

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

MARTA DE LOS SANTOS Lic. en Sociología. **NÉSTOR MANUEL ALFONSO** Lic. en Sociología Lic. en Sociología – Mg. en Socio-Antropología Fc. Cs.Econ. y Sociales – U.N. Mar del Plata

El equilibrio entre la oferta y la demanda que plantean los modelos teóricos acerca del mercado de trabajo, basados en factores que regulan tanto el número como la calidad de los empleos, se aleja de las realidades que hoy nos tocan analizar.

En este contexto han surgido instituciones que tienden a producir ajustes en este mercado, una de ellas, la **prestación por desempleo**, se ha implementado en nuestro país desde 1992. Es nuestro objetivo realizar un estudio acerca de su desarrollo empírico en el Partido de General Pueyrredón, comparando con las diversas posturas teóricas que a nivel global se acercan al tema y las propuestas que hacen a su transformación.

INTRODUCCIÓN

El equilibrio entre la oferta y la demanda que plantean los modelos teóricos acerca del mercado de trabajo, basados en factores que regulan tanto el número como la calidad de los empleos, se aleja de las realidades que hoy nos toca analizar. La magnitud del desequilibrio se manifiesta en el resultado que marcan los indicadores de desempleo y subempleo en una realidad dada. Diversos enfoques enfatizarán en los factores más relevantes a considerar definiendo las variables más sensibles que hacen a esta problemática, por lo que se plantean también, estrategias tendientes a regular (o desregular, según sea el caso), manifestándose en última instancia en estrategias de políticas públicas, llevadas adelante por los Estados, nacionales, provinciales y últimamente los municipales.

En este contexto han surgido instituciones que tienden a producir ajustes en este mercado, una de ellas, la **prestación por desempleo**, se ha implementado en nuestro país desde 1992. Es nuestro objetivo realizar un estudio acerca de su desarrollo empírico en el Partido de General Pueyrredón. Para ello se han analizado los datos de las 1.325 encuestas oficiales realizadas por la Sub-Secretaría de Trabajo, delegación Mar del Plata en el año 1998, de acuerdo al cuestionario que se encuentra en la publicación "Procedimiento de Control Permanente a los beneficiarios del Seguro por Desempleo", a los que perciben esta prestación. Se complementó con 9 entrevistas en profundidad a desempleados que cobraban este beneficio, obtenidas en forma azarosa, y posteriormente se han tenido en cuenta los datos provisorios de la encuesta realizada en el año 2000.

COBERTURA DE DESEMPLEO EN ARGENTINA

Los problemas en el mercado de trabajo en Argentina que se manifestaban con un crecimiento del subempleo desde mediados de la década del 70, se acrecentaron fuertemente luego de las reformas económicas introducidas a partir de 1991, consideradas como el primer proceso significativo alternativo al modelo de sustitución de importaciones. La oferta tendió a expandirse mientras que la demanda se estancaba, intensificándose la retracción cuando se produjeron problemas ocasionados en los mercados de capitales internacionales, impactando en el mercado de trabajo nacional con un crecimiento significativo en el desempleo abierto y el subempleo.

En este contexto, y dentro de las políticas de empleo, en coordinación con las políticas económico sociales es que surge la normativa actual en el año 1991: la Ley Nacional de Empleo. Sus antecedentes se remontan al año 1967, como primer régimen de cobertura instrumentado por convenio colectivo para los trabajadores de la construcción. En 1984 las Cajas de Subsidios Familiares comienzan a administrar un régimen para los trabajadores que fueran beneficiarios

de asignaciones familiares y perdieran su empleo, sus beneficios consistieron en el mantenimiento de esas asignaciones y a un suplemento equivalente al 70% del salario mínimo. Asimismo se consideró a los trabajadores que no tenían el derecho a los subsidios familiares, previendo un subsidio especial por único período de cuatro meses.

El régimen actual, denominado **Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo** incluye a todos los trabajadores del territorio nacional, cuyo contrato se rija por la Ley de Contrato de Trabajo, con la exclusión de los trabajadores del Régimen Nacional de Trabajo Agrario, del servicio doméstico y quienes hayan dejado de prestar servicios en la administración pública por medidas de racionalización administrativa.

