mes desde el agotamiento de la prestación contributiva, o del "subsido especial para trabajadores mayores de 45 años que hayan agotado una prestación contributiva por desempleo de 24 meses".
- Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, que en computo mensual sean superiores al 75 % del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias
- Haber agotado la prestación por desempleo de nivel contributivo de duración igual o superior a 12 meses.

- Tener cumplidos 45 años en la fecha de agotamiento de la prestación.

Si el trabajador tuviera derecho al "Subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 52 años" percibiría éste.

Duración:

Seis meses. En el supuesto de trabajadores fijos discontinuos la duración será equivalente al número de meses cotizados por desempleo en el año anterior a la solicitud.

Contenido del subsidio:

Percepción económica del 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples: 375,84 euros/mes, para el año 2005.

La Entidad Gestora (Servicio Público de Empleo Estatal o ISM) ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a las prestaciones de asistencia sanitaria y protección a la familia.

En el caso de que la prestación contributiva anterior la hubiera generado por la pérdida de un trabajo a tiempo parcial, la cuantía del subsidio se percibirá en proporción a la jornada de trabajo que hubiera efectuado y la base de cotización a la Seguridad Social estará en la misma proporción.

Trabajadores emigrantes retornados

Requisitos:

- Estar desempleado.
- Inscribirse como demandante de empleo en el plazo de un mes desde la fecha de su retorno.
- No haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, en el plazo de un mes desde la inscripción como demandante de empleo
- Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores al 75 % del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias.
- Acreditar haber trabajado como mínimo 12 meses en los últimos seis años desde su última salida de España, en países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo, o con los que no exista convenio sobre protección por desempleo.
- No tener derecho a la prestación contributiva por desempleo.

Si el trabajador tuviera derecho al "subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 52 años" percibiría éste.

Duración:

Seis meses, prorrogables, por otros dos períodos de igual duración, hasta un máximo de 18 meses.

Contenido del subsidio

Percepción económica del 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples: 375,84 euros/mes, para el año 2005.

La Entidad Gestora (Servicio Público de Empleo Estatal o ISM) ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a las prestaciones de asistencia sanitaria y protección a la familia.

Trabajadores que, al producirse la situación legal de desempleo, no han cubierto el período mínimo de cotización para acceder a una prestación contributiva

Requisitos:

- Estar desempleado y en situación legal de desempleo.
- Inscribirse como demandante de empleo en el plazo de 15 días, desde la situación legal de desempleo.
- Tener cotizados, en un régimen de la Seguridad Social que contemple la contingencia de desempleo, al menos 3 meses, si tiene responsabilidades familiares, o 6 meses si no las tiene y, no tener cubierto el período mínimo de cotización para tener derecho a prestación contributiva.
- Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores al 75 % del salario mínimo interprofesional, excluidas las pagas extraordinarias.

Si el trabajador tuviera derecho al "subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 52 años" percibiría éste.

Duración:

Estará en función del número de meses cotizados y si tiene o no responsabilidades familiares:

En el caso de que el trabajador tenga responsabilidades familiares:

- Tres, cuatro o cinco meses, si se ha cotizado 3,4 ó 5 meses, respectivamente.
- 21 meses si se ha cotizado 6 ó más meses. En este supuesto, el derecho se reconocerá por seis meses, prorrogables por iguales períodos, hasta su duración final.

En el caso de que el trabajador no tenga responsabilidades familiares:

- 6 meses si se ha cotizado 6 ó más meses.
- La duración del subsidio en el caso de trabajadores fijos discontinuos, será equivalente al número de meses cotizados por desempleo en el año anterior a la solicitud.

Cuando se reconozca el derecho en estos supuestos, las cotizaciones que sirvieron para el nacimiento del subsidio no podrán ser tenidas en cuenta para el reconocimiento de un nuevo derecho a prestación de nivel contributivo o asistencial.

Contenido del subsidio:

Percepción económica del 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples: 375,84 euros/mes, para el año 2005.

La Entidad Gestora (Servicio Público de Empleo Estatal o ISM) ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a las prestaciones de asistencia sanitaria y protección a la familia.

Trabajadores que, al producirse la situación legal de desempleo, no han cubierto el período mínimo de cotización para acceder a una prestación contributiva.

Requisitos:

- Estar desempleado y en situación legal de desempleo.
- Inscribirse como demandante de empleo en el plazo de 15 días, desde la situación legal de desempleo.
- Tener cotizados, en un régimen de la Seguridad Social que contemple la contingencia de desempleo, al menos 3 meses, si tiene responsabilidades familiares, o 6 meses si no las tiene y, notener cubierto el período mínimo de cotización para tener derecho a prestación contributiva.
- Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores al 75 % del salario mínimo interprofesional, excluidas las pagas extraordinarias.

Si el trabajador tuviera derecho al "subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 52 años" percibiría éste.

Duración:

Estará en función del número de meses cotizados y si tiene o no responsabilidades familiares:

En el caso de que el trabajador tenga responsabilidades familiares:

- Tres, cuatro o cinco meses, si se ha cotizado 3,4 ó 5 meses, respectivamente.
- 21 meses si se ha cotizado 6 ó más meses. En este supuesto, el derecho se reconocerá por seis meses, prorrogables por iguales períodos, hasta su duración final.

En el caso de que el trabajador no tenga responsabilidades familiares:

- 6 meses si se ha cotizado 6 ó más meses.
- La duración del subsidio en el caso de trabajadores fijos discontinuos, será equivalente al número de meses cotizados por desempleo en el año anterior a la solicitud.

Cuando se reconozca el derecho en estos supuestos, las cotizaciones que sirvieron para el nacimiento del subsidio no podrán ser tenidas en cuenta para el reconocimiento de un nuevo derecho a prestación de nivel contributivo o asistencial.

Contenido del subsidio:

Percepción económica del 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples: 375,84 euros/mes, para el año 2005.

La Entidad Gestora (Servicio Público de Empleo Estatal o ISM) ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a las prestaciones de asistencia sanitaria y protección a la familia.

*Liberados de prisión**Requisitos:*

- Estar desempleado.
- Inscribirse como demandante de empleo en el plazo de un mes desde la fecha de su excarcelación.
- No haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, en el plazo de un mes desde la inscripción como demandante de empleo.

- Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores al 75 % del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias.
- No tener derecho a la prestación contributiva por desempleo.
- Que la privación de libertad haya sido de una duración superior a 6 meses.

También tendrán esta consideración:

- Los menores liberados de un centro de internamiento en el que hubieran sido ingresados como consecuencia de la comisión de hechos tipificados como delito, siempre que, además de haber permanecido privados de libertad por el tiempo antes indicado, en el momento de la liberación sean mayores de 16 años.
- Las personas que hubieran concluido un tratamiento de deshabituación de su drogadependencia, siempre que el mismo hubiera durado un período superior a seis meses y hayan visto remitida su pena privativa de libertad.

Si el trabajador tuviera derecho al "subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 52 años" percibiría éste.

Duración:

Seis meses, prorrogables por otros dos períodos de igual duración, hasta un máximo de 18 meses.

Contenido del subsidio:

Percepción económica del 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples: 375,84 euros/mes, para el año 2005.

La Entidad Gestora (Servicio Público de Empleo Estatal o ISM) ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a las prestaciones de asistencia sanitaria y protección a la familia.

Trabajadores que sean declarados plenamente capaces o invalidos parciales como consecuencia de expediente de revisión por mejoría de una situación de gran invalidez, invalidez permanente absoluta o total para la profesión habitual.

Requisitos:

- Estar desempleado.
- Inscribirse como demandante de empleo en el plazo de un mes desde la fecha de la resolución del expediente de revisión de mejoría.
- No haber rechazado oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, en el plazo de un mes desde la inscripción como demandante de empleo.
- Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores al 75 % del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

Si el trabajador tuviera derecho al "Subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 52 años" percibiría éste.

Duración:

Seis meses, prorrogables por otros dos períodos de igual duración, hasta un máximo de 18 meses.

Contenido del subsidio:

Percepción económica del 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples: 375,84 euros/mes, para el año 2005.

La Entidad Gestora (Servicio Público de Empleo Estatal o ISM) ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a las prestaciones de asistencia sanitaria y protección a la familia.

*Subsidio especial para trabajadores mayores de 45 años que hayan agotado prestación por desempleo de 24 meses**Requisitos:*

- Estar desempleado.
- Tener cumplidos 45 años en la fecha de agotamiento de la prestación contributiva.
- Haber agotado la prestación por desempleo de nivel contributivo de 24 meses de duración.
- Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores al 75 % del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

Este subsidio no será de aplicación a los trabajadores fijos discontinuos mientras mantengan dicha condición.

Si el trabajador tuviera derecho al "subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 52 años", percibiría éste.

Duración:

Seis meses, a partir del agotamiento de la prestación contributiva., si se solicita dentro del plazo establecido. Una vez agotado este "Subsidio Especial" los trabajadores podrán obtener el "Subsidio por desempleo" correspondiente.

Contenido del subsidio:

Prestación económica que estará en función del número de cargas familiares:

- Con un familiar, o ninguno a su cargo: El 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples: 375,84 euros/mes, para el año 2005.
- Con dos familiares a su cargo: El 107% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples: 502,686 euros/mes, para 2005
- Con tres o más familiares a su cargo: El 133% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples: 624,834 euros/mes, para 2005.

*Subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 52 años**Requisitos:*

- Estar desempleado.
- Tener cumplidos 52 años en la fecha de solicitud.
- Estar inscrito como demandante de empleo y no haber rechazado oferta de empleo adecuada, ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o

reconversión profesional, en el plazo de un mes. En el supuesto de acceder a este subsidio por estar en situación legal de desempleo sin cotización suficiente para tener derecho a una prestación contributiva, (entre 3 y 12 meses) no necesitan esperar el plazo de un mes.

- Carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores al 75 % del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias.
- Haber cotizado por desempleo un mínimo de 6 años a lo largo de su vida laboral.
- Cumplir todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión de jubilación en el Sistema de la Seguridad Social.
- Estar incluido en alguno de los supuestos siguientes:
- Haber agotado una prestación contributiva por desempleo, sin que sea exigible tener responsabilidades familiares.
- Ser emigrante retornado (haber trabajado como mínimo 12 meses en el extranjero desde su última salida de España) sin derecho a prestación contributiva por desempleo.
- Ser liberado de prisión sin derecho a prestación contributiva por desempleo cuando la privación de libertad hubiera sido por tiempo superior a 6 meses.
- Haber sido declarado plenamente capaz o inválido parcial como consecuencia de expediente de revisión por mejoría de una situación de gran invalidez, invalidez absoluta o total para la profesión habitual.
- Estar en situación legal de desempleo, no tener derecho a prestación contributiva por desempleo por no haber cubierto el período mínimo de cotización (12 meses), siempre que hayan cotizado, al menos, 3 meses.
- Haber permanecido inscrito como demandante de empleo desde el agotamiento de una prestación contributiva o subsidio por desempleo hasta cumplir los 52 años.

Este subsidio no será de aplicación a los trabajadores fijos discontinuos mientras mantengan dicha condición.

Duración:

Hasta que el trabajador alcance la edad ordinaria que se exija en cada caso para causar derecho a la pensión de jubilación.

Contenido del subsidio:

Percepción económica del 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples: 375,84 euros/mes, para el año 2005.

Nivel contributivo

Prestación por desempleo

La protección de nivel contributivo se denomina "Prestación por desempleo"; para el acceso a la misma se requiere, además de cumplir los requisitos que más adelante se indican, la cotización previa del trabajador a la Seguridad Social por esta contingencia. El Servicio Público de Empleo Estatal es el Organismo Autónomo dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, encargado de la gestión y control de estas prestaciones por desempleo, salvo para los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los trabajadores del mar, cuya gestión y control están encargados al Instituto Social de la Marina.

Situaciones protegidas

Aquella situación de desempleo de quienes, pudiendo y queriendo trabajar, pierdan su empleo de forma temporal o definitiva, o vean reducida temporalmente, al menos, en una tercera parte su jornada laboral, por expediente de regulación de empleo, con la correspondiente pérdida o reducción análoga de salarios, por algunas de las causas establecidas como situaciones legales de desempleo.

Beneficiarios

Podrán ser beneficiarios de la prestación por desempleo los colectivos que a continuación se indican, siempre que se encuentren en alguna de las situaciones legales de desempleo establecidas, tengan el período mínimo de cotización exigido por estas contingencias y no se encuentren en alguna de las situaciones de incompatibilidad establecidas:

- Los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social pertenecientes a la Unión Europea o al Espacio Económico Europeo, y nacionales de otros países que residan legalmente en España (ver apartado «Trabajadores extranjeros nacionales de países que no pertenecen a la Unión Europea ni al Espacio Económico Europeo que pueden ser beneficiarios de prestaciones por desempleo»).
- Personal español contratado al servicio de la Administración española en el extranjero, siempre que el desempleado traslade la residencia a España y se cumplan el resto de los requisitos exigidos legalmente.
- Funcionarios de empleo y personal contratado en colaboración temporal en régimen de derecho administrativo en las Administraciones Públicas incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social y funcionarios de empleo interinos de la Administración de Justicia.
- Los trabajadores por cuenta ajena incluidos en los regímenes especiales de la Seguridad Social que protegen esta contingencia de desempleo (trabajadores de minería del carbón, trabajadores fijos y eventuales por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario, trabajadores del mar, incluidos los retribuidos a la parte que prestan servicios en embarcaciones pesqueras de hasta 20 toneladas de registro bruto).
- Socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado, incluidos en un régimen de la Seguridad Social que proteja esta contingencia.
- Los penados que hubiesen sido liberados de prisión por cumplimiento de condena o libertad condicional.
- Trabajadores emigrantes retornados.
- Militares de complemento y militares profesionales de tropa y marinería.
- Trabajadores extranjeros nacionales de países que no pertenecen a la Unión Europea ni al Espacio Económico Europeo que pueden ser beneficiarios de prestaciones por desempleo, siempre que acrediten: 1) autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena inicial y vigente o 2) autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena renovado y vigente o 3) autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena inicial o renovado caducado, junto con la solicitud de renovación o 4) autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales en vigor, cuando lleve aparejada o haya permitido obtener una autorización para trabajar, conforme a lo dispuesto en el artículo 45.7 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobada por R.D. 2393/2004 o 5) la condición de “extranjeros exceptuados de obtener la autorización de trabajo” conforme a lo dispuesto en el artículo 68 del Reglamento

de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por R.D. 2394/2004, y que tras el cese en la relación laboral tengan permiso de residencia en vigor o 6) autorización de residencia permanente o 7) autorizaciones de permanencia/estancia en España de los refugiados o apátridas junto con la solicitud de autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales vigente, o caducada junto con solicitud de renovación.

Contenido de la prestación por desempleo

Prestación económica por desempleo total o parcial.

El abono, por el Servicio Público de Empleo Estatal o I.S.M. para los trabajadores del mar, de la cotización a la Seguridad Social, durante la percepción de la prestación por desempleo del 100% de la aportación empresarial y del 35% de la cuota del trabajador. En los supuestos de trabajadores del Régimen Especial Agrario el Servicio Público de Empleo Estatal abona el 72% de la cuota de estos trabajadores.

Las cotizaciones se efectúan por las contingencias comunes de la Seguridad Social (jubilación, invalidez permanente, muerte y supervivencia, incapacidad temporal, protección a la familia, asistencia sanitaria y farmacéutica) y sobre la base correspondiente al promedio de los últimos seis meses de ocupación cotizada por dichas contingencias anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar del trabajador.

En los supuestos de percepción de prestaciones por desempleo por reducción de jornada o suspensión de contrato motivada por expedientes de regulación de empleo, la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes como por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, será el promedio de las bases de los últimos seis meses de ocupación cotizada por tales conceptos anteriores a la situación legal de desempleo o el momento en que cesó la obligación de cotizar, siendo en el caso de desempleo total el epígrafe 126 de la tarifa de primas, cualquiera que fuese la categoría profesional y la actividad del trabajador.