El cuadro N°1 muestra la evolución de esta prestación desde el año 1992 a noviembre de 1998.

CUADRO N° 1. PRESTACIÓN POR DESEMPLEO ARGENTINA

| AÑO | CASOS | CASOS | MONTOS (*) | MONTOS(*) |
|--------------|------------------|---------------|------------------|---------------|
| | Anuales | media mensual | Anuales | media mensual |
| 1992 | 23.221 | 7.740 | 9.245 | 3.082 |
| 1993 | 874.517 | 72.876 | 324.127 | 27.011 |
| 1994 | 1.182.154 | 98.513 | 378.842 | 31.570 |
| 1995 | 1.468.160 | 122.347 | 377.111 | 31.426 |
| 1996 | 1.534.621 | 127.885 | 397.365 | 33.114 |
| 1997 | 1.144.549 | 95.379 | 313.776 | 26.148 |
| 1998 | 893.306 | 89.331 | 241.903 | 24.190 |
| TOTAL | 7.120.528 | | 2.042.369 | |

(*) miles de pesos

Fuente: MTSS, ANSES.

El estudio elaborado por la O.I.T.,¹ en sus consideraciones finales acerca del Seguro de Desempleo en Argentina concluye:

"El Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo tiene alcance limitado por cuanto cubre algo más de 100.000 trabajadores sobre un universo de desocupados del orden de los 2.000.000."

EL SISTEMA DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN EL PARTIDO DE GENERAL PUEYRREDÓN

Si bien el mercado de trabajo en este distrito ha seguido los vaivenes de la implementación de políticas económicas a nivel nacional y el reflejo de las crisis a nivel internacional, la estructura de su economía local hace que se manifiesten ciertos efectos negativos con un énfasis mayor al del nivel nacional.

La Encuesta Permanente de Hogares que se realiza a partir de octubre de 1995 en el aglomerado Mar del Plata-Batán, en general muestra desde sus comienzos la importancia de los indicadores de la tasa de desocupación y de subocupación.

Cuadro N°2. COMPARACIÓN EVOLUCIÓN TASA DE DESOCUPACIÓN OCTUBRE/95 A OCTUBRE/01

¹ O.I.T. N° 57 – Seguros de Desempleo, Formación Profesional y Servicios de Empleo. Sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica, Alfredo H. Conte-Grana – Equipo técnico Multidisciplinario para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay – Edición 1997 – Impreso en Chile, (Capítulo II realizado con el aporte de Adriana Marshall y Mario Velázquez y Cap. III realizado con el aporte de Adriana Marshall).

| | Oct-95 | May-96 | Oct-96 | May-97 | Oct-97 | May-98 | Oct-98 | May-99 | Oct-99 | May-00 | Oct-00 | May-01 | Oct-01 |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|-------------|
| Mar del Plata | 22,1 | 20,1 | 19,5 | 19,3 | 17 | 15,4 | 12,2 | 18,2 | 14,7 | 14,6 | 20,8 | 19 | 22,8 |
| Ciudad Bs. As. | 13,3 | 11,9 | 12,8 | 13,1 | 11,1 | 9,5 | 8,6 | 10,5 | 10,3 | 11,2 | 10,4 | 13,4 | 14,3 |
| Partidos conurb. | 19 | 20,4 | 21,2 | 18,6 | 15,6 | 15,8 | 15,1 | 17,5 | 16,1 | 17,9 | 16,5 | 18,7 | 21 |
| Total aglom. | 16,6 | 17,1 | 17,3 | 16,1 | 13,7 | 13,2 | 12,4 | 14,5 | 13,8 | 15,4 | 14,7 | 16,4 | 18,3 |

Fuente: INDEC, EPH.

Cuadro N°3. COMPARACIÓN EVOLUCIÓN TASA DE SUBOCUPACIÓN. OCTUBRE/95 A OCTUBRE/01

| | Oct-95 | May-96 | Oct-96 | May-97 | Oct-97 | May-98 | Oct-98 | May-99 | Oct-99 | May-00 | Oct-00 | May-01 | Oct-01 |
|----------------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Mar del Plata | 11,2 | 9,7 | 11,7 | 14,7 | 14,3 | 14 | 12,6 | 14,3 | 14,8 | 15,6 | 14,8 | 18,8 | 16,2 |
| Ciudad Bs. As. | 8,9 | 9,9 | 9,1 | 9,6 | 9 | 10,8 | 9,8 | 11,6 | 11,6 | 11,7 | 9 | 9,8 | 11,8 |
| Partidos conurb. | 14 | 13,7 | 15,7 | 14 | 14,5 | 14,1 | 15,6 | 17,3 | 16,5 | 16,5 | 16 | 15,9 | 18,5 |
| Total aglom. | 12,5 | 12,7 | 13,6 | 13,2 | 13,1 | 13,3 | 13,6 | 14,9 | 14,3 | 14,5 | 14,6 | 14,9 | 16,3 |

Fuente: INDEC, EPH.

Otros estudios realizados para esta ciudad² coinciden en aceptar como elementos condicionantes de estas tasas, a la caída del consumo y la concentración de la oferta en la rama comercio, la crisis de los sectores construcción, pesquero y textil, otrora muy dinámicos en la economía local, y la contracción de la demanda de servicio doméstico por las restricciones económicas del sector demandante, entre otros.

Contribuyeron al fenómeno el crecimiento de la población, fundamentalmente del sector de activos como producto de una migración constante, al menos hasta la mitad de la década del 90³ y una alta tasa de actividad, que son también características de la oferta de trabajo.⁴

El objetivo, dentro de los límites de este estudio es indagar el funcionamiento del Sistema de Prestaciones por desempleo en Gral. Pueyrredón, como elemento correctivo de las dificultades que enfrenta el mercado, y si ha servido como un instrumento eficiente para enfrentar este proceso. Además observar las tendencias del comportamiento empírico acerca de algunas hipótesis que han desarrollado diversos autores sobre este tema.

Desempleados de un empleo formal.

En principio es necesario aclarar que para poder acceder al sistema, se exige la obligatoriedad de contar con los aportes y contribuciones propios del empleo formal. Es decir el subsidio puede ser percibido solamente por los empleados cuyos empleadores cumplieron con los aportes de Ley. No solamente se observa que quedan excluidos aquellos trabajadores que lo hicieron

² Lacabana, Miguel y otros, "Mar del Plata en Transición. Mercado de Trabajo local y estrategias familiares", Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Centro de Investigaciones Económicas, Grupo de Estudios del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, U.N.M.d.P., 1997. Alperín Weisburd, Leopoldo y otros, Mercado de Trabajo y Reproducción Social "Precariedad y adaptación de los Hogares marplatenses, Grupo de Investigación Calidad de Vida, Facultad de Humanidades, U.N.M.d.P., 1998.

³ La tasa de crecimiento de la población en el período 91-95 fue para el Partido de Gral. Pueyrredón del 2,6%. La tasa nacional 1,5%. El 54% de la población es migrante. El 81,3% tiene más de cinco años de haber llegado al distrito.

⁴ Contrariamente a esta tendencia, los datos provisionales publicados por el INDEC, según el Censo 2001 el crecimiento promedio para la década fue del 0,57, estimándose en principio que la emigración de marplatenses hacia el exterior en los últimos tres años produjo esta reversión.

dentro de formas de evasión total de la legislación laboral (trabajo en negro), sino que aparecen sufriendo recortes en las prestaciones aquellos cuyos empleadores evadieron parcialmente esa legislación⁵. En varios casos se ha constatado que se debió denunciar al empleador a la D.G.I.-A.F.I.P., luego de haber cesado, a fin de poder entrar en el régimen.

Población elegible

Las condiciones requeridas para las prestaciones tienen distintos niveles de exigibilidad:

- * La exigencia prioritaria es que el despido sea involuntario, o devenga del derecho del empleado a considerarse despedido.
- * La población elegible que indica la Ley Nacional es de cumplimiento estricto.