El abono corresponderá: la aportación empresarial a la empresa y la del trabajador a la entidad gestora (Servicio Público de Empleo Estatal o ISM) que descontará del importe de la prestación, la cotización a cargo del trabajador.

La reanudación de la prestación por desempleo supondrá la reanudación de la obligación de cotizar por la base de cotización correspondiente al momento del nacimiento del derecho.

Duración de la Prestación

La duración de la prestación está en función del período de ocupación cotizada, en regímenes de la Seguridad Social que contemplen esta contingencia en los últimos seis años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar, o, en su caso, desde el nacimiento del derecho a la prestación por desempleo anterior, con arreglo a la siguiente escala:

Período de ocupación cotizada en los 6 últimos años

Desde 360 hasta 539 días	120 días
Desde 540 hasta 719 días	180 días
Desde 720 hasta 899 días	240 días

Duración de la prestación

Desde 900 hasta 1.079 días	300 días
Desde 1.080 hasta 1.259 días	360 días
Desde 1.260 hasta 1.439 días	420 días
Desde 1.440 hasta 1.619 días	480 días
Desde 1.620 hasta 1.799 días	540 días
Desde 1.800 hasta 1.979 días	600 días
Desde 1.980 hasta 2.159 días	660 días
Desde 2.160 días	720 días

Sólo se tendrán en cuenta las cotizaciones que no hayan sido computadas para el reconocimiento de un derecho anterior tanto de nivel contributivo como asistencial. No se computarán las cotizaciones correspondientes al tiempo de abono de la prestación por desempleo que efectúe la Entidad Gestora o, en su caso, la empresa, excepto cuando la prestación se perciba en virtud de la suspensión de la relación laboral prevista en el caso de las víctimas de violencia de género (artículo 45.1.n del Estatuto de los Trabajadores). En este caso, la fecha final de la suspensión se decidirá por parte de la trabajadora, pudiendo ser inicialmente de hasta 6 meses. Transcurrido el tiempo de suspensión inicial, podrá mantenerse la protección hasta un máximo total de 18 meses, con el límite de la duración del derecho reconocido, a condición de que la trabajadora aporte nueva documentación acreditativa de que el Juez ha prorrogado la suspensión por un nuevo período de tres meses, sin que sea necesario volver a acreditar la orden de protección o, en su defecto, el informe del Ministerio Fiscal.

La duración de la prestación por desempleo en el caso de los emigrantes retornados o de los liberados de prisión, se determinará en función de los períodos de ocupación cotizada correspondientes a los seis años anteriores a la salida de España, o al ingreso en prisión, respectivamente, salvo cuando los trabajadores tengan cotizaciones efectuadas en el extranjero o en prisión, que sean computables para la obtención de la prestación, en cuyo caso, el cómputo de los seis años se efectuará desde la fecha que finalice la relación laboral.

Cuantía de la prestación

Está en función de la Base Reguladora que tenga el trabajador. La base reguladora será el promedio de las bases de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, excluida la retribución por horas extraordinarias, por las que se haya cotizado durante los últimos 180 días precedentes a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar.

El importe a percibir será:

- Durante los 180 primeros días, el 70% de la Base Reguladora.
- A partir del día 181, el 60% de la Base Reguladora.

Los importes así calculados no podrán ser superiores al tope máximo ni inferiores al tope mínimo establecidos

Tope mínimo de la prestación.

- Cuando el trabajador no tenga hijos a su cargo el importe de la prestación no podrá ser inferior al 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (en adelante IPREM) mensual, incrementado en una sexta parte, siendo su importe de 438,48 euros/mes.

- Cuando el trabajador tenga al menos un hijo a su cargo el importe de la prestación no podrá ser inferior al 107% del IPREM mensual, incrementado en una sexta parte, siendo su importe de 586,46 euros/mes.

Tope máximo de la prestación.

El importe máximo de la prestación está en función del número de hijos a cargo del beneficiario:

- Cuando el trabajador no tenga hijos a su cargo será el 175% del IPREM mensual, incrementado en una sexta parte, siendo su importe de 959,17 euros/mes.
- Con hijos menores de 26 años a su cargo: Con un hijo será el 200% del IPREM mensual, incrementado en una sexta parte, siendo su importe de 1.096,20 euros/mes; con dos o más hijos será el 225% del IPREM mensual, incrementado en una sexta parte, siendo su importe de 1.233,22 euros/mes.

En el caso de desempleo por pérdida de un trabajo a tiempo parcial, el tope máximo y mínimo de la prestación se calculará aplicando a los topes máximos y mínimos establecidos el mismo porcentaje que suponga la jornada realizada sobre la habitual de la empresa.

Retenciones a efectuar por la Entidad Gestora

A la cuantía de la prestación indicada con anterioridad, se procederá por el Servicio Público de Empleo Estatal o ISM a efectuar las siguientes retenciones:

- El importe del 65% de la cotización a la Seguridad Social a efectuar por el trabajador. La cuota del trabajador es el resultado de aplicar el 4,7% (tipo de cotización a cargo del trabajador) a la base de cotización del trabajador por contingencias comunes (base media de los últimos seis meses por esta contingencia).
- La retención a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que estará en función del importe que suponga la cuantía de la prestación por desempleo que tiene reconocida en el año.

Plan de Formación e Inserción Profesional (F. I. P.)

Planificación de las acciones:

Aquellas acciones que estando dentro de la programación establecida, tengan por objeto proporcionar a los trabajadores desempleados, las cualificaciones requeridas por el sistema productivo e insertarles laboralmente, cuando los mismos carezcan de formación profesional específica o su cualificación resulte insuficiente o inadecuada.

Programación de los cursos:

Anualmente, el Instituto Nacional de Empleo (INEM) o, en su caso, las Comunidades Autónomas con esta competencia (Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Andalucía, Canarias, Extremadura, Navarra, Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Madrid, Cantabria, La Rioja, Castilla y León, y Murcia), elaboran la programación de los cursos, con sujeción en todo caso, a los objetivos establecidos en la planificación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de acuerdo con las necesidades de formación en las diferentes regiones y sectores productivos, detectadas por el observatorio ocupacional del INEM y, en especial, a través de las tendencias de contrataciones de los últimos 3 años, así como de la inserción de los alumnos formados.

Acciones formativas:

Los cursos de formación profesional podrán ser de carácter presencial o a distancia e incluirán una parte práctica que deberá realizarse en aulas-taller o en empresas con las que se hayan celebrado los oportunos convenios de colaboración. Las prácticas realizadas en las empresas no supondrá la existencia de relación laboral entre los alumnos y la empresa y previamente se comunicará su realización a los representantes legales de los trabajadores en la empresa. Las empresas podrán percibir una compensación económica por alumno/hora de práctica, en la que se incluirá el coste de suscripción de una póliza colectiva de accidentes de trabajo. Se realizará por las propias entidades gestoras del "Plan FIP" (INEM o Comunidades Autónomas que hayan asumido el traspaso de la gestión). También podrán colaborar en la impartición de estas acciones de formación profesional ocupacional por medio de su inclusión en la programación mediante el correspondiente contrato-programa o convenio de colaboración con las entidades gestoras:

Los Centros Colaboradores, para impartir aquellas especialidades formativas homologadas.

- Organizaciones empresariales o sindicales, los organismos paritarios de formación de ámbito sectorial estatal y las Organizaciones representativas de la Economía Social, previa suscripción de un contrato-programa de carácter trienal, siempre que las acciones se desarrollen a través de sus propios Centros Colaboradores autorizados.
- Las Entidades Públicas o privadas de formación o las empresas con las que se haya suscrito convenio de colaboración, siempre que las acciones se desarrollen dentro de sus propios Centros Colaboradores autorizados.

La convocatoria a las Entidades y Centros Colaboradores, para participar en la correspondiente programación, deberá realizarse durante el trimestre anterior al comienzo del ejercicio anual. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales determinará las especialidades que puedan impartirse por la modalidad a distancia.

Selección de alumnos:

Se efectuarán en dos niveles:

- La preselección, que la efectuará la Dirección Provincial correspondiente del INEM, teniendo en cuenta los objetivos fijados en la planificación, las características de los cursos, las necesidades de formación de los parados y el principio de igualdad de oportunidades entre ambos sexos.
- La selección, la efectuará el órgano responsable de impartir las acciones de formación. En el caso de las Comunidades Autónomas el procedimiento será el establecido en los respectivos Convenios de colaboración.

Beneficiarios del Plan F.I.P.:

Todos los trabajadores desempleados

Tendrán preferencia para participar en estas acciones los siguientes colectivos:

- Desempleados perceptores de prestación o subsidio de desempleo.
- Desempleados mayores de 25 años en especial los que llevan inscritos más de un año como parados.
- Desempleados menores de 25 años que hubiesen perdido un empleo anterior de, al menos, 6 meses de duración.

- Demandantes de primer empleo cuando las empresas se comprometen a contratar, como mínimo, el sesenta por ciento de los alumnos formados.
- Desempleados con especiales dificultades para su inserción o reinserción laboral, en especial mujeres que quieran reintegrarse a la vida activa, minusválidos y migrantes.

Ayudas y becas a los alumnos:

- *Ayudas de transporte y manutención:*

Para los alumnos que tengan que desplazarse de un municipio a otro por lo menos 50 km, para asistir a un curso, siempre que las clases sean por la mañana y por la tarde, y el número de horas lectivas no sea inferior a 4, pudiéndose computar a este efecto los tiempos de práctica profesional en una empresa que sean simultáneos al desarrollo del curso.

- *Ayuda de transporte:*

Si el alumno tiene que desplazarse de un municipio a otro para asistir al curso, aunque la distancia no sea inferior a 50 km. y las clases se impartan por la mañana o por la tarde. La duración del curso no deberá ser inferior a 4 horas diarias, pudiéndose computar los tiempos de práctica profesional en una empresa.

- *Ayuda por alojamiento y manutención:*

Cuando el alumno deba desplazarse a 100 km. o más para asistir a los cursos, desde el lugar de su domicilio, debiendo asistir a clases en horarios de mañana y de tarde, salvo que por las facilidades de la red de transportes, los desplazamientos puedan efectuarse antes y después de las clases. El número de horas diarias del curso no puede ser inferior a 4 horas diarias, pudiéndose computar a estos efectos los tiempos de práctica profesional en una empresa.

- *Becas por realización de cursos*

La duración del curso no puede ser inferior a 4 horas diarias, pudiéndose computar a estos efectos los tiempos de práctica profesional en una empresa.

Podrán ser beneficiarios de estas becas:

Los alumnos minusválidos.

Los alumnos menores de 25 años, del medio rural, que vean reducida la duración máxima del subsidio agrario como consecuencia de la entrada en vigor del R.D. 1387/90, de 8 de noviembre. En este caso los cursos deberán tener una duración mínima de 250 horas y servir para la reconversión profesional del trabajador, suspendiéndose durante la asistencia al curso, en su caso, el derecho a percibir el subsidio.

Las becas y ayudas indicadas en los apartados anteriores son también aplicables a la realización de prácticas profesionales en las empresas.

Italia

El Sistema de Amortiguadores Sociales

La denominación "amortiguadores sociales" es de reciente utilización generalizada, y en la terminología italiana designa el conjunto de medidas que tienen por finalidad declarada la de aliviar, reducir, mitigar (en una palabra "amortiguar") el malestar que le deriva a una persona en determinadas situaciones generalmente conexas con las vicisitudes de la relación laboral. Es de subrayar que los períodos de desempleo indemnizado, movilidad y "cassa integrazione" se consideran períodos de alta y cotización a efectos de la pensión. También el sistema de "amortiguadores sociales es objeto de un proyecto de ley de reforma.

Prestación de desempleo

El seguro contra el desempleo se concreta fundamentalmente en la "indemnización ordinaria". Este seguro, de todas maneras, prevé modalidades específicas en relación con los sectores agricultura y construcción.

La cuantía de la prestación diaria es igual al 40% de la retribución media percibida por el trabajador durante los tres meses antecedentes a la fecha de inicio del desempleo. La Ley establece un importe máximo mensual que se actualiza cada año (para 2004: 806,78 €). La retribución media de referencia es la percibida en el año anterior para los trabajadores ocasionales y a turno.

La duración de la prestación no depende ni del período de ocupación cotizada, ni del alta en el seguro. La indemnización es abonada por un período máximo de 180 días en un año solar. Tal período se eleva a 9 meses para los mayores de 50 años de edad.

Indemnización de movilidad

Es una prestación extraordinaria por desempleo, introducida por la Ley núm. 223/1991, de 23 de julio, para paliar los efectos de la llamada *emergencia ocupación*, entonces creciente, y los derivados de una nueva y más rígida disciplina de la "Cassa Integrazione".

Cuando la empresa declara la imposibilidad de readmitir a todos los trabajadores colocados en "Cassa Integrazione"; o por reducción o transformación de actividad se ve obligada a recurrir al despido por reducción de personal, se abre el procedimiento denominado *puesta en movilidad*, en el que es amplia, y a veces decisiva, la intervención sindical. A la indemnización de movilidad se aplica, en general, la regulación vigente para la prestación ordinaria de desempleo, con las variaciones indicadas a continuación.

La "Cassa Integrazione"

La Cassa Integrazione (una traducción aproximada: Fondo de Compensación del Salario y que se corresponde, a grandes rasgos, tanto con el expediente de regulación de empleo como con el Fondo de Garantía Salarial) tiene una finalidad bien definida: garantizar un nivel mínimo de salario cuando, en presencia de una coyuntura negativa transitoria, la jornada laboral se reduce, por un período prefijado, por debajo del nivel contractualmente establecido.

Se parte, pues, del supuesto de dificultades limitadas en tiempo y gravedad, por lo que no se procede a reducción de plantilla sino a contracción de horario, y la intervención de la "Cassa" tiene la finalidad de limitar los consiguientes daños económicos que se le ocasionan al trabajador (reducción del horario = reducción del salario) durante el período de reducción de horario.

Modalidades

Las modalidades de aplicación son dos:

- *Ordinaria*: en los supuestos de crisis de la empresa o del mercado, o de reducción del horario tendente a evitar una reducción de personal.
- *Extraordinaria*: por reestructuración, reorganización o reconversión de la empresa, o cuando la crisis de la empresa pueda tener especial relevancia social por situaciones locales o sectoriales

Grecia

El Instituto de Seguros Sociales (IKA) ofrece protección a los trabajadores asalariados del sector privado contra los riesgos contemplados en el convenio nº 102 de la OIT.

Desempleo

La cobertura consiste en el abono de un subsidio de desempleo por parte del Organismo para el Empleo de la Población Activa (OAED). Su percepción está sometida a la pérdida involuntaria de empleo, la capacidad y disponibilidad para el trabajo, el respeto a condiciones especiales para la aceptación de una oferta de empleo y el cumplimiento de un determinado período de cotización. La duración del pago depende del tiempo del empleo precedente. Quienes no reúnan los requisitos o hayan agotado las prestaciones pueden, en casos excepcionales, percibir un subsidio extraordinario por un cierto período de tiempo. Existen asimismo prestaciones a favor de jóvenes demandantes de primer empleo, parados de larga duración y otros desempleados.

Rumania

El sistema público de pensiones y otros derechos de Seguridad Social está gestionado por la Caja de Pensiones y otros Derechos de Seguridad Social (Casa Nationale de Pensii si Alte Drepturi de Asigurari Sociale - CNPAS), regida por un consejo de administración, que está formado por 19 miembros, incluido el Presidente (Secretario de Estado del Ministerio de Trabajo, Solidaridad Social y Familia). Estos miembros, nombrados por un período de cuatro años, son representantes del Gobierno, de organizaciones empresariales, de sindicatos y de asociaciones de pensionistas

En cuanto a la protección por desempleo, la prestación por desempleo (indemnizatia de somaj) está sometida a la previa cotización y su importe asciende al 75% del salario mínimo bruto en la fecha del reconocimiento del derecho a la misma. Se percibe por un período máximo que varía según el período cotizado: 6 meses por una cotización de entre 1 y 5 años; 9 meses por una cotización de entre 5 y 10 años; 12 meses por una cotización superior a 10 años.