El relevamiento efectuado entre todos los encuestados durante 1998, en este distrito, pareciera no confirmar la apreciación de que es significativa la exclusión femenina,⁶ teniendo en cuenta su peso relativo dentro de la PEA,⁷ lo que se reafirma con los datos provisorios de la encuesta del 2000. Se puede sugerir que en esta ciudad las industrias más relevantes (pesca, textil y alimentación) y el sector servicios ocupan una porción importante de mano de obra femenina.

CUADRO N°4.

BENEFICIARIOS DE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO, ENCUESTADOS Partido Gral. Pueyrredón – 1998 Composición por sexo

| | Valores absolutos | % |
|--------------|-------------------|-----|
| Masculino | 826 | 62 |
| Femenino | 499 | 38 |
| <u>Total</u> | 1325 | 100 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos Encuesta MTSS. Delegación Mar del Plata

La comprobación del ingreso de un empleo formal, también es considerada obligatoria. Este subsidio tiene las exigencias propias de un seguro por desempleo, dependiendo las prestaciones de las contribuciones previas y relacionado con el salario del empleo anterior, y no con las necesidades del beneficiario, otorgándose por un tiempo limitado de acuerdo a la antigüedad de los aportes.

La exigencia de disponibilidad para el trabajo, o que el beneficiario busque empleo, es una demanda mucho más laxa. Se requiere la contestación de un cuestionario, que es condición *sine qua non* para poder seguir cobrándolo, pero se percibe que es más un requisito tendiente a dejar de pagar el subsidio a aquellos que no lo cumplan, que un seguimiento de las actitudes del desempleado respecto a la búsqueda de trabajo.

⁵ "La medición efectuada (Octubre-Noviembre/93 Mar del Plata) mostraba... que la ocupación informal alcanzaba el 24,4% de la PEA y al 26,5% de los desocupados, afectando mayoritariamente a los varones de todos los segmentos sociales." Halperín Wesiburd, op. cit. pag. 17.

⁶ Marshall indica que las restricciones propias del régimen conformarían las limitaciones más importantes para la extensión de la cobertura, quedando más desprotegidos grupos más vulnerables como mujeres y jóvenes. Marshall, Adriana, op. cit. pag. 20.

⁷ Si bien no contamos con los datos desagregados en esta ciudad, si tomamos en cuenta los que presenta Monza para 1989 en todo el país, la participación masculina de mayores era del 10,1; de los varones de edad central del 87,5; la femenina edad central 42% y la juvenil tanto de varones como de mujeres estaría en un 41,6%. Monza, Alfredo, La Situación Ocupacional Argentina, Diagnóstico y Perspectivas, en Desigualdad y Exclusión, Unicef/Losada, Bs.As. 1994. Adriana Marshall indica que para el Gran Bs.As. en 1996 la actividad de mujeres entre 15 y 64 años era del 49,7 mientras que de varones de las mismas edades ascendía al 83,9. Mashall, Adriana, op. cit. pag. 20.

La publicidad del Subsidio.

Se podría pensar que existía una sub prestación basada en la poca información que llegaba a quienes son acreedores a este beneficio. Al menos desde el principio de su implementación, la manera en que se han enterado de ese derecho ha estado relacionada con la propia especialización laboral del desempleado en su última ocupación, con la información de personas que eventualmente conocían la Ley, o por la información que brindaron los mismos empleadores. Ninguno de los entrevistados en 1998 manifestó haberse enterado por la publicidad estatal, o por la difusión de estos beneficios en los medios de comunicación. Últimamente este derecho está ampliamente difundido en la ciudad, seguramente como consecuencia del mantenimiento y profundización de las altas tasas de desempleo. (Cuadros nº 2 y 3)

Gestión de otorgamiento de las prestaciones

La gestión debe realizarse en la oficina local de la ANSES, en general el trámite si bien requiere algunos requisitos, puede ser realizado por los propios interesados, habiéndose percibido una atención eficiente por parte de los agentes encargados del mismo. Lleva un cause normal y la prestación se realiza dentro de los términos acordados por la ley.

Programas de formación profesional

El requisito de capacitación laboral, aún cuando la Ley nacional lo prevé, en consonancia con lo indicado con las Normas de la OIT de 1988,⁸ no parece implementado en forma eficaz en este distrito.

Los entrevistados en 1988 han convenido en que sería muy importante desarrollar programas de capacitación laboral. No obstante estadísticamente se observa cierta desorientación respecto del contenido de los mismos si computamos aquellos que acerca de esta pregunta no ofrecieron respuesta. (Cuadro nº5). En la encuesta del 2000 se observa que no se cumplimentó este sector del cuestionario, por lo que entendemos que el Ministerio suspendió la implementación de los cursos.

Se reconoce, como un error, la interrupción de sus carreras educacionales en el pasado, y la imposibilidad económica de realizar cursos arancelados. Es decir existe conciencia por parte del desempleado de la importancia de la capacitación para encontrar empleo.

Por otra parte no se notaba al principio de este estudio un verdadero interés por parte del Estado en la implementación de cursos, y en algunos casos donde ellos se dictaron se encontraban muy poco promocionados. En el 2000 desaparecen totalmente. Entendemos que si hubiera un convencimiento de la necesidad de los mismos por parte de las autoridades, sería muy fácil ofrecerlos a los propios subsidiados que forman parte del registro de la ANSES.

También podríamos concluir que muchos de los cursos que se dictan en Capital Federal no se implementan en las ciudades del interior, o los que llegaban lo hacían devaluados en su calidad.

CUADRO Nº5

CURSOS CONSIDERADOS DE UTILIDAD PARA SU CAPACITACIÓN Preferencias de los beneficiarios de la prestación por desempleo Gral. Pueyrredón – 1998

| | Valores absolutos | % |
|------------------|-------------------|------|
| Computación | 448 | 33,8 |
| Diversos oficios | 199 | 15,0 |
| Mecánica | 79 | 6,0 |

⁸ Convenio OIT Nº168, 1988.

| | | |
|------------------|--------------|--------------|
| Gastronomía | 52 | 3,9 |
| Idiomas | 29 | 2,2 |
| Marketing | 24 | 1,8 |
| Administración | 18 | 1,4 |
| Textil | 14 | 1,1 |
| Ciclo secundario | 6 | 0,5 |
| Enfermería | 5 | 0,4 |
| Varios | 55 | 4,1 |
| Ninguno | 8 | 0,6 |
| No sabe | 11 | 0,8 |
| No contesta | 379 | 28,6 |
| Total | 1.327 | 100,0 |

Fuente: Elaboración. propia en base a datos encuesta MTSS, Delegación Mar del Plata.

Políticas activas de empleo

Se ha verificado una extensa legislación modificatoria de normas del trabajo, cuyo objetivo declarado ha sido dar empleo. Pero es necesario incluir esta legislación dentro de un contexto macroeconómico, que es la apertura de la economía y los presupuestos de que las regulaciones laborales afectan a la competitividad de las empresas y por lo tanto al empleo. Sin embargo Beccaria y Galín, en su trabajo donde realizan un estudio comparativo de la asociación entre ambas variables a nivel internacional concluyen:

*“La cuestión de las vinculaciones entre las regulaciones laborales y la competitividad pudo ser vista como un conflicto entre la equidad y la eficiencia. Tal como hemos tratado de ilustrar se trata, en realidad, de diversas concepciones económicas y jurídicas de equidad y eficiencia. La perspectiva ortodoxa, al menos tal como es presentada a la difusión corriente, sostiene que existe un sólo y único camino para optimizar la eficiencia y que ello implicaría sacrificios transitorios de equidad. La revisión efectuada sugiere que son amplios los márgenes de libertad para optar entre diversas combinaciones de equidad y eficiencia, y que su selección depende de las relaciones de fuerza de los diversos actores sociales y la estructura del estado, antes que de fórmulas infalibles, exclusivas y certeras”.*⁹

De las estadísticas oficiales puede desprenderse que este tipo de contratos de flexibilización laboral han hecho ceder en algunos puntos el índice de desempleo, pero al costo de una mayor precarización del empleo.