Además de la prestación de desempleo, se prevén dos ayudas para la movilidad territorial: ayuda para la colocación (prima de incadrare), igual a dos salarios mínimos brutos y ayuda para la instalación (prima de instalare) igual a siete salarios mínimos brutos.

Alemania

El seguro de desempleo ofrece ayuda material en caso de desempleo y tiene una política de mercado activa. Todo el que esté desempleado tiene derecho al subsidio de desempleo ("Arbeitslosengeld") si se registra como desempleado y ha contribuido durante un período determinado al seguro de desempleo. Las diversas prestaciones de fomento y de trámite entre empleados y empleadores de la Agencia Federal de Trabajo tiene como objetivo reinsertar la mayor cantidad posible de desempleados en el mercado laboral.

Están asegurados contra el desempleo por principio todos los trabajadores por cuenta ajena con una jornada laboral semanal de como mínimo 18 horas. Las cotizaciones, que se elevan actualmente al 6,5 por ciento de los ingresos brutos, son pagadas por mitades por los empleadores y los trabajadores. Con cargo a las mismas se financian el subsidio de desempleo, el subsidio por jornada reducida y las medidas de fomento del empleo.

Tienen derecho a cobrar el subsidio de desempleo quienes durante los dos últimos años hayan cotizado al seguro de desempleo durante un mínimo de doce meses. Los desempleados con como mínimo un hijo a su cargo perciben el 67 por ciento de los ingresos netos medios anteriores. Para los desempleados sin hijos el subsidio se eleva al 60 por ciento de dicho monto. En el año 2003 percibían estas prestaciones cerca de dos millones de personas.

El período de percepción es escalonado. Por regla general el subsidio de desempleo se paga como máximo durante un año. Los desempleados mayores de 55 años pueden cobrarlo durante un máximo de 18 meses. En virtud de una disposición transitoria esta norma se aplicará a los desempleados de mayor edad a partir del 1 de febrero de 2006; actualmente los desempleados mayores de 57 años cobran el subsidio de desempleo durante un máximo de 32 meses.

Hasta ahora, Alemania no ha podido combatir eficientemente el desempleo. En el contexto de los países europeos, los resultados que ha alcanzado en esta materia resultan insatisfactorios (9,5% de la población económicamente activa está desempleada). El Canciller socialdemócrata alemán, Gerhard Schroeder, convocó a una comisión para obtener nuevas ideas y propuestas en torno a esta problemática. La comisión, presidida por Peter Hartz, miembro del Directorio de la Volkswagen, está compuesto por gerentes de empresa, sindicalistas y algunos especialistas del área laboral. A fines de junio de 2002, la comisión presentó los resultados preliminares de su trabajo. Sus propuestas fundamentales son:

- Fortalecer el trabajo temporal y flexible
- Crear nuevos modelos de trabajo para evitar el trabajo en negro
- Reducir en un tercio la permanencia en situación de desempleo
- Modernizar la administración del trabajo

La comisión considera que a través de estas medidas, el desempleo se puede reducir de aproximadamente 4 millones a 2 millones de personas en el término de tres años.

El siguiente cuadro sintetiza los principales aspectos de esta iniciativa

MEDIDA	OBJETIVO	PROBLEMA / PREGUNTAS ABIERTAS
A cada Oficina de Empleo local existente, se suma una "Agencia de Servicio de Personal", que debe incorporar a los desempleados y "cederlos" a empresas. Estas pagarán salarios de convenio	Los desempleados deben encontrar nuevos trabajos como empleados "cedidos" (en "régimen de cesión") En general, se pretende ampliar el trabajo temporal.	- ¿En qué condiciones se contrata a los desempleados?- ¿Cómo se organiza la competencia entre empresas de servicios de trabajo temporal privadas y públicas?
Las personas despedidas tienen que presentarse inmediatamente ante la Oficina de Empleo. Sino, recibirán el subsidio con demoras. En compensación, pueden buscar empleo durante su horario de trabajo mientras aun estén empleados.	Las Oficinas de Empleo deben iniciar su intermediación laboral mientras está vigente la etapa de despido.	- ¿Cómo evitar que los despedidos falten con demasiada frecuencia en la empresa?- ¿Cómo evitar que se vean perjudicados financieramente en forma injusta los desempleados?
Las Oficinas de Empleo y las de Ayuda Social se fusionan en "Centros de Empleo". Los beneficiarios de ayuda social obtienen el derecho de recibir apoyo de las Oficinas de Empleo.	Atender a todos los desempleados en forma más efectiva y económica.	- ¿Cómo se distribuyen los costos entre los gobiernos nacional, provincial y municipal (la actual ayuda social está a cargo de los municipios; el seguro de desempleo, a cargo del gobierno central)?
Durante los primeros seis meses, el seguro de desempleo se paga mediante sumas globales que se calculan fácilmente	Reducir el gigantesco aparato administrativo. Muchos empleados de las Oficinas de empleo que hasta ahora se dedican al cálculo de las prestaciones, pueden dedicarse a tareas de mediación.	- ¿Cómo se calculan estas sumas totales para asegurar el derecho de los desempleados a una contraprestación correspondiente a sus aportes al seguro de desempleo?- ¿Cómo se consideran las cargas familiares?
El seguro de desempleo se paga durante un tiempo limitado y luego se reemplaza por la ayuda social. La excepción son los desempleados mayores de 55 años, que obtienen un subsidio de desempleo hasta su retiro anticipado	Los desempleados tienen más incentivos para aceptar los trabajos que se les ofrecen.	- ¿Cómo evitar injusticias sociales y cómo impedir que surjan nuevos incentivos para retiros anticipados?
Se fomentan	Combatir el trabajo en	- ¿Cómo impedir

iniciativas de trabajo independiente mediante la creación de "Sociedades Anónimas del Yo". Los desempleados, que no ganan más de 15.000	negro e incentivar el trabajo autónomo	los abusos?- ¿Cómo evitar que estas medidas afecten la recaudación tributaria?
Euros como autónomos, pagan solamente un impuesto del 10 % sobre el total de estos ingresos y conservan el derecho al subsidio de desempleo		
Las empresas que evitan despidos, obtienen un descuento en su aporte al seguro de desempleo.	Reducir los despidos	- ¿Cómo se pueden estimar estos descuentos?- ¿Cómo evitar que las empresas se vean perjudicadas durante una crisis?

En el informe de la OIT sobre *El trabajo en el mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación**, se afirma que incluso los países más ricos de Europa y Norteamérica redujeron en la década de 1990 la protección brindada por el seguro de desempleo.

Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, España, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza son, de entre todos los Estados Miembros de la OIT, los que cuentan con los sistemas más generosos de protección frente al desempleo, dice el informe.

Australia, Canadá, Irlanda, Japón, Nueva Zelandia, el Reino Unido, y los Estados Unidos aparecen caracterizados en el mismo informe como «sistemas de nivel medio». En estos países son relativamente pocos los desempleados que perciben prestaciones y la compensación que se les da es inferior a las asequibles en el primer grupo de países.

Las prestaciones en metálico, que el informe define como «porcentajes de indemnización sobre el salario neto», van en estos países de «nivel medio» desde el 23% del salario en Nueva Zelandia al 58% en Canadá y en Estados Unidos. Por el contrario, países del nivel superior como Finlandia y España proporcionan respectivamente el 63% y el 77% del salario nacional medio en su seguros de desempleo.

El informe señala que los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido ocupa un bajo nivel porque «la duración de la indemnización por desempleo es corta, pues las prestaciones se abonan durante un tiempo inferior a 12 meses». Además, ni en los Estados ni en Canadá existe un segundo nivel de ayuda al desempleo asequible cuando se agota el tiempo del primer nivel.

Extensión a todos de la protección social

Pero la insuficiente cobertura del seguro de desempleo no es el único problema sobre el que llama la atención el informe, que descubre una amplia gama de hechos que amenazan la seguridad y la protección de los trabajadores en todo el mundo. «La gran mayoría de la población en muchos países en desarrollo, que comprende a los asalariados en el sector no estructurado y a las personas empleadas por cuenta propia, no tiene ningún tipo de protección social», denuncia el informe, al tiempo que insiste en la necesidad de proponerse como «principal objetivo (...) la extensión de la cobertura» a estos trabajadores.

«A pesar de la retórica alarmista, la protección social, incluso en sus formas supuestamente caras que encontramos en los países más avanzados, es una inversión razonable a largo plazo», dice Juan Somavia, el Director General de la OIT en la introducción del informe. «Es razonable porque es esencial para la gente, pero también porque resulta provechosa a largo plazo. Las sociedades que no prestan suficiente atención a la seguridad, en especial a la seguridad de sus miembros más débiles, están expuestas a sufrir un retroceso destructor.»

El informe señala que millones de personas ocupadas en el sector no estructurado «obtienen ingresos muy bajos, por lo que su capacidad de contribuir a los planes de protección social es extremadamente limitada». No pueden permitirse ahorrar gran cosa de sus magros ingresos. No están de condiciones de aspirar a pensiones ni a asegurarse prestaciones sanitarias. Se muestran reacias a buscar la ayuda de los planes de asistencia social, o simplemente no pueden acceder a ellos.

La OIT afirma que, para los países en desarrollo con rentas bajas, «es de todo punto necesario dar prioridad a planes especialmente pensados para responder a las necesidades de los trabajadores del sector no estructurado». El apoyo gubernamental se considera «indispensable» en este esfuerzo, unos de cuyos posibles puntos de partida sería la extensión de los planes de seguridad social obligatoria «con vistas a una cobertura creciente e incluso universal si fuera posible».

El informe hace varias propuestas para extender la protección social, que ahora alcanza a menos de la mitad de la población mundial. Las tres opciones principales para alcanzar dicha meta son extender los programas existentes, crear nuevos programas dirigidos a los trabajadores del sector no estructurado y desarrollar sistemas de prestaciones sociales con cargo a los impuestos. El informe subraya algunas tendencias y problemas clave que inciden sobre la protección social:

- El número de personas que viven en condiciones de extrema pobreza en el mundo ha aumentado en 200 millones en los últimos cinco años, principalmente en el África subsahariana, Asia central, Europa oriental y Asia sudoriental;
- 850 millones de personas trabajan menos de lo que desean o no llegan a ganar un salario de subsistencia;
- La pobreza es uno de los principales factores que empuja a 250 millones de niños a ingresar en la fuerza de trabajo y compromete su asistencia a la escuela;
- En algunos países desarrollados (Canadá, Reino Unido), las tasas de divorcio han aumentado hasta un 500% en un periodo de 30 años, lo que significa que hoy son muchos más los niños que viven en familias monoparentales;

- En muchos de estos mismos países desarrollados, los alumbramientos de madres solteras se han sextuplicado en el mismo periodo de 30 años, lo que también incrementa el número de niños en familias monoparentales;
- La incidencia de la pobreza en familias encabezadas por una madre soltera es, como mínimo, tres veces mayor que en las familias biparentales en Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Luxemburgo, Noruega y Países Bajos;
- El gasto en seguridad social, en términos de porcentaje sobre el PIB, se ha elevado en la mayoría de países en el periodo 1975-92, pero ha habido excepciones a esta tendencia, especialmente en África y en América Latina.

«Los cambios en la estructura de la familia se han combinado con otros factores, singularmente con el aumento del desempleo y la desigualdad, para provocar un fuerte incremento de las tasas de pobreza infantil entre mediados de la década de 1960 y mediados de la de 1990», según el informe.

Las tasas de fertilidad están cayendo en todo el mundo, lo que permite que sean más las mujeres que se incorporan al mercado de trabajo. Sin embargo, y en gran parte debido a esta caída de las tasas de fertilidad, la población está envejeciendo rápidamente en la mayoría de las partes del mundo. Esto está incidiendo considerablemente sobre la relación entre los segmentos de población en edad de trabajar y de población jubilada.

El informe apunta diversas medidas concebidas para mejorar la seguridad en los ingresos para las mujeres:

- medidas prácticas (prestaciones por maternidad, instalaciones para el cuidado de los niños, licencia parental) que ayuden a los hombres y a las mujeres a compaginar el empleo retribuido y las tareas de criar a sus hijos, y que apoyen el acceso de las mujeres al trabajo retribuido;
- la extensión de la seguridad social obligatoria a todos los empleados, incluidas las categorías en las que las mujeres están fuertemente representadas (por ejemplo, trabajadores domésticos y trabajadores a tiempo parcial);
- reconocimiento del trabajo no retribuido de educar a los hijos, mediante la concesión de créditos en los sistemas contributivos o a través de la concesión de prestaciones de carácter general.

La carencia de protección del seguro de desempleo

Países desarrollados - En los 14 países más avanzados el respecto, que se citaron anteriormente, la protección frente al desempleo consiste en varios niveles de prestaciones. El primero y más importante es una indemnización en concepto de seguro de desempleo, que se abona al asegurado durante el periodo inicial subsiguiente a la pérdida de un trabajo, cuyo porcentaje de indemnización sobre el salario es superior al 60% del salario nacional medio. Este porcentaje es significativamente más elevado que en los países incluidos en la categoría inmediatamente inferior.

La mayoría de estos países de niveles de categoría superior cuentan con un segundo nivel de prestaciones de desempleo, que se denomina generalmente subsidio. Este nivel protege a los trabajadores que han agotado su derecho al seguro de desempleo y les concede un periodo de gracia antes de que pasen a ser incluidos en las previsiones de otros planes de asistencia social menos generosos.

Casi todos los países pertenecientes a la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) han reducido en la década de 1990 la protección proporcionada por sus sistemas de

prestaciones por desempleo. Se han endurecido las normas para tener acceso a ellas, y la duración de las prestaciones, así como los porcentajes de indemnización, se han reducido en casi todos los países europeos.

Dentro de una tendencia denominada a veces de «asistencia social condicional», muchos países occidentales han condicionado las prestaciones a la participación del desempleado en cursos de formación, a la aceptación de trabajos considerados adecuados para él por la administración de tales prestaciones de desempleo o a la prueba de haber desarrollado actividades intensivas para buscar empleo. También se han intensificado los esfuerzos para conseguir que los desempleados retornen al mercado del trabajo, por medio de políticas activas en ese mercado.

El informe sugiere que la provisión de prestaciones de desempleo debería estar estrechamente coordinada con políticas sobre el mercado de trabajo. Aboga también por extender la cobertura de esas prestaciones, lo cual proporcionaría seguridad en los ingresos a grupos más amplios de desempleados y tendría efectos positivos sobre la flexibilidad del mercado de trabajo.

Países en desarrollo - Los trabajadores que tienen la fortuna de estar cubiertos por prestaciones de desempleo se concentran principalmente en las zonas industrializadas, según el informe. Pero aquellos que trabajan en el sector rural o en el sector urbano no estructurado de los países en vías de desarrollo - incluyendo entre ellos entre 750-900 millones de trabajadores subempleados - no cuentan prácticamente con ninguna protección frente al desempleo.

La OIT dice que estos grupos de trabajadores deberían recibir ayuda mediante programas de empleo en la creación de infraestructuras que reclaman mucha mano de obra: «carreteras secundarias, reclamación de tierras, pequeñas presas, pozos y sistemas de irrigación, drenaje y saneamiento, escuelas y centros sanitarios». El empleo proporcionado mediante por tales programas «podría organizarse de manera que los trabajadores tuvieran ocupación garantizada durante un determinado número de días al año».

La magnitud de tales programas «puede ser impresionante», añade el informe. En la India, el empleo proporcionado por el programa Jawahar Rojgar Yojana (obtención de ingresos) «había totalizado en 1995 mil millones de días de trabajo, y abarcaba 123 de los 350 distritos subdesarrollados del país». Programas similares operan en Bangladesh, Ghana, Madagascar y, en menor escala, en Bolivia, Chile y Honduras.

Actualmente existen programas de empleo intensivo apoyados por la OIT en Botswana, Kenya, la República Unida de Tanzania y Sudáfrica. Otros, en países africanos de habla francesa y portuguesa, reciben ayuda financiera del Banco Mundial.