De los datos obtenidos para la ciudad, la causa de los despidos pueden atribuirse fundamentalmente a la crisis de algunas empresas o ramas de la producción, manifestándose que el grueso de los mismos está íntimamente ligado al cierre o reestructuración empresarial según lo indica el cuadro nº6. Según los datos provisorios obtenidos para el 2000, la tendencia se mantendría pero la crisis estaría también afectando al sector de servicios (telefónicas, salud, estaciones de servicio) y en el comercio a hipermercados y distribuidoras.

Si bien existe desempleo entre ocupaciones con altos niveles de calificación los beneficiarios de la prestación por desempleo con mayor peso estadístico pertenecen a los sectores medios y medios bajos de calificación, fundamentalmente en trabajos administrativos, vendedores en empresas y comercios, y operarios. De esta manera, los datos nos permitirían pensar que dentro de este grupo de beneficiarios por el subsidio, el desempleo no aparece tan relacionado a la falta de calificación, sino más ligado a los factores que hacen a la demanda del empleo.

⁹ Beccaria, Luis, Galín, Pedro, “Competitividad y regulaciones laborales”, Ponencia al 3º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, 1996.

También es probable que los menos calificados, ahora desempleados, hayan estado trabajando en empleos precarios, sin aporte a la legislación laboral, y excluidos de este beneficio, permaneciendo ajenos a nuestro universo.

Se sugiere de interés para una nueva investigación el análisis de cómo la legislación implementada dentro de lo que se denominan "políticas activas de empleo" ha tenido relevancia en la generación del empleo en este distrito.

CUADRO N°6.

**CAUSAS DEL DESPIDO AGRUPADO POR RAMA DE ACTIVIDAD
BENEFICIARIOS DE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO
Gral. Pueyrredón - 1998**

| | Cierre | Reestructuración | Otras causas | Total |
|------------------|-------------|------------------|--------------|--------------|
| | % | % | % | % |
| Manufactura | 14,1 | 9,1 | 0,4 | 23,6 |
| Comercio | 4,5 | 18,9 | 1,1 | 24,5 |
| Pesca | 7,2 | 6,4 | 0,7 | 14,3 |
| Hotelería | 1,0 | 6,1 | 0,5 | 7,6 |
| Transporte | 1,0 | 4,7 | 0,5 | 6,2 |
| Serv.Comuntarios | 0,8 | 4,2 | 0,2 | 5,2 |
| Textil | 1,6 | 2,3 | 0,2 | 4,1 |
| Serv.Salud | 0,4 | 2,9 | 0,3 | 3,6 |
| Adm.Pública | 0,2 | 2,9 | 0,2 | 3,3 |
| Otras | 1,1 | 6,2 | 0,3 | 7,6 |
| TOTAL | 31,9 | 63,7 | 4,4 | 100,0 |

Fuente: Elaboración. propia en base a datos encuesta MTSS, Delegación Mar del Plata.

Límite o prolongación de la prestación a quienes no encuentran empleo

No existe la posibilidad de prolongación de la prestación, el subsidio se encuentra definido como los de "tiempo fijo". Lo que se admite es poder recibir nuevamente el subsidio a la pérdida de otro empleo, siempre que se encuentren cubiertas las condiciones descriptas anteriormente.

No se registra la decisión de aumentar la duración de las prestaciones que prevé la Ley, otorgadas como prerrogativa a la autoridad de aplicación. También sería de nuestro interés para un estudio futuro el análisis de ingresos y egresos del Sistema para poder interpretar si se trata de una política al respecto o de una restricción presupuestaria.

Monto de las prestaciones

Respecto del **monto de las prestaciones** es necesario determinar cuál es el objetivo a cumplir por ellas. Existe un amplio debate sobre el tema, pero se pueden sintetizar las posturas extremas en:

- a) Evitar privaciones inadmisibles a los desempleados.
- b) Mantener, dentro de los límites de lo posible, el nivel de vida de los beneficiarios.