Europa central y oriental - En la mayoría de los países del centro y del este de Europa, el desempleo como tal era una realidad virtualmente desconocida con anterioridad al colapso del sistema de economías controladas por el Estado en 1989. En los primeros años de la transición, cuando el desempleo era aún bajo, muchos países de la región crearon «fondos que proporcionaban prestaciones de desempleo y apoyo al mercado de trabajo». Pero pronto el número creciente de parados puso en apurada situación a estos sistemas en Bulgaria, Hungría, Polonia y Eslovaquia, «conduciendo a unas normas de acceso más duras, a inferiores niveles de indemnización, menor duración de las prestaciones e inferiores cifras de beneficiarios». Esto, según el informe, «ha llevado a un creciente empobrecimiento de los que no tienen trabajo».

En toda esta región, «tan sólo la mitad de los desempleados reciben o prestaciones de desempleo o asistencia social», señala el informe. Y, según un estudio que cita, entre 1991 y 1995, «el porcentaje de los desempleados beneficiarios pasó de estar en torno al 80% a menos del 40% en Hungría, del 75 al 55% en Polonia, y del 82 al 27% en Eslovaquia».

Frente a la persistencia de las dificultades económicas, los primeros planes de prejubilación y discapacitación preconizados antes en la región «no son la respuesta», afirma el informe, que añade: «a la larga, estos instrumentos son más costosos que los planes de prestaciones de desempleo y disuaden a los empleados del trabajo productivo».

La legislación sobre protección al empleo en los países de Europa central y oriental se mantiene, en general, fuerte, «sobre todo por su pasado socialista». Pero «la situación está cambiando y en algunos países de forma muy notable. Las leyes están siendo modificadas para facilitar los procesos de contratación y despido». La exigencia del cumplimiento de esta legislación protectora «a menudo es laxa en un sector privado que crece a ritmo vivo, en el que los sindicatos son débiles y muchos trabajadores desconocen sus derechos».

América Latina y el Caribe - La mayoría de los países latinoamericanos «funcionan con planes de compensación por finalización del trabajo», que prevén la entrega de una única suma como indemnización «para ayudar a salir de apuros a los trabajadores desempleados mientras dura su situación de desempleo». En los últimos años se han introducido planes de seguros de desempleo, en la mayoría de los casos complementarios de las indemnizaciones por finalización, pero el informe señala que las normas de acceso a ellos son «muy restrictivas». Normalmente están excluidos los asalariados más vulnerables: trabajadores de la construcción, domésticos, agrícolas y jóvenes. «En México el plan está restringido a los trabajadores de edad comprendida entre 60 y 64 años».

Los porcentajes de indemnización compensatoria oscilan en la región del 40 al 80% de los salarios. En Argentina y Chile se abonan «prestaciones que disminuyen por tramos, de acuerdo con la duración del periodo de desempleo», con duraciones que van de un mínimo de cuatro meses a un máximo de un año.

En los últimos años se ha puesto especial énfasis en el desarrollo de servicios de empleo para los desempleados, en mejorar el flujo de información sobre plazas vacantes y necesidades de mano de obra adiestrada, en facilitar la movilidad del trabajador, en organizar programas de formación y subsidiando la contratación de los desempleados. Entre los países que han introducido en la década de 1990 tales políticas activas sobre el mercado de trabajo figuran Argentina, Barbados, Brasil, México, Perú y Uruguay.

Asia - A la altura de 1998, sólo cuatro economías asiáticas - China, Mongolia, la República de Corea y Hong Kong, China - «tenían alguna forma de plan de prestaciones por desempleo», dice el informe de la OIT. Las tasas de indemnización son modestas, en general. La cobertura sólo está generalizada en Hong Kong. En la República de Corea, «están cubiertos la mitad de los trabajadores», mientras que «en los demás países, la cobertura sólo alcanza a una minoría de empleados dentro del sector estructurado».

En la República de Corea, los primeros programas de seguro de desempleo, que hasta 1995 no se habían puesto en práctica, conocieron una rápida expansión en 1998 como respuesta al masivo aumento de las cifras de desempleados a consecuencia de la crisis financiera asiática. Esta expansión «fue parte de un quid pro quo concedido por el gobierno y las organizaciones de empleadores a cambio de obtener el consentimiento de las organizaciones de trabajadores a los cambios legislativos pensados para facilitar los despidos en circunstancias especificadas». Las prestaciones por desempleo se fijaron en el 50% de los ingresos del trabajador durante el mes anterior a su despido, pero en todo caso no inferiores al 70% del salario mínimo. Su duración depende de la edad del trabajador en el momento de ser despedido y de la amplitud del periodo asegurado. «La reciente crisis financiera demostró que los planes de seguro de desempleo podían

jugar un papel sustancial a la hora de enfrentarse a los inaceptables niveles de penuria provocados por la rápida escalada del desempleo», afirma el informe.

En síntesis, Latinoamérica y el resto de los países emergentes que cuentan con programas de seguro de desempleo no integran el grupo de países que pueden ser destacados por la eficacia y generosidad de los sistemas de cobertura. El cuadro siguiente presenta como se agrupan, en función de la generosidad, algunos países en 3 grupos según índice de generosidad, que depende de la amplitud de cobertura y del nivel de tasa de sustitución, según su tasa de desempleo.

Cuadro 4

Países según índice de generosidad del Seguro Clasificación de de Desempleo y Tasa de Desocupación

Índice de Generosidad	Tasa de Desempleo(*)		
	Baja	Mediana	Alta
Bajo		Chile	Argentina Uruguay
Mediano	Japón Nueva Zelanda	Brasil Gran Bretaña Estados Unidos Irlanda	
Alto	Portugal Islandia Noruega Suiza Suecia	Australia Países Bajos Dinamarca Austria	Canadá Francia Alemania Bélgica Finlandia España

(*) Tasa de desempleo baja: hasta 6% mediana hasta 9% alta: superior al 9%

Fuente: Banco Mundial "Household Risk Management and Social Protection in Chile", 2005

EL SEGURO DE DESEMPLEO EN ARGENTINA

a. Antecedentes

En nuestro país existen dos antecedentes al Seguro de Desempleo:

- i. el Fondo de Desempleo para los Trabajadores de la Industria de la Construcción, instituido en 1980 por la Ley 22250, y
- ii. el Subsidio por Desocupación instrumentado durante el gobierno del Dr. Alfonsín mediante el decreto 2485 de diciembre de 1985. En este caso, los beneficiarios eran los trabajadores comprendidos en las Cajas de Asignaciones y Subsidios Familiares que se hubieran desempeñado en la actividad en relación de dependencia durante un lapso superior a 9 meses. El beneficio consistía en el cobro de un subsidio especial, asignaciones familiares y prestaciones médico-asistenciales durante cuatro meses (para trabajadores sin carga de familia que hubieran acreditado su desempeño durante un año continuo). El monto del subsidio era equivalente al 70% del salario mínimo vigente al momento del pago y para acceder a él no era necesario haber realizado aportes previos.

b. Marco normativo e institucional: organización, administración y control del sistema

Al abordar el tratamiento del marco normativo en el cual se encuentra inserta la temática del desempleo en nuestro país, preciso es consignar, en primer término, las prescripciones internacionales en la materia emanadas de la Organización Internacional del Trabajo.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el organismo especializado de las Naciones Unidas que procura fomentar la justicia social y los derechos humanos y laborales internacionalmente reconocidos. Fue creada en 1919, y es el único resultado importante que aún perdura del Tratado de Versalles, el cual dio origen a la Sociedad de Naciones; en 1946 se convirtió en el primer organismo especializado de las Naciones Unidas.

La OIT tiene a su cargo la formulación de normas internacionales del trabajo, que revisten la forma de convenios y de recomendaciones, mediante las cuales se fijan condiciones mínimas en materia de derechos laborales fundamentales.

Dentro del sistema de las Naciones Unidas, la OIT es la única organización que cuenta con una estructura tripartita, en la que los trabajadores y los empleadores participan en pie de igualdad con los gobiernos en las tareas de sus órganos de administración

Así es como, en lo que respecta puntualmente al tema del desempleo, entre otras disposiciones, por los conceptos en él enunciados, merece mencionarse el Convenio C168 sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo firmado en Ginebra el 21 de junio de 1988.

En su texto se subraya “la importancia del trabajo y del empleo productivo en toda sociedad, en razón no sólo de los recursos que crean para la comunidad, sino también de los ingresos que proporcionan a los trabajadores, del papel social que les confieren y del sentimiento de satisfacción personal que les infunden”.

Reconoce que “el desempleo involuntario existe y que es importante, por consiguiente, que los sistemas de seguridad social brinden una ayuda al empleo y un apoyo económico a las personas desempleadas por razones involuntarias”.

En el Convenio C168, la Organización Internacional del Trabajo insta a todos miembros a adoptar medidas apropiadas para coordinar su régimen de protección contra el desempleo y su política de empleo, procurando que sus sistemas de protección contra el desempleo y en particular las modalidades de indemnización del desempleo, contribuyan al fomento del pleno empleo, productivo y libremente elegido, y no tengan por efecto disuadir a los empleadores de ofrecer un empleo productivo ni a los trabajadores de buscarlo.

Todo estado miembro de la OIT deberá formular, como objetivo prioritario, una política destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido, por todos los medios adecuados, incluida la seguridad social. Estos medios deberían incluir, entre otros, los servicios del empleo y la formación y la orientación profesionales.

La importancia del texto sub análisis consiste en la definición que el organismo especializado en cuestiones laborales de las Naciones Unidas formula de desempleo total y parcial en su artículo 10:

El desempleo total es definido como “la pérdida de ganancias debida a la imposibilidad de obtener un empleo conveniente para una persona apta para trabajar, disponible para el trabajo y efectivamente en busca de empleo”.

A su vez, se considera desempleo parcial a la “reducción temporal de la duración normal o legal del trabajo”.

El Convenio C168 establece que, en caso de desempleo total, deberán abonarse indemnizaciones en forma de pagos periódicos calculados de manera que se facilite al beneficiario una indemnización parcial y transitoria por su pérdida de ganancias y se eviten al mismo tiempo efectos disuasivos para el trabajo y la creación de empleos.

Ley Nacional De Empleo N° 24.013

El 13 de noviembre de 1991 fue sancionada la Ley Nacional de Empleo. En su artículo 2°, inc. h) determina como uno de sus objetivos el “organizar un sistema eficaz de protección a los trabajadores desocupados”. Asimismo, en la enumeración de las políticas de empleo desarrollada en el art. 3°, figuran “las acciones de protección a los trabajadores desempleados”.

La protección a los trabajadores en situación de desempleo constituye el contenido del Título IV de la ley, “De la protección de los trabajadores desempleados”, en su Capítulo Único “Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo”.

La Ley N° 24.013, en sus arts. 111 a 152, prevé la protección de los trabajadores que estén sin empleo por medio de un sistema integral de prestaciones por desempleo y un servicio de formación, empleo y estadísticas. A fin de financiar dichos institutos crea el Fondo Nacional de Empleo, que es una cuenta que se nutre de una contribución patronal sobre la masa salarial.

Su objeto es cubrir y amparar la contingencia social del desempleo por medio de un impuesto a cargo de todo empleador y a brindar un subsidio transitorio a quienes han perdido su ocupación por causas que no les son imputables.

Ámbito de aplicación

El art. 111 instituye la protección al desempleo en todo el territorio de la Nación, de conformidad con las disposiciones de la Ley N° 24.013 y sus normas reglamentarias.

Las disposiciones de la Ley N° 24.013 se aplican a todos los trabajadores cuyo contrato de trabajo se rija por la Ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976). No es aplicable a los trabajadores comprendidos en el Régimen Nacional de Trabajo Agrario, a los trabajadores del servicio doméstico y a quienes hayan dejado de prestar servicios en la Administración Pública Nacional, provincial o municipal afectados por medidas de racionalización administrativa.

Tampoco pueden acceder a la prestación establecida en el Título IV de la Ley Nacional de Empleo los trabajadores de la educación que se desempeñen en establecimientos privados de enseñanza, los pertenecientes a instituciones universitarias privadas reguladas de conformidad con la Ley 24.521 (Personal Docente de la Educación Superior), los trabajadores de la industria de la construcción ni aquellos que sean trabajadores autónomos e inscriptos en el régimen de Monotributo.

En el caso de los trabajadores agrarios la situación ha sido particularmente disvaliosa ya que los empleadores rurales se veían obligados a tributar al Fondo Nacional de Empleo en iguales condiciones y montos que los empleadores con relaciones laborales regidas por la Ley de Contrato de Trabajo, pero sus empleados no contaban con ninguna cobertura en caso de despido. Esta situación, que implicaba una clara transferencia de recursos entre dos sectores de trabajadores de corte regresivo ya que los salarios del sector primario de nuestra economía siempre están desfasados con relación a los trabajadores urbanos, fue solucionada recién en el año 2004 cuando se puso en marcha el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo para Trabajadores Agrarios instituido por la Ley N° 25.191.

El artículo 112 in fine de la Ley N° 24.013, dispone para el caso de los trabajadores de la construcción, lo siguiente: “El Poder Ejecutivo remitirá al Honorable Congreso de la Nación, dentro del plazo de 90 días de promulgada la presente, un proyecto de ley que regulará el sistema de prestaciones por desempleo para los trabajadores comprendidos en el Régimen Nacional de la Industria de la Construcción”. Un dato a tomar en cuenta es que, considerando que la Ley Nacional de Empleo se promulgó el 05/12/1991 y la sanción de la Ley N° 25.371, creadora del régimen correspondiente a los trabajadores de la construcción, tuvo lugar el 29/11/2000, transcurrieron nueve años hasta que este sector pudiera tener un régimen de protección ante el desempleo.

El acceso a la prestación instituida por la Ley N° 24.013 se encuentra vedado a quienes perciban prestaciones previsionales o prestaciones no contributivas (con excepción de los beneficiarios de pensiones vitalicias a ex combatientes del Atlántico Sur establecidas por las leyes N° 23.848 y N° 24.892); quienes tengan otro empleo en relación de dependencia; aquellos trabajadores que hayan renunciado o cesado en la relación laboral de mutuo acuerdo con el empleador o los que hayan optado por el retiro voluntario y los que perciban a través de una Aseguradora de Riesgos de Trabajo (ART) una prestación dineraria por accidente de trabajo o 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%).

Requisitos para acceder al beneficio

El art. 113 establece los requisitos para tener derecho a las prestaciones por desempleo:

- a) Encontrarse en situación legal de desempleo y disponible para ocupar un puesto de trabajo adecuado;
- b) Estar inscriptos en el Sistema Único de Registro Laboral o en el Instituto Nacional de Previsión Social hasta tanto aquél comience a funcionar;
- c) Haber cotizado al Fondo Nacional del Empleo durante un período mínimo de 12 meses durante los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo, o al Instituto Nacional de Previsión Social por el período anterior a la existencia del Sistema Único de Registro Laboral;
- d) Los trabajadores contratados a través de las empresas de servicios eventuales habilitadas por la autoridad competente, tendrán un período de cotización mínimo de 90 días durante los 12 meses anteriores al cese de la relación que dio lugar a la situación legal de desempleo;
- e) No percibir beneficios previsionales, o prestaciones no contributivas;
- f) Haber solicitado el otorgamiento de la prestación en los plazos y formas que corresponda.

Los trabajadores comprendidos en la “situación legal de desempleo” son los incluidos en las causales de extinción que enumera el art. 114:

- a) Despido sin justa causa (artículo 245, Ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976);
- b) Despido por fuerza mayor o por falta o disminución de trabajo no imputable al empleador (artículo 247, Ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976));
- c) Resolución del contrato por denuncia del trabajador fundada en justa causa (artículos 242 y 246, Ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976);
- d) Extinción colectiva total por motivo económico o tecnológico de los contratos de trabajo;
- e) Extinción del contrato por quiebra o concurso del empleador (artículo 251, Ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976);
- f) Expiración del tiempo convenido, realización de la obra, tarea asignada, o del servicio objeto del contrato;
- g) Muerte, jubilación o invalidez del empresario individual cuando éstas determinen la extinción del contrato;
- h) No reiniciación o interrupción del contrato de trabajo de temporada por causas ajenas al trabajador.

En caso de duda sobre la existencia de relación laboral o la justa causa del despido se requiere la realización de una actuación administrativa ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación y/o de los organismos provinciales o municipales del trabajo para que determinen sumariamente la verosimilitud de la situación invocada. Dicha actuación no puede hacerse valer en juicio laboral.

Como principio general, entonces, se puede establecer que la relación laboral no se debe haber extinguido por responsabilidad del trabajador ni por su voluntad o decisión unilateral.

En consecuencia, obvio resulta decir que el trabajador no será beneficiario de las prestaciones por desempleo cuando se den alguna de las siguientes circunstancias:

- renuncia al empleo;
- extinción de común acuerdo con el empleador;
- despido con causa justificada en injuria laboral;
- extinción del contrato por abandono expreso o tácito de la relación laboral.

Tramitación

La tramitación de la prestación es personal y el trabajador cuenta con 90 días hábiles para solicitarla desde la fecha en que se produjo la finalización de la relación laboral. Después del plazo establecido, los días transcurridos se descontarán del total del período que corresponda a la prestación. (art. 115)

A partir de los sesenta días de presentada la solicitud -plazo que podrá reducir el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil- comienza la percepción de las prestaciones. Si algún trabajador hubiese recibido gratificación por cese de la relación laboral dentro de los seis meses anteriores a la presentación de la solicitud, el Consejo puede establecer un período de espera diferenciado de hasta ciento veinte días corridos (art. 116).

La Organización Internacional del Trabajo dispone en el mencionado Convenio C 168 que “Todo solicitante tendrá derecho a presentar una reclamación ante el organismo que administra el régimen de prestaciones y a interponer ulteriormente un recurso ante un órgano independiente en caso de denegación, supresión, suspensión o reducción de las indemnizaciones o de desacuerdo con respecto a su cuantía. Deberá informarse por escrito al solicitante de los procedimientos aplicables, los cuales deberán ser simples y rápidos”.

Así, la Ley N° 24.013 prevé en su artículo 125 las normas de procedimiento a aplicar en la tramitación de la solicitud de la prestación por desempleo:

- a) La resolución de la autoridad de aplicación de reconocimiento, suspensión, reanudación y extinción del derecho a las prestaciones de desempleo debe fundarse y contra ella puede interponerse reclamación administrativa o judicial.
- b) 1. Cuando la actuación administrativa es denegada expresamente puede interponerse recurso por ante la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, en el plazo de 30 días siguientes a la fecha en que sea notificada la denegatoria.
2. Si no recae resolución expresa en la reclamación administrativa en el plazo de 45 días de presentada, el interesado puede requerir pronto despacho y si transcurrieren otros 30 días sin emitir resolución, se considera que existe silencio de la administración, quedando expedita la vía judicial.

En todo lo no contemplado expresamente por la Ley N° 24.013, rige en forma supletoria la Ley N° 19.549 de Procedimientos Administrativos.

Tiempo y monto de la prestación

El tiempo y la cuantía de las prestaciones están fijados en los arts. 117 y 118 de la Ley N° 24.013. El tiempo total de la prestación está vinculado al período de cotización de los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo que originó la situación de desempleo.

El monto y los plazos de otorgamiento de las prestaciones están predeterminados en la Ley Nacional de Empleo sobre la base de un procedimiento especial que el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil es el encargado de fijar:

- a) determinar un porcentaje neto de la mejor remuneración mensual, normal y habitual de los últimos 6 meses anteriores al cese que generan el estado de desempleo;
- b) establecer, sin perjuicio de lo enunciado en el párrafo anterior, el mínimo y el máximo al cual tendrán derecho los desempleados como prestación dineraria.

El trabajador cobra entre \$ 150 y \$ 300 durante un plazo que depende de la antigüedad en el empleo.

Durante los primeros cuatro meses el monto equivale a la mitad de la mejor remuneración de los últimos seis meses más las asignaciones familiares. Si el 50% del monto del salario es mayor a \$ 300 (por ejemplo, un trabajador que cobraba \$ 1.000), de todos modos el seguro es de \$ 300; si es inferior a \$ 150 (por ejemplo, un trabajador que cobraba \$ 280), igual cobra de seguro de desempleo ese monto (\$ 150).

Entre el quinto y octavo mes se reduce al 85% del monto de la prestación (por ejemplo, si el seguro era de \$ 300 cobra \$ 255) y en los últimos cuatro meses se reduce al 70% (por ejemplo, si el seguro era de \$ 300 cobra \$ 210).

Período de cotización que se requiere	Duración de las prestaciones	Cuantía de la prestación
De 12 a 23 meses	4 meses	Establecida por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil.
De 24 a 35 meses	8 meses	85% de la prestación de los primeros cuatro meses
36 meses o más	12 meses	70% de la prestación de los primeros cuatro meses

En el caso de trabajadores eventuales, si cotizó mas de 12 meses se lo asimila a un trabajador permanente, en cambio, si cotizó menos de 12 meses le corresponde un (1) día por cada tres (3) de servicio prestado con cotización.

Para los trabajadores de temporada, la relación se establece con la escala de los trabajadores permanentes o la de eventuales, de acuerdo con el período de cotización que hayan acreditado.

La ley faculta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como autoridad de aplicación del seguro de desempleo, a aumentar la duración de las prestaciones en función de las disponibilidades financieras del sistema.

La protección por desempleo abarca, no sólo la prestación económica arriba señalada, sino también:

- el pago de las asignaciones familiares que correspondan al desempleado a cargo de la Anses;
- el cómputo del período de las prestaciones a los efectos previsionales: no se toman en cuenta los aportes, ya que como no se pagan no se pueden capitalizar (si el afiliado está en el sistema de capitalización) ni recaudar (en caso de estar en el sistema de reparto);
- la cobertura médico-asistencial de las leyes N° 23.660 (tres meses a cargo de las obras sociales) y N° 23.661 (el restante tiempo a cargo del Sistema Nacional del Seguro de Salud).

Obligaciones de las partes

Durante el desarrollo del proceso en el cual las partes están alcanzadas por el sistema existen obligaciones por parte de los empleadores y de los desempleados, estas son:

Obligaciones del empleador:

- efectuar las inscripciones que el sistema prevé;
- ingresar las contribuciones al Fondo Nacional de Empleo;
- brindar la documentación que la autoridad de aplicación requiera;
- comprobar, en caso de que el trabajador fuese beneficiario de prestaciones por desempleo, que cursó la baja del beneficio.

Obligaciones de los beneficiarios:

- comunicar a la autoridad de aplicación los cambios de domicilio o residencia y proporcionar la documentación que ésta requiera;
- aceptar el empleo adecuado que el Ministerio de Trabajo ofrezca;
- aceptar los controles que ordene la autoridad de aplicación;
- efectuar la baja del beneficio en caso de un nuevo empleo;
- reintegrar los montos percibidos en forma indebida;
- declarar las gratificaciones percibidas por cese laboral en los últimos seis meses.

El artículo 127 de la ley prevé que la reglamentación contemplará la modalidad de pago único de las prestaciones como medida de fomento del empleo para beneficiarios que se constituyan como trabajadores asociados o miembros de cooperativas de trabajo existentes, a crear u otras formas jurídicas de trabajo asociado, en actividades productivas, en los términos que fije la misma. En la práctica, este sistema ha tenido una difusión casi nula. Esta circunstancia, sumada a la exigüidad de los montos y a la falta de asistencia técnica para la formulación y presentación de proyectos y su seguimiento, produjo un escaso el número de solicitudes de pago único.

Suspensión de la prestación por desempleo

El artículo 122 de la Ley N° 24.013 dispone la suspensión de las prestaciones cuando el beneficiario:

- a) No comparezca ante requerimiento de la autoridad de aplicación sin causa que lo justifique;
- b) No proporcione a la autoridad de aplicación la documentación que reglamentariamente se determine;
- c) No comunique los cambios de domicilio o de residencia;
- d) No acepte el empleo ofrecido;
- e) No acepte los controles de la autoridad de aplicación;
- f) No asista a los cursos de capacitación y entrenamiento;
- g) Cumpla el servicio militar obligatorio, salvo que tenga cargas de familia;
- h) Sea condenado penalmente con pena de privación de la libertad;
- i) Celebre contrato de trabajo de duración determinada por un plazo menor a 12 meses.

La suspensión de la prestación no afecta el período de prestación que le restaba percibir al beneficiario pudiendo reanudarse al finalizar la causa que le dio origen.

Extinción de la prestación

Las prestaciones se extinguen por (art. 123):

- a) Haber agotado el plazo de duración de las prestaciones que le hubiere correspondido;
- b) Haber obtenido beneficios previsionales o prestaciones no contributivas;
- c) Haber celebrado contrato de trabajo por un plazo superior a doce meses;
- d) Haber obtenido las prestaciones por desempleo mediante fraude, simulación o reticencia;
- e) Continuar percibiendo las prestaciones cuando correspondiere su suspensión;
- f) Incumplir las obligaciones de solicitar la extinción o suspensión del pago de prestaciones por desempleo, al momento de incorporarse a un nuevo puesto de trabajo y de reintegrar los montos de prestaciones indebidamente percibidas de conformidad con los que determine la reglamentación;
- g) No haber declarado la percepción de gratificaciones por cese de la relación laboral correspondiente a los últimos seis meses;
- h) Negarse reiteradamente a aceptar los empleos adecuados ofrecidos por la entidad de aplicación.

Financiamiento

A los efectos de financiar el sistema de seguro de desempleo la Ley N° 24.013 en los arts. 143 a 150 creó el Fondo Nacional de Empleo, compuesto por recursos provenientes de aportes y contribuciones.

El art. 145 dispone que los empleadores deben aportar el 1,5% del total de las remuneraciones y las empresas de servicios eventuales contribuyen con el 3% sobre el total de las remuneraciones que tengan a cargo.

El Fondo Nacional de Empleo, además de financiar las prestaciones por desempleo, debe financiar programas y proyectos tendientes a la generación de empleo por medio de aportes que efectúa el Estado mediante las partidas que asigna anualmente la Ley de Presupuesto, los recursos aportados por las provincias, las donaciones, los legados, los subsidios y las subvenciones, las rentas provenientes de la inversión de las sumas ingresadas al Fondo por cualquier concepto, las multas que se originan en la infracción de la ley, los saldos no utilizados de ejercicios anteriores y los recursos provenientes de la cooperación internacional en la medida en que fueren destinados a programas, acciones y actividades generadoras de empleos y formación profesional.

Administración del Sistema

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social tiene a su cargo la administración y gestión del Fondo Nacional de Empleo. La gestión de otorgamiento de prestaciones está a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social. Queda reservado para el Consejo Nacional de Empleo, Productividad y Salario Mínimo, Vital y Móvil la facultad de fijar los niveles de las prestaciones.

La Ley de Empleo también contempla la creación de un organismo contralor: una Comisión Bicameral integrada por tres Senadores y tres Diputados la que tiene como principal función supervisar el cumplimiento de la Ley de Empleo. Esta Comisión nunca llegó a constituirse.

La Ley Nacional de Empleo está reglamentada por los Decretos Nacionales N° 2725/91, N° 739/92. Este último decreto es el que reglamenta el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo, a la vez que el decreto N° 51/99, establece la metodología de cálculo de la prestación por desempleo.

Año 2002 - Emergencia Ocupacional

En párrafos anteriores del presente trabajo se destacaba que, a los elevados índices de desocupación se debía agregar en la actualidad, al panorama del mercado laboral argentino, el predominio de puestos de trabajo precarios -inestables y sin cobertura social-, las bajas remuneraciones, asalariados por debajo de la línea de pobreza y el hecho de que el desempleo afecta en mayor medida que en el pasado a los jefes de hogar, que son el principal proveedor de ingresos de las familias.

Es así como desde 1991 se ha triplicado la proporción de hogares con jefes desocupados, generando en la clase media una capa de nuevos pobres.

Para el mes de mayo de 2002, la desocupación había alcanzado el 21,5% (3.038.000 personas) de la población activa (14.300.000), la cifra más alta de la historia argentina (en la crisis del 30 fue del 7%) y la más elevada en Latinoamérica, cuyo promedio en la primera mitad del año 2002, es del 9,4% (Colombia 19%, Venezuela 15,1%, Uruguay 14,8%, Perú 10,6%, Chile 8,8%, Brasil 7%). En el mundo sólo fue superada por Macedonia (34,5%), Sudáfrica (23,3%) y Marruecos (22%).

En el contexto de la crisis, las personas que habían perdido el empleo se encontraban en un estado de absoluta desprotección ya que, sin perjuicio de las indemnizaciones que correspondían en algunos casos, el seguro de desempleo cubría un ínfimo porcentaje de los desocupados toda vez que la mayoría de los desempleados no calificaban para la prestación porque eran informales.

Programa Jefes de Hogar. Dec. 165/2002

A comienzos del año 2002, el Poder Ejecutivo nacional declaró tres emergencias: la ocupacional, la alimentaria y la sanitaria. Para intentar paliar estas situaciones se instituyeron tres planes de asistencia: un subsidio por desempleo a jefas y jefes de hogar desocupados, un plan alimentario y la distribución de medicamentos básicos.

La Emergencia Ocupacional Nacional hasta el 31/12/2002 fue declarada a través del Decreto N° 165, publicado en el Boletín Oficial del 23 de enero de 2002. Esta emergencia ha sido prorrogada en sucesivas oportunidades, la última de ellas hasta el 31 de diciembre de 2005 por el Decreto N° 1506/04, del 29/10/2004.

El Decreto N° 165/02 creó el Programa Jefes de Hogar, destinado a jefes o jefas de hogar, con hijos de hasta 18 años o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país.

El objetivo del Plan es propender a la protección integral de la familia y asegurar la concurrencia escolar de los hijos que se encuentren en las condiciones previstas en el decreto y propiciar, en su caso, la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados a la educación formal o su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral.

Como autoridad de aplicación del Plan se estableció al entonces Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, quedando su instrumentación a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y

Seguridad Social. Las provincias reciben el dinero del Estado nacional, mientras que los municipios y las ONG son los encargados de su distribución a los beneficiarios.

A los efectos de determinar la cantidad asignada a cada provincia se toma en consideración el porcentaje de coparticipación y el nivel de pobreza de cada una de ellas. La provincia de Buenos Aires recibe el 30% de los subsidios que asigna el gobierno nacional ya que tiene el mayor volumen de pobreza del país y más del 20% de la población activa desocupada.

Los requisitos para la acreditación de la situación de desempleo son mucho menos rigurosos que en régimen establecido por la Ley N° 24.013: a los efectos de la percepción del Plan Jefes de Hogar, basta con una simple declaración jurada.

Las personas que obtienen el subsidio deben, como contrapartida, participar obligatoriamente de programas de capacitación para facilitar su reinserción en el mercado laboral.

Así se beneficiaron más de un millón de personas que no tenían que ofrecer un trabajo a cambio, sino cumplir dos requisitos básicos: capacitarse profesionalmente y garantizar la escolaridad de sus hijos.

Por su parte, se destinaron 350 millones de pesos en un programa de apoyo alimentario, que distribuyó vales o tickets (\$ 20) para jefes de familias desocupados que podían canjearse por mercaderías en los comercios adheridos al sistema.

Asimismo, otros 50 millones de pesos se direccionaron a un Programa de Medicamentos para distribuir remedios básicos entre los sectores más vulnerables. El subsidio para los jefes de familias carenciadas incluye un seguro médico que garantiza el acceso a 68 medicamentos básicos en forma gratuita y que le cuesta a cada familia \$ 3 del subsidio mensual otorgado (de \$ 100 a \$ 200). Consta de una lista de drogas que, en caso de prescripción médica y con el documento de identidad en mano, podrán retirar gratis de las farmacias. El subsidio se entregó a 1.200.000 jefes de hogar, con lo cual se calcula que este seguro de medicamentos cubre la demanda de más de 6 millones de personas.