La evidencia empírica a nivel mundial indica que lo común es una prestación entre la mitad y las dos terceras partes de los ingresos. El convenio OIT 168 prevé que las mismas cubran, como mínimo, un 50% del ingreso perdido.

Se constata en nuestra realidad empírica que nos encontramos en el extremo menos generoso: "evitar privaciones inadmisibles a los desempleados". En ninguno de los casos se cubre el monto de una canasta familiar de bienes y servicios para una familia tipo en Argentina, ni respeta en mucho de ellos el convenio de la OIT, que prevé que se cubra como mínimo el 50% del ingreso

perdido.¹⁰ También se observó que surgen dificultades ante la falta de aportes totales y parciales respecto del cálculo para determinar la prestación.

Sin embargo, a pesar de que se trata de una suma exigua, la cobranza del subsidio es apreciada y se considera una ayuda beneficiosa entre los que se encuentran en la situación de haber perdido su trabajo.

Red de Servicios de Empleo

El Ministerio de Trabajo y Seguridad social es quien **administra** el Fondo Nacional de Empleo que a su vez está facultado para firmar convenios con las Provincias a fin de su implementación. La **gestión de otorgamiento de las prestaciones** está a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Existiendo por ley un **organismo de contralor** para lo cual se creó una Comisión Bicameral quien tiene facultades para fijar límites y nivel de las prestaciones. En este Partido no se ha constatado el funcionamiento de la Red de Servicios de Empleo, al menos en ninguno de los casos estudiados se ha visto reflejado.

La extinción de la prestación

La norma legal indica que la **prestación se extinguirá** cuando:

- * Al agotarse los plazos de prestación.
 - * Al obtener beneficios previsionales.
 - * Al celebrar contrato de trabajo superior a 12 meses.
 - * Obtener o continuar percibiendo la prestación mediante fraude o sin que le correspondiera.
 - * No comunicar la incorporación a un nuevo puesto de trabajo.
 - * Negarse reiteradamente a aceptar puestos de trabajo ofrecidos por la entidad de aplicación.
- A estas causas previstas por la Ley, puede agregarse una que surgiría de la implementación del requisito de presentación a contestar la encuesta. La ANSES suspende la prestación a aquellos que no concurren a la cita.

CUADRO Nº 7

BENEFICIARIOS QUE COBRAN LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO Y SE PRESENTAN A CONTESTAR LA ENCUESTA

Gral. Pueyrredón – 1998

| | Valores absolutos | % |
|----------------------|-------------------|------------|
| Se presentaron | 1325 | 75,58 |
| No se presentaron | 428 | 24,42 |
| Total citados | 1753 | 100 |

Fuente: Elaboración. propia en base datos encuesta MTSS, Delegación Mar del Plata.

El presupuesto es que la no concurrencia al requisito de contestar la encuesta puede deberse a que el beneficiario pudo haber encontrado empleo y no lo comunicó a esa entidad, o no estar dispuesto a aceptar un eventual empleo que pueda ofrecérselo.¹¹

¹⁰ Si bien la Ley habla de porcentajes "del importe neto de la mejor remuneración, mensual y habitual en los seis meses anteriores al cese", al establecer topes máximos y mínimos (\$ 300.- y 150.- respectivamente), efectuando el cálculo matemático se puede afirmar que el umbral del 50%, solamente lo pueden alcanzar aquellos que no hubieran tenido un sueldo superior a \$ 600.-, automáticamente todo aquel que lo hubiera sobrepasado cobrará un porcentaje menor al 50%, en los primeros 4 meses, luego disminuirá al 85% de los primeros en los 4 meses siguientes y al 70% en los últimos 4.

¹¹ *Entre los meses de septiembre y octubre de 1995, la DNECL. de la SEyCL ha citado a 40.396 personas. En las entrevistas personales se han obtenido 783 renunciaciones y ante negativas a presentarse a la citación, se ha dado de baja a 7.975 beneficiarios del Seguro de Desempleo. Así, el total de bajas, tras el operativo de citación alcanzó al 21,7% del universo seleccionado -8758 personas. Se estima que el operativo le ha permitido ahorrar al FNE unos 9 millones de pesos. Suponiendo una composición similar a la presentada en el universo citado por este operativo de control, se tendría que aún habría poco más de 25.000 beneficiarios

No obstante, el beneficiario puede no haberse enterado de la citación, por lo que entendemos es una comunicación deficiente por parte de la ANSES¹², y al mes siguiente al concurrir a cobrar, encontrarse con que no se le paga por no haber cumplido con ese requisito. Si bien aquellos que preguntan cuál es la causa del cese, se les informa correctamente y tienen la posibilidad de concurrir a realizar el trámite y volver a cobrar al mes siguiente.

Podemos sugerir que es posible que en muchos casos no exista el hábito de leer los recibos y haya un desconocimiento de los derechos adquiridos, - fundamentalmente en aquellas personas con niveles educacionales bajos -, que ante la ausencia del pago en el banco, no pregunten y supongan que ha caducado definitivamente la prestación.

El comportamiento empírico contrastado con los modelos de búsqueda

Desde la perspectiva de las políticas en el mercado de trabajo, se analizan las consecuencias del Seguro de Desempleo orientado fundamentalmente desde la concepción teórica de los modelos de búsqueda. El presupuesto es que para cada ocupación disponible existe un salario determinado, que partiendo de un mínimo, es función creciente del nivel requerido de habilidades. *"Así, con distintos empleadores que tienen diferentes estándares de contratación, habrá una distribución de salarios esperados, asociados con cada vacante de trabajo que representa una distribución de salarios y que contiene el cien por cien de todos los salarios ofrecidos en el mercado."*¹³ Ahora bien, como la información que tiene el trabajador sobre las alternativas de trabajo es imperfecta aceptará una oferta de trabajo sobre la base de un salario mínimo de aceptación o reserva. Cada desempleado elegirá sus salarios de reserva, así que los costos esperados en un mayor tiempo de permanencia en el desempleo, sean iguales a los beneficios esperados de un más alto nivel de salario post desempleo.

La decisión implica que:

*"a) * como el salario de reserva no es igual al salario mínimo que ofrece el mercado, se generará desempleo por búsqueda.*

** cualquier elemento que reduzca el costo de permanecer desempleado conduciría a incrementar su salario de reserva, por lo tanto la permanencia en el desempleo será más larga y será mayor el salario post desempleo.*

** el aumento en la necesidad de contar con ingresos corrientes en relación a ingresos futuros, debería conducir hacia salarios de reserva más bajos, a períodos de desempleo más cortos y más bajos salarios post desempleo.*

** cuanto menor sea la expectativa de un trabajador a estar desempleado, será más corta la actividad de búsqueda y por lo tanto el salario de reserva será más bajo. Ello conducirá a más corta duración del desempleo y a más bajos salarios post desempleo."*

Podemos inducir que en alguno de los casos es posible aceptarlo. Lo puede hacer aquel que tiene respaldo económico familiar, permitiéndose mayor espera con el fin de conseguir un empleo mejor remunerado más que aquel que con la misma calificación no pudiera tener ese apoyo familiar. Es así que, fundamentalmente estaría inversamente asociado al desempleo del jefe de hogar, quien tiene pocas posibilidades de realizar esta especulación.

Con respecto a que:

" los incrementos en el nivel de calificación (programas de capacitación) pueden tener dos efectos sobre los trabajadores desempleados:*

a) Su salario de mercado se incrementará, por lo que aumentará la proporción de trabajos para los cuales están calificados, disminuyendo su expectativa de permanencia en el desempleo e incrementando su salario post empleo.

fraudulentos cobrando las prestaciones del Seguro de Desempleo." Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación Laboral, op. cit. pag. 6.

¹² La citación se imprime en el mismo recibo de pago con letras muy chicas.

¹³ Marshall, *Ibid* pag. 10.

b) Un aumento en el nivel de calificación inducirá a un aumento en su salario de reserva, lo cual tiende a aumentar tanto su permanencia esperada en el desempleo o su salario post desempleo. Es así que mientras se constata un incremento en los salarios post desempleo, el