Decreto N° 565/02

El 03/04/02 se dictó el Decreto N° 565/02 (BO del 04/04/2002) que creó el Programa Jefes de Hogar para ser aplicado mientras dure la Emergencia Ocupacional Nacional, que por este decreto se ratificó hasta el 31/12/2002 y que, como ya ha sido mencionado con anterioridad, ha sido prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2005 por el Decreto N° 1506/04.

El Programa mantiene a los mismos destinatarios que el Decreto N° 165/02: jefes/as de hogar con hijos de hasta 18 años, o discapacitados de cualquier edad, y a hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país, incorporando a desocupados jóvenes y a mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional.

La condición de jefe/a de hogar en situación de desocupado, puede acreditarse mediante simple declaración jurada. Lo mismo se prescribe para los jóvenes y mayores de 60 años.

El art. 6° del Decreto N° 565/02 declara la compatibilidad del cobro de los beneficios que se acuerden en el marco del Programa Jefes de Hogar con la percepción, por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, de becas estudiantiles o transferencias de otro programa social, por montos menores al de aquellos o ayudas alimentarias.

La Resolución N° 312/02 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en cambio, prohíbe ser beneficiario del Programa a aquellos desocupados que se encuentren participando al mismo tiempo de algún otro programa de empleo del Ministerio o de otros programas provinciales o municipales, como así tampoco quienes se encuentran percibiendo prestaciones previsionales de cualquier naturaleza, prestaciones por desempleo, o pensiones no contributivas, salvo las otorgadas en razón de ser madre de siete hijos o más, ex combatientes en el conflicto del Atlántico sur, o por razón de invalidez.

El texto resolutivo mentado aclara, sin embargo, que es compatible con la percepción de los beneficios la participación de los beneficiarios en actividades de capacitación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que no tengan becas o contraprestaciones dinerarias a favor de los participantes.

El Programa Jefes de Hogar tiene descentralización operativa en cuanto a su ejecución, que se lleva a cabo a través de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se aplica por medio de los municipios. El control en la adjudicación y la efectivización es ejercido por los Consejos Consultivos de cada localidad, integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios, las organizaciones sociales y confesionales y por los niveles de gobierno que correspondan.

En municipios o localidades de más de 25.000 habitantes pueden conformarse Consejos Consultivos barriales a fin de efectuar el monitoreo del Programa. Dichos consejos deben integrarse con representantes de los sectores mencionados precedentemente.

Para el cumplimiento de lo dispuesto anteriormente, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social debe celebrar convenios con cada una de las jurisdicciones provinciales y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En estos convenios se establecen las responsabilidades inherentes a la ejecución y desarrollo del programa. Se prevé en cada una de las jurisdicciones la creación de un Consejo Consultivo provincial, fijando las responsabilidades a su cargo.

Asimismo, la normativa faculta el establecimiento de las coordinaciones necesarias para el desarrollo de programas conjuntos dirigidos a potenciar el impacto de los beneficiarios del Programa.

Las provincias y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben enviar al Ministerio de Trabajo las bases de datos provinciales y municipales no adheridas al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones -de personas activas y pasivas- y el registro de beneficiarios de planes sociales provinciales y municipales, los cuales deben ser actualizados mensualmente.

A su vez, la Resolución MTEySS N° 312/02 dispuso que los Consejos Consultivos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen la responsabilidad del monitoreo general del Programa Jefes de Hogar en sus respectivas jurisdicciones y actúan como instancia de revisión de aquellas controversias que se le planteen desde el ámbito municipal.

En el supuesto de que durante la ejecución del Programa se produzcan irregularidades, el Consejo Consultivo debe tomar intervención, efectuando la denuncia correspondiente al Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC).

En lo que respecta a la operatoria para realizar el trámite, esta se encuentra regulada por los arts. 4° y ss. de la Resolución N° 312/02: los postulantes deben inscribirse gratuitamente en la Municipalidad de la jurisdicción en que residan o en aquellas oficinas que ésta autorice al efecto. Todas las oficinas utilizan el formulario único de inscripción y otorgan al postulante una constancia de inicio de trámite. Además, examinan la documentación exigida para obtener el beneficio,

registran en el sistema informático las solicitudes y conforman un legajo individual con la documentación correspondiente, que debe quedar bajo la guarda del municipio.

Cuando no se pueda iniciar el trámite ante la municipalidad, lo realiza el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social mediante la oficina que para tal efecto habilite. La municipalidad debe enviar el original de todos los formularios únicos de inscripción, debidamente firmados por el postulante y la autoridad municipal correspondiente, al Ministerio de Trabajo; pudiendo las agencias territoriales del MTEySS verificar en las municipalidades la correcta conformación y contenido de los legajos de los beneficiarios.

Es la municipalidad la que tiene a cargo la comunicación por medio público idóneo o personalmente a los postulantes de la aprobación o rechazo de su solicitud. En el primer supuesto, le deberá informar las actividades que debe efectuar para percibir el beneficio y el lugar y horario donde realizarlas. De rechazarse la solicitud, se deben informar los motivos.

La participación de los beneficiarios en actividades de capacitación o comunitarias, como contraprestación del beneficio percibido, no puede tener una dedicación horaria inferior a cuatro ni superior a seis horas diarias.

El art. 17 de la Resolución MTEySS N° 312/02 le impone a la Secretaría de Empleo promover las actividades de formación profesional y capacitación del Programa, las que tienen como objetivo incorporar a los jefes o jefas de hogar desocupados a la educación formal o su participación en cursos de capacitación -presenciales o a distancia- que coadyuven a su futura reinserción laboral, prioritariamente en proyectos productivos o socialmente relevantes, de impacto ponderable como beneficios comunitarios.

Para la eficaz aplicación del Programa se creó el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC), conformado por tres representantes de cada uno de los siguientes sectores: a) organizaciones de empleadores; b) organizaciones sindicales de los trabajadores; c) organizaciones no gubernamentales; d) instituciones confesionales y representantes del gobierno nacional. Estos integrantes son designados a propuesta de cada uno de los sectores involucrados y su desempeño es ad honorem.

La supervisión y auditoría del Programa Jefes de Hogar, así como también la conformación y desempeño de los Consejos Consultivos, es ejercida por la Secretaría de Empleo, mientras que la auditoría del Programa está a cargo de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

La intención del Ministerio de Trabajo de utilizar este programa como alternativa para reinsertar laboralmente a los trabajadores y trabajadoras desocupados beneficiarios del mismo quedó reforzada con el dictado de la Resolución MTEySS N° 37/02 (BO del 24/1/2003), que crea el Componente Solidario de Reinserción Laboral y el Registro de Historia Laboral, con el propósito de que los empleadores inscriptos en el Registro de Empleadores previsto en el art. 18 de la Resolución N° 312/02, pudieran contratar a estos trabajadores.

Aunque varias de las normas de ambas resoluciones se superponen, lo cierto es que mientras la Resolución N° 312/02 sólo permitía la inscripción a los empleadores sujetos al régimen de PyMES, la Resolución N° 37/03 extendió la posibilidad de inscripción a todos los empleadores del sector privado, los cuales deben suscribir un Convenio de Adhesión al Componente Solidario de Reinserción Laboral.

Los nuevos empleadores, registrados dentro del trimestre anterior a la fecha de presentación de la solicitud de inscripción, o aquellos que no registren a dicha fecha ningún trabajador en relación de

dependencia, podrán participar del Componente. Estos empleadores pueden incorporar como trabajadores de su empresa la totalidad de la dotación estimada de personal.

Con excepción de este supuesto, la dotación total de personal de empleador declarada a la fecha de la presentación de su solicitud de inscripción en el Registro no podrá ser inferior a la denunciada ante el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) correspondiente al tercer mes anterior a dicha fecha.

Con esto se pretende evitar que los empleadores reemplacen a sus trabajadores permanentes por los beneficiarios de esta normativa, con la consecuente disminución de costos. De ahí que se le exija también, y como condición de vigencia del convenio y durante todo su término, mantener una dotación total de personal no inferior a la declarada o estimada, según el caso, al momento de su inscripción en el Registro de Empleadores, sin computar a los beneficiarios del Componente.

Si los empleadores incumplieran las obligaciones establecidas en el convenio, serán inhabilitados para participar en cualquiera de los programas que ejecute el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social por tres años. Si un beneficiario se niega sin causa justificada a incorporarse a las empresas que lo solicitaran, perderá su categoría de desocupado y su conducta quedará registrada en su historia laboral.

Con posterioridad, a través de la Resolución MTEySS N° 172/03 (BO del 8/4/2003) fue creado el componente Desarrollo Productivo del Programa Jefes de Hogar, con el fin de incorporar beneficiarios que, en carácter de contraprestación, desarrollen emprendimientos productivos autogestionados en forma individual o colectiva.

Se calcula que, a mediados del año 2004 eran beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar alrededor de 1.700.000 personas.

Con relación al futuro de estos Planes, en recientes declaraciones a la prensa, el presidente de la Nación reiteró que el gobierno nacional estudia la implementación de un seguro nacional de desempleo para reemplazar los planes sociales. Ya en abril del corriente año, el Ministro de Economía y Producción había planteado ante representantes de la Asociación Empresaria Argentina que en los casos de Planes Jefes y Jefas de Hogar Desocupados se debía "convertir la medida de emergencia en un programa de desempleo".

En mayo, el Ministro de Trabajo, Carlos Tomada, insistió con la idea de implementar "un verdadero seguro de desempleo" para casos de desocupación transitoria, pero ratificó la continuidad de los planes sociales, a los que consideró "útiles y necesarios".

Ley 25.994

Prestación previsional anticipada por desempleo

El 16 de diciembre de 2004 fue sancionada la Ley N° 25.994, llamada de “jubilación anticipada”. El texto de la ley fue promulgado en forma parcial el 29 de ese mes, con algunas observaciones por parte del Poder Ejecutivo.

En su art. 1°, la ley creaba la “prestación de Jubilación Anticipada”, aclarando que esta se regiría por las disposiciones y los plazos establecidos en la norma y sus disposiciones reglamentarias.

El Decreto de promulgación N° 2017/04 observó el texto de este artículo, cambiando la denominación por la de prestación anticipada, a fin de evitar confusiones con el ya existente beneficio de jubilación anticipada, propio del régimen de capitalización, normado por el art. 110 de la Ley N° 24.241. Dentro del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, la jubilación anticipada constituye un beneficio exclusivo del régimen de capitalización, que si bien permite acceder a la jubilación a quienes aún no han cumplido la edad requerida, ello sólo será factible cuando en su cuenta de capitalización individual acrediten un monto tal que asegure la percepción de un haber suficiente para financiar su beneficio y el de sus eventuales derechohabientes, y que, tal como expresamente la norma aclara, no autoriza la percepción de las prestaciones del régimen de reparto hasta tanto no se cumpla con los requisitos de edad y servicios correspondientes.

Objeto y requisitos de la Ley N° 25.994

Los requisitos establecidos por la Ley N° 25.994 para acceder a esta prestación son:

- a) *Edad*: Haber cumplido sesenta (60) años de edad los varones o cincuenta y cinco (55) años de edad las mujeres;
- b) *Servicios*: Acreditar treinta (30) años de servicios con aportes computables en uno o más regímenes jubilatorios comprendidos en el régimen de reciprocidad;
- c) *Situación de desempleo*: Acreditar encontrarse en situación de desempleo al 30 del mes de noviembre de 2004.

A través de la creación de la figura de prestación anticipada se intenta paliar la situación de los afiliados al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) que, encontrándose desempleados sin haber alcanzado la edad mínima exigida por la Ley N° 24.241 -65 años de edad los varones y 60 para las mujeres- para obtener las prestaciones jubilatorias, acrediten en cambio el tiempo mínimo de servicios con aportes establecido en el régimen general: 30 años, conforme al art. 19 de la Ley N° 24.241.

A tales efectos, se reduce en cinco años la edad mínima requerida, volviéndose a las edades jubilatorias establecidas en la Ley N° 18.037.

En lo que respecta a la acreditación de la cantidad de servicios con aportes requeridos para acceder a la Prestación Básica Universal, para ello corresponde computar todos aquellos servicios con aportes prestados bajo cualquiera de los regímenes adheridos al sistema de reciprocidad.

En el texto original de la ley sancionado por el congreso de la Nación expresamente se excluía la utilización de la declaración jurada del art. 38 de la Ley N° 24.241 para acceder al beneficio de prestación anticipada. El Decreto N° 2017/04 observó esta restricción dado que, aún cuando éste es un beneficio excepcional y como tal debe estar sujeto a rigurosos requisitos, esta circunstancia no debe impedir la utilización de la declaración jurada, a la cual pueden legítimamente recurrir todos los solicitantes de las prestaciones del régimen de reparto al solo efecto de completar la cantidad de servicios requerida, por lo cual una exclusión basada solamente en el carácter extraordinario de la prestación en virtud de la reducción de las edades los colocaría en una situación de desigualdad injustificada, teniendo en cuenta además que al cumplir la edad requerida estarán en condiciones de obtener la prestación completando el requisito de servicios con la declaración jurada autorizada conforme a la fecha de su cese, tal como fuera señalado en los considerandos del decreto de promulgación

Es condición para acceder a esta prestación acreditar la situación de desempleo existente al 30 de noviembre de 2004. Este requisito es esencial para configurar el objetivo de la prestación: la cobertura de aquellos afiliados que, habiendo aportado los años que la ley exige para la obtención de la Prestación Básica Universal, y faltándoles cinco años de edad o menos para acceder a dicho beneficio, se encuentran impedidos de proveer a su sustento, configurando una situación de desamparo, atento a las exigencias de un mercado laboral orientado prioritariamente al empleo de jóvenes recursos, agravado con la alta tasa de desempleo existente.

Para que el estado de necesidad que se pretende paliar con esta prestación se configure se requiere, además, la inexistencia de toda otra fuente de recursos para el interesado, de allí la enumeración de las incompatibilidades obrante en el art. 5°: “El goce de la prestación prevista en la presente ley es incompatible con la realización de actividades en relación de dependencia o por cuenta propia, y con la percepción de cualquier tipo de planes sociales, pensiones graciables o no contributivas, jubilación, pensión o retiro civil o militar, ya sean nacionales, provinciales o municipales”.

La incompatibilidad con la prestación de servicios en relación de dependencia o autónomos es lógica ya que si el solicitante supera su situación de inactividad laboral, desaparece la necesidad de la especial cobertura de la prestación anticipada por desempleo.

Asimismo la ley dispone que no podrán acceder a este beneficio quienes perciban cualquier tipo de prestación previsional, o pensión graciable o no contributiva, retiro civil o militar o estén incluidos en planes sociales, sean ellos nacionales, provinciales o municipales.

La enumeración es amplia, y aun cuando no cita expresamente la percepción del seguro de desempleo, la doctrina es conteste en afirmar que resulta lógico que la misma esté incluida dentro de este régimen de incompatibilidad total.

El proyecto original dejaba a salvo el derecho de opción del interesado por el beneficio más favorable, lo cual fue vetado por el Decreto N° 2017/04, atendiendo a la naturaleza de esta prestación, toda vez que, al ser un remedio excepcional ante la falta o inexistencia de recursos del interesado, queda excluida toda posibilidad de elección.

Haberes

Los beneficiarios de la prestación anticipada percibirán el 50% del monto correspondiente a las prestaciones a las que tendrán derecho al cumplir la edad requerida de acuerdo a la Ley N° 24.241, no pudiendo dicho monto ser inferior en ningún caso al haber mínimo vigente de las prestaciones del régimen de reparto.

La ley dispone que a la fecha de cumplir la edad requerida por la ley 24.241 los beneficiarios automáticamente percibirán la totalidad de las prestaciones correspondientes. Si bien la norma no lo aclara, se podría afirmar que, más allá del incremento de los haberes, en ese momento se produciría la conversión de la prestación anticipada en las prestaciones correspondientes al régimen general.

En este punto, la distinción entre el mero incremento del haber al cual apunta el texto de la norma y la transformación del beneficio previsional reviste importancia, ya que al convertirse la prestación anticipada en las prestaciones establecidas por la Ley N° 24.241, desaparecerían las causales de incompatibilidad total con el desempeño de servicios y con la acumulación de beneficios, siendo aplicables, de allí en más, las normas del régimen general de la Ley N° 24.241.

Financiamiento

El texto sancionado por el Congreso preveía una fuente especial de financiamiento para atender al gasto que demandara el acuerdo de la prestación anticipada, así como la necesidad de una reasignación presupuestaria conforme a la Ley de Presupuesto para el año 2005.

A su vez, en su redacción original, la Ley N° 25.994 facultaba a la Anses a incorporar en forma gradual el pago de esas prestaciones, lo cual tornaba incierto y sujeto al arbitrio de dicho organismo el efectivo acuerdo y pago de las prestaciones, desnaturalizándose así el mecanismo de cobertura establecido.

El Decreto N° 2071/04 vetó ambos temas. En consecuencia, y con respecto a los recursos financieros para atender el costo de la prestación, éste será solventado con los previstos para el régimen general por la Ley N° 24.241.

Al respecto cabe recordar lo establecido por el art. 16 de la citada norma, que limita la garantía del Estado para el acuerdo y pago de las prestaciones "...al monto de los créditos presupuestarios expresamente comprometidos para su financiamiento por la respectiva Ley de Presupuesto", con lo cual, y dado que dicha norma ya había sido dictada para el año 2005, no era desacertada la redacción original de la Ley N° 25.944, en cuanto intentaba asegurar el respaldo financiero necesario para el pago de la prestación.

Carácter de la Prestación Anticipada

La creación de este beneficio no ha traído aparejada ninguna modificación a la Ley N° 24.241, pero sí ha generado alguna discusión entre los especialistas: mientras algunos ven a esta norma como encuadrada dentro de los regímenes especiales, ya que comparte algunas de sus características tales como la reducción de requisitos (en el caso, la edad), monto diferencial del haber e incompatibilidades especiales; para otros, dada su transitoriedad y la calificación de medida excepcional contenida en la norma, es simplemente una prestación reducida que intenta un remedio coyuntural a la actual situación socioeconómica, y no un régimen especial.

Este último sector resalta el carácter transitorio de esta prestación, ya que al cumplirse la edad requerida la misma se convierte automáticamente en las prestaciones correspondientes del régimen de reparto.

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, cabe hacer notar la transitoriedad de la norma propiamente dicha, ya que se establece un plazo limitado a dos años a contar de la vigencia de la ley, durante el cual podrán los interesados acogerse a las prestaciones en ella previstas.

Este plazo podrá ser prorrogado por el Poder Ejecutivo por dos años más. Dada la tendencia a las prórrogas existente en nuestra legislación, no sería aventurado considerar que probablemente este

plazo podría ser ampliado conforme a la facultad conferida al PEN., tal como aconteció con anteriormente con otras medidas excepcionales y transitorias, por ej., la reducción de las contribuciones patronales la reducción de aportes personales de los afiliados a capitalización, etc.

Régimen General

La Ley Nacional de Empleo N° 24.013, del 13 de noviembre de 1991, creó el actual régimen vigente de cobertura del desempleo en Argentina.

El tema de la cobertura de esta contingencia está contemplada en el Título 4: “De la protección de los trabajadores desempleados”. Este Título cuenta con un único Capítulo que trata sobre el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo (artículos 111 al 127).

La Ley Nacional de Empleo está reglamentada por los decretos nacionales N° 2.725/91 y N° 739/92. Este último decreto es el que reglamenta el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo, a la vez que el decreto N° 51/99 establece la metodología de cálculo de la prestación por desempleo.

Personas protegidas

El Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo es aplicable a todos los trabajadores cuyo contrato de trabajo esté regido por la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 y tiene vigencia en todo el territorio nacional.

Al regir con exclusividad para los sectores con contrato de trabajo, queda excluido un amplio número de trabajadores tales como:

- los trabajadores del Régimen Nacional de Trabajo Agrario establecido por la Ley N° 22248
- los trabajadores del servicio doméstico
- los trabajadores de la industria de la construcción
- quienes hayan dejado de prestar servicios en la administración pública Pública Nacional, Provincial y Municipal
- Los trabajadores de la educación que se desempeñen en establecimientos privados de enseñanza
- Los trabajadores que se desempeñan en instituciones universitarias privadas reguladas de conformidad con la Ley 24521 (Personal Docente de la Educación Superior)
- Trabajadores autónomos y monotributistas

En el caso de los trabajadores agrarios la situación ha sido particularmente disvaliosa ya que los empleadores rurales se veían obligados a tributar al Fondo Nacional de Empleo, Ley 24.013, en iguales condiciones y montos que los empleadores con relaciones laborales regidas por la Ley de Contrato de Trabajo, pero, sus empleados no contaban con ninguna cobertura en caso de despido. Esta situación implicaba una clara transferencia de recursos entre dos sectores de trabajadores, de corte regresivo ya que los salarios del sector primario de nuestra economía siempre han estado en inferioridad de condiciones con relación a los trabajadores urbanos. Esto fue solucionado recién en el año 2004, cuando se puso en marcha el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo para Trabajadores Agrarios instituido por la Ley 25.191.

En el caso de los trabajadores de la industria de la Construcción, la situación de discriminación a la que se veían sometidos ya que, como en el caso de los rurales, contribuían al Fondo Nacional de Empleo pero no eran elegibles para recibir las prestaciones y había caducado su anterior cobertura,

fue solucionada a partir de la puesta en vigencia del Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo para Trabajadores de la Construcción creado por Ley 25.371.

Asimismo, se encuentran inhibidos para acceder a esta prestación los trabajadores que:

- Perciban prestaciones previsionales o prestaciones no contributivas (excepto beneficiarios de Pensión Vitalicia Ex Combatientes del Atlántico Sur, Leyes 23848 y 24892).
- Tengan otro empleo en relación de dependencia.
- Hayan renunciado o cesado en la relación laboral de mutuo acuerdo con el empleador o los que hayan optado por el retiro voluntario.
- Perciban a través de una Aseguradora de Riesgos de Trabajo (ART) una prestación dineraria por accidente de trabajo o 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%).

Requisitos para el otorgamiento de la prestación

Para tener derecho a la prestación por desempleo, el trabajador debe encontrarse en alguna de las situaciones que a continuación se señalan:

1. Hallarse en situación legal de desempleo y disponible para ocupar un puesto de trabajo adecuado y haber sido despedido bajo los siguientes supuestos:

- Despedido sin causa justa o por fuerza mayor o disminución del trabajo no imputable al empleador.
- Disolución del contrato por denuncia del trabajador fundada en una justa causa.
- Extinción colectiva del contrato por motivo económico o tecnológico o por quiebra o concurso del empleador
- Cumplimiento del tiempo, obra o servicio del contrato.
- Muerte, jubilación o invalidez de empleador individual.

2. Estar inscrito en el Sistema Unico de Registro Laboral y haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo durante un período mínimo de 12 meses en los tres años anteriores al cese de la relación laboral y de 90 días en los últimos 12 meses para el caso de los trabajadores contratados por empresas de servicios eventuales.

3. No percibir beneficios previsionales, o prestaciones no contributivas nacionales, provinciales o municipales.

4. Solicitar el otorgamiento de la prestación en los plazos y formas que corresponda, esto es, dentro del plazo de 90 días a partir del cese de la relación laboral.

Duración de la prestación

El tiempo total de prestación se establece en función de las cotizaciones realizadas en los últimos tres años, con arreglo a la siguiente escala:

Meses cotizados	Duración de la Prestación (en meses)
12 a 23	4
24 a 35	8
36 o más	12

Para los trabajadores eventuales la duración será de un día por cada tres de cotización, con un tope máximo de cuatro meses, computándose solamente períodos de contratación superiores a 30 días.

Cabe destacar que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como autoridad de aplicación del seguro de desempleo, está autorizado a aumentar la duración de las prestaciones en función de las disponibilidades financieras del sistema.

En virtud de esta facultad, y en el marco de la grave crisis que atravesó nuestro país desde fines del 2001, el Ministerio de Trabajo dictó la Resolución 858/2002 por la cual se implementó una ayuda económica para la protección de los trabajadores desempleados materializada mediante una extensión de seis cuotas de la prestación original del subsidio para aquellos beneficiarios de 45 años o más de edad, con hijos con derecho al cobro de asignaciones familiares. El monto de la ayuda económica consiste en el 70% de del monto de la primera cuota del seguro de desempleo más las asignaciones familiares correspondientes. El monto de la ayuda no puede ser inferior a los \$150 sin contar las asignaciones familiares.

Monto de la prestación

La prestación se calcula como un porcentaje del importe neto de la mejor remuneración mensual, normal y habitual del trabajador en los seis meses anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación de desempleo.

La cuantía para los primeros cuatro meses⁶ es determinada por el Consejo Nacional de Empleo, Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (CNEPS); del 5° al 8° mes será equivalente al 85% de la de los primeros cuatro meses y, del 9° al 12° mes, será equivalente al 70% de la de los primeros cuatro meses. Existe un monto mínimo y un máximo que lo fija el CNEPS.⁷

Además de la prestación monetaria el desempleado continúa percibiendo las prestaciones médico asistenciales, las asignaciones familiares y el cómputo del período de la prestación a los efectos previsionales.

El Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo también prevé la modalidad de pago único de las prestaciones para trabajadores que se constituyan como asociados o miembros de cooperativas en proyectos productivos. En función de la poca difusión de del sistema, de lo exiguo de los montos y de la falta de asistencia técnica para la formulación y presentación de proyectos y para el seguimiento de los mismos, es muy escaso el número de solicitudes de pago único.

⁶ Actualmente es de un 50% (Conte-Grand, 1997-2005).

⁷ Actualmente es de \$ 150 y \$ 300 respectivamente (ídem anterior)

Suspensión de la prestación

La prestación se suspende si el beneficiario:

- No acepta los empleos que le sean ofrecidos por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- No asiste a las actividades de formación profesional o a cualquier otro requerimiento del Ministerio.
- No proporciona la información que se le solicite o no informe sobre cambios de domicilio o residencia.
- Cumple el servicio militar o es condenado a penas con privación de libertad.
- Celebra contratos de trabajo de duración determinada por un plazo mayor de 12 meses.

Extinción de la prestación

La prestación se extingue en los siguientes casos:

- Al cumplirse el plazo de la prestación o al obtener beneficios previsionales.
- Al celebrar un contrato de trabajo superior a 12 meses.
- Al obtener o continuar percibiendo la prestación mediante fraude y sin que correspondiera.
- Por no comunicar la incorporación a un nuevo puesto de trabajo o negarse reiteradamente a aceptar puestos de trabajo ofrecidos por la entidad de aplicación.

Obligaciones de los empleadores y financiamiento

La Ley de Empleo establece que los empleadores deben registrar a los trabajadores en el libro especial previsto por la Ley de Contrato de Trabajo y proporcionar a la autoridad encargada la información que se les solicite.

De igual forma, el empleador debe efectuar contribuciones al Fondo Nacional de Empleo, entre las cuales el 1,5% de las contribuciones previstas para las Cajas de Asignaciones Familiares se destinará a financiar las prestaciones por desempleo⁸. A partir de las reformas introducidas en 1995 destinadas a generar mayor empleo vía la rebaja de costos laborales, el sistema perdió en promedio un 27,5% de sus recursos genuinos, lo que ha obligado a asignar recursos fiscales extraordinarios a la financiación del programa.

⁸ Según Conte-Grand, 1997, pág. 68, de esta forma el aporte obligatorio para las Cajas de Asignaciones Familiares queda reducido al 7,5% de los salarios. Además señala que la Ley de Empleo previó un aporte del 0,5% de los trabajadores y del 0,5% de los empleadores privados que fueron observados por el Poder Ejecutivo y no entraron en vigencia

Administración del Sistema

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social tiene a su cargo la administración y gestión del Fondo Nacional de Empleo. La gestión de otorgamiento de prestaciones está a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social. Queda reservado para el Consejo Nacional de Empleo, Productividad y Salario Mínimo, Vital y Móvil (CNEPS) la facultad de fijar los niveles de las prestaciones.

La Ley de Empleo también contempla la creación de un organismo contralor, a tales efectos creó una Comisión Bicameral⁹ integrada por tres Senadores y tres Diputados la que tiene como principal función supervisar el cumplimiento de la Ley de Empleo, la que, en la práctica nunca llegó a constituirse.

c. Funcionamiento del sistema desde la perspectiva de los beneficiarios

A manera de presentar elementos de juicio que complementan y enriquezcan el relevamiento de la situación del desempleo y del actual Sistema de Seguro de Desempleo en Argentina, se han recogido algunos datos de interés que son el producto de estudios empíricos realizados en base a la última encuesta a beneficiarios del seguro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, realizada por los organismos administradores del sistema durante los años 2001 (recolección de la información) y 2002 (procesamiento).

Las conclusiones más relevantes, a los efectos de este informe pueden resumirse así:

- El 15% de los beneficiarios del Seguro de Desempleo que fueron encuestados enfrentaron el problema de no tener los aportes patronales completos al momento de solicitar la prestación por incumplimiento patronal.
- El 30% recibía parte de la remuneración en negro. Hasta el momento del relevamiento los empleadores no recibían ninguna sanción o intimación frente a tales denuncias. Recién a partir del presente año el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha recuperado su capacidad fiscalizadora y sancionatoria en materia laboral.
- Sólo el 20% de los desocupados fueron asesorados o asistidos por su Sindicato durante el proceso de despido, y sólo 5 de cada 10 recibieron en forma completa la indemnización que les correspondía.
- El 30% de los beneficiarios cae en la inactividad o se mantiene desocupado al menos 24 meses o más sin conseguir reinsertarse laboralmente.
- Solo un 30% logra recuperar un empleo registrado, jóvenes con estudios secundarios completos, en su mayoría. El 40% sigue una estrategia cuentapropista o toma un trabajo precario (en negro).

⁹ Esta Comisión estará integrada por el Presidente y Vicepresidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado de la Nación y el Presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la misma Cámara, y los Presidentes de las Comisiones de Legislación del Trabajo, de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados (artículo 151 de la Ley n° 24.013).

- En cambio, el 30% de los desocupados con más edad y/o menos instrucción -hombres y mujeres-, tiende a no conseguir un empleo regular y a permanecer en la desocupación o caer en el desaliento sin ningún tipo de apoyo.
- Siete de cada 10 desocupados demandan algún tipo de orientación y solicitan capacitación.
- Un 50% de los beneficiarios habría estado interesado en tomar la opción de “Pago Unico” del seguro de desempleo para formar una empresa; sin embargo el 97% nunca conoció esa posibilidad.
- Sólo el 15% de los beneficiarios recibió algún tipo de información, orientación o asistencia por parte de alguna Oficina de Empleo. El 90% concentró su búsqueda de empleo preguntando a amigos y conocidos, muchos de ellos también desocupados.
- El Seguro de Desempleo en Argentina concentra el 90% de sus beneficiarios en hogares pertenecientes al quintil con menores ingresos per cápita.

Este estudio fue realizado a efectos de servir como insumo para la reformulación del seguro de desempleo, para lo que se creó una Comisión en el Ambito del Ministerio de Trabajo, pero a la fecha no ha formulado recomendaciones.

d. Análisis de desempeño del seguro en Argentina

En síntesis, en nuestro país el seguro de desempleo es aplicable a todos los trabajadores, con excepción de los trabajadores del agro, del servicio doméstico, de la construcción y de la administración pública.

Es condición para percibir el beneficio encontrarse en situación legal de desempleo y disponible para ocupar un puesto de trabajo adecuado. Se exige haber cotizado a la seguridad social durante un período mínimo de doce meses.

El monto de la prestación se calcula como un porcentaje de la remuneración obtenida en los últimos seis meses. La cuantía es actualmente de un 50% y disminuye progresivamente hasta el doceavo mes, si bien existe un monto máximo y un mínimo. El trabajador cesante mantiene los restantes beneficios de la seguridad social. Se contempla también el pago único de la prestación en determinados casos.

La duración del beneficio depende de las cotizaciones y es de entre cuatro y doce meses.

El financiamiento proviene de las cotizaciones del empleador y los aportes de los trabajadores y el resto se financia con recursos fiscales.

La administración del sistema le corresponde al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través del Fondo Nacional de Empleo. El otorgamiento de las prestaciones está a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Sin embargo, en Argentina, parecería prevalecer en el ámbito de las políticas sociales una disociación que “imposibilita la generación y mantenimiento de políticas estables en el tiempo”¹⁰ que permitan mejorar, realmente, la situación de los colectivos a los que van dirigidas las mismas.

Como ya se señaló, en Argentina, que se incorpora tardíamente al conjunto de países con protección por desempleo por medio de un seguro de diseño clásico estilo europeo, se pueden detectar, al menos, tres cuestiones que afectan profundamente la eficacia y eficiencia del sistema.

La primera, que comprende a todo el universo de las políticas de seguridad social, se refiere al desfinanciamiento instrumentado vía las políticas de rebaja de los costos salariales.

La segunda está vinculada con su “focalización” y asiento sobre la laboralidad que tiene una fuerte correlación inversamente proporcional con los niveles de cobertura.

La tercera se relaciona directamente con el deterioro del valor real de las prestaciones del seguro de desempleo mediante un “congelamiento” no explicitado que pudo implementarse gracias a la escasa predisposición de los actores sociales involucrados a instalar en la agenda de discusión política la defensa de este instituto de la política de seguridad social.

1) Situación Financiera

En 1995 se dictó el decreto 292 de Reducción de Contribuciones Patronales, estableciéndose una merma significativa en el aporte a cargo de los empleadores y, por consiguiente, en los fondos a ingresar a todos los subsistemas de la seguridad social. El argumento utilizado para imponerlo fue el de lograr un mayor incentivo a la creación de puestos de trabajo.

De acuerdo a un informe del propio Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el período comprendido entre 1995 y 1999, se experimentó una reducción severa de las contribuciones, que implicó un costo para el sistema de seguridad social de más de \$19.000 millones de dólares. Una de las evaluaciones realizadas, señala que “...el empleo formal en la industria declinó en un 5,6% en ese período. En el caso de las provincias más beneficiadas con una menor imposición al trabajo, el empleo se redujo en un 1.2%”. El estudio concluye que “se argumenta que la existencia de impuestos al trabajo es una de las causales de la informalidad en el empleo, por lo tanto, una disminución de las cargas patronales reduciría el incentivo de mejorar la competitividad a través de la no-declaración del personal ocupado. En nuestro país, por el contrario, el crecimiento del trabajo informal fue indiferente a las mayores deducciones impositivas sobre los salarios”¹¹. Es decir, se produjo un efecto perverso en materia de crecimiento y regularización del empleo, como respuesta a la reducción de contribuciones.

A partir del año 2001, la tasa de cotización al Fondo Nacional de Empleo aumentó del 0.9% de la nómina al 1% en 2002.

Durante los años 2000 y 2001, el Estado financió políticas activas de empleo que representaron, aproximadamente, el 30% de los gastos totales en cobertura del desempleo. A partir de 2002 se suspendió este financiamiento para canalizar los fondos así liberados al financiamiento del Plan

¹⁰ Chebez, Victor; “Donde Mueren las Políticas”, Cuadernos Sociales N°5, Universidad de Rosario, 2004

¹¹ ¹⁰ Argentina, MTySS: Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social (1999), *Informe: Reducción de alícuotas de contribuciones patronales*, julio de 1999

Jefes y Jefas de Hogar, constituyendo un subsidio encubierto desde los trabajadores desocupados provenientes del sector formal a los desocupados del sector informal de la economía.

Por último, más allá de las reducciones de las contribuciones, el esfuerzo contributivo realizado por los sectores formales de la economía no se ve reflejado en un impulso a las políticas de cobertura de esta contingencia; ya que tal como se refleja en el cuadro siguiente un importante porcentaje de la recaudación ingresada al Fondo Nacional de Empleo no se destina al gasto del seguro en sí mismo, sino que una considerable porción se destina a costos administrativos y a otros institutos de la asistencia social. Se trata de un subsidio desde los desocupados a otros sectores sociales.

Cuadro 5

*Seguro de Desempleo: Esquema de Ingresos y Gastos
Recaudación del Fondo Nacional de Empleo y Pagos Cuota Seguro*

Período	Recaudación FNE	Pago Cuota Pura	Porcentaje de lo recaudado afectado a pago beneficios
1° semestre 2004	155.867	75.414	48.38%
2° semestre 2004	183.543	82.875	45.15%
1° semestre 2005	197.140	84.542	42.90%

Fuente: Elaboración propia en base a datos SSS.

2) Cobertura del Seguro por Desempleo

En primer lugar, no todos los desocupados tienen acceso a los beneficios del Seguro de Desempleo; hay trabajadores excluidos por la misma ley. En segundo lugar, para acceder al seguro es necesario haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo durante un período mínimo de 12 meses durante los últimos tres años anteriores al cese del contrato legal del desempleo. Se deja de lado a una gran cantidad de desempleados formales o del sector informal

Esto explica, en gran medida, su baja cobertura: durante 1995 el promedio mensual de prestaciones (no beneficiarios) fue equivalente al 6% de los desocupados abiertos registrados por las estadísticas y para 1999 cubrió al 7%.

En el marco de la crisis económica del año 2001, la cobertura de los desocupados abiertos cayó a niveles cercanos al 5% y se mantuvo en niveles similares a lo largo de toda la crisis, tal como se señala en el siguiente cuadro.

Cuadro 6

Población cubierta por el seguro de desempleo como porcentaje de la población desocupada

Período	Desocupados	Beneficiarios SIPD	Porcentaje cubierto
2001	2.745.000	144.738	5.27%
2002	2.670.000	200.398	7.50%

2003	2.175.000	105.371	4.84%
------	-----------	---------	-------

Fuente: Elaboración en base a datos DNPSS del MTESS

Esto da cuenta de la baja o nula incidencia de este tipo de políticas sobre la magnitud del desempleo urbano en Argentina. Más grave es aún la situación si se considera dentro de los desocupados a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar, lo que eleva el número de desempleados a aproximadamente 2.970.000 en el año 2003, siendo la cobertura, en este caso, de sólo el 3,5%.

3) Evolución de las prestaciones

La ley 24.013 establece que el monto de las prestaciones es un porcentaje del importe neto de la mejor remuneración mensual, normal y habitual del trabajador en los seis meses anteriores a la interrupción del contrato de trabajo. La fijación de una banda con piso y techo limitó la percepción del subsidio a los montos establecidos políticamente y la práctica ha terminado modificando lo señalado por la ley ya que se desvinculó el monto de la prestación de los salarios.

Se ha provocado así una situación paradójica en la cual, por un lado se adopta un modelo europeo, focalizado, contributivo y basado en la laboralidad a los efectos del financiamiento del sistema y del otorgamiento de la cobertura pero, por el lado de las prestaciones no se respeta el principio de equidad de las contribuciones, que han llegado al extremo de permanecer congeladas desde hace 11 años, luego de haber sido reducidas en un 25% en su valor máximo en 1994, tal como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 7

Monto de Prestaciones (1992-2005)

Resoluciones del Consejo Nacional de Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil	Montos	
	Mínimo	Máximo
Resolución N° 1/1992	125	400
Resolución N° 2/1994	150	300

En sus orígenes, con los montos establecidos, la tasa de sustitución representaba, en promedio, el 33% del salario medio de la economía. Con la baja nominal de las prestaciones producida en el año 1993, la tasa de sustitución se redujo al 26% durante un período de 7 años. Si consideramos que los salarios nominales, en 2002, cayeron un tercio de su valor, la tasa de sustitución se elevó por un breve período.

A partir de la recuperación de los salarios que comienza en 2003, la tasa de sustitución ha ido cayendo hasta llegar a mediados de 2005 a un nivel del 17% del salario medio de la economía.

El impacto desigual de las variaciones de precios observados desde la devaluación de principios del año 2002, queda reflejado en el cuadro siguiente. Dada la estructura productiva argentina y más precisamente la composición de nuestras exportaciones, los precios que más han acompañado a la devaluación del peso han sido los correspondientes a los bienes transables que componen la canasta

básica de consumo y; mientras que, en promedio, el total de la población gasta \$1 de cada \$3 de su gasto total en alimentos, el 40% más pobre destina al mismo fin más de la mitad de sus ingresos.

Otro cálculo que puede y debe hacerse para analizar el nivel de las prestaciones es la relación existente entre el monto del subsidio y la canasta básica alimentaria. En el cuadro siguiente se detallan los valores mensuales de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y la Canasta Básica Total (CBT)

Cuadro 8

Valores mensuales de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) y de la Canasta Básica Total (CBT) para el adulto

Mes ¹	Canasta Básica Alimentaria Línea de Indigencia	Canasta Básica Total Línea de Pobreza
	\$	\$
Jun-02	90,67	210,36
Dic-02	105,72	232,59
Jun-03	103,13	227,92
Dic-03	105,76	231,61
Jun-04	106,88	234,08
Dic-04	108,36	239,48
Jun-05	114,49	251,88

Fuente: INDEC – Encuesta Permanente de Hogares

El monto mínimo del seguro no llega a cubrir la mitad de la CBA. Si consideramos que en la actualidad el 45% de los beneficiarios cobra el valor mínimo del Seguro por Desempleo, y más de la mitad de los beneficiarios de este rango (54,1%) declara tener cargas familiares; concluimos que más de la cuarta parte de las familias que reciben esta cobertura quedan muy por debajo de la línea de indigencia.

La relación con la línea de pobreza es también preocupante; el ingreso mínimo del Seguro por Desempleo apenas cubre cerca del 20% de la CBT (Canasta Básica Total) y con el monto máximo que se puede percibir por el sistema se alcanza poco menos del 40% de la misma.

El análisis realizado abarca los primeros meses de la cobertura, ya que cuando las prestaciones se extienden a períodos mayores a los 4 meses (8 a 12 meses) se produce una reducción al 85% del monto entre el 4° y 8° mes y al 70% en los meses sucesivos hasta alcanzar el año. Esta reducción del ingreso del asegurado permite observar cómo la cobertura de los gastos de la CBA y de la CBT disminuyen significativamente.

Sin otros ingresos más que el subsidio por desempleo y las asignaciones familiares correspondientes, una familia tipo, cuyo jefe ha generado aportes al Fondo Nacional de Empleo por más de 36 meses, se encuentra en la línea límite de los ingresos por indigencia y debería percibir más del doble para no calificar como pobre.

e. Conclusiones

Del análisis realizado surge que la principal debilidad del programa de cobertura de los desempleados por medio del Seguro de Desempleo, para el caso argentino, no se encuentra en el su diseño, que sigue el modelo clásico europeo y que, formalmente, contiene todos los componentes que permitirían un funcionamiento acorde a las necesidades ya probadas en la experiencia internacional. Por el contrario, dicha debilidad se ubica en la falta de ejecución de las políticas que es necesario llevar adelante para sostenerlo.

En ausencia de políticas que permitan desarrollar un sistema eficaz y eficiente para cumplir con los objetivos, la falta de compromiso de los actores sociales y la aplicación de medidas que han servido para deteriorar la ya precaria situación del Seguro comprometen seriamente, no sólo este subsistema de la seguridad social, sino la posibilidad de reincorporar a los desocupados al mercado de trabajo y evitar que el desempleado se convierta en un desocupado estructural.

El Estado debería diseñar una reforma bien estudiada de los seguros sociales, someterla a discusión pública, especialmente con los principales sectores involucrados, y lograr un consenso para su aprobación en el Congreso. Como aún subsiste la fragmentación y estratificación de entes gestores de los seguros sociales, debe promoverse la unificación de los múltiples programas, la homogeneización de las condiciones de adquisición de derechos y la eliminación de los privilegios.

El Estado debe contribuir a que los seguros sociales restablezcan el equilibrio financiero y actuarial, mediante el aumento de sus ingresos y la disminución de sus gastos. Lo primero demanda:

- (1) la reducción de la evasión y la mora mediante una credencial única para todos los pagos fiscales y colaboración estrecha con las autoridades tributarias, un registro informatizado, cuentas individuales de los asegurados, una mejor inspección y procedimientos de ejecución, y persecución efectiva de los transgresores
- (2) la adecuación de la seguridad social a la nueva realidad de los mercados de trabajo y
- (3) la creación de un entorno favorable para la inversión, incluidos los mercados financieros; el Estado debe establecer las reglas generales para la inversión de los fondos.

Todo ello sin dejar de alentar paralelamente la consolidación de la cobertura para, lo que es necesario diseñar un proyecto de extensión, calcular su costo y viabilidad, obtener los recursos requeridos mediante una combinación de fuentes internas y externas, y apoyar la sanción de la ley.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONTE-GRAND, Alfredo H. *Seguros de desempleo, formación profesional y servicios de empleo: sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica*. Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo, 57, 1997, 84 p.

COSTA, Rosanna. *Consideraciones sobre el desempleo y algunos alcances relativos al sistema de seguros*. Revista Jurídica del Trabajo, enero 1996, n°1, pp. 52-71.

ECHEVERRIA, Cristián. *Los seguros de desempleo: análisis y recomendaciones*. Papeles de Trabajo/PEP, julio, 1993, 36 p.

LARRAIN, Christian y Mario Velásquez. *Seguro de desempleo: enfoques teóricos y evidencia empírica*. Revista de Economía & Trabajo, Año I, n° 1, enero-junio 1993, pp. 69-94.

LOBOS PALACIOS, Macarena y Patricia Orellana. *Seguro de desempleo*. Memoria de Prueba, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 1997, 264 p.

BAUMAN, Zygmunt. *Trabajadores, consumismo y nuevos pobres*. Gedisa, Madrid. 1999.

CASTEL, Robert. *La Metamorfosis de la cuestión social. una crónica del asalariado*. Gedisa. Barcelona. 1999

RIFKIN Jeremy. *El fin del Trabajo; en: El fin del Trabajo. Nuevas Tecnologías contra puestos de trabajo. El nacimiento de la nueva era*. Paidós. Barcelona. 1994)

SENNETT, Richard. *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Editorial Anagrama. Barcelona. 2000

MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, “*Informe Económico* N° 28

OIT. .“*El Trabajo en el Mundo 2000. La Seguridad de los Ingresos y la Protección Social en un Mundo en Plena Transformación*” OIT Ginebra 2000

LEGISLACION

ARGENTINA. *Ley 24.013* de noviembre de 1991 (BO de 17 de diciembre), *Ley de Empleo*. Título 4, De la protección de los trabajadores desempleados. Capítulo Unico, Sistema integral de prestaciones por desempleo (artículos 111 al 127). En: Internet: <http://www.saij.jus.gov.ar/>

ARGENTINA. **Decreto Nacional 739/92**, de 29 de abril de 1992 (BO de 5 de mayo), **Decreto Reglamentario del Título IV de la Ley 24013** (Ley de Empleo). En: Internet: <http://www.saij.jus.gov.ar/>

ARGENTINA. **Decreto Nacional 2.725/91**, de 26 de diciembre de 1991 (BO de 2 de enero de 1992), Decreto Reglamentario del Ley de Empleo 24013. En: Internet: <http://www.saij.jus.gov.ar/>

ARGENTINA. **Decreto Nacional 51/99**, de 27 de enero de 1999 (BO de 29 de enero), Cálculo de la prestación por desempleo. En: Internet: <http://www.saij.jus.gov.ar/>

COLOMBIA. **Ley n° 50**, de 28 de diciembre de 1990, por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones. (D.O de 1° de enero de 1991). Documentos de Derecho Social (Ginebra) (2):1-18, 1991.

URUGUAY. **Ley n° 15.180**, del 20 de agosto de 1981. Actividad Privada, se establece un régimen de prestaciones para cubrir la contingencia del desempleo forzoso de empleados privados. En: Internet: <http://leyes.parlamento.gub.uy/>

VENEZUELA. **Decreto n° 1086**, del 23 de agosto de 1990 (Gaceta Oficial de 31 de agosto), por el cual se dicta la reforma parcial del decreto n° 599, de 23 de noviembre de 1989, relativo al reglamento del seguro social, a la contingencia de paro forzoso. Documentos de Derecho Social (Ginebra) (1) :103-108, 1991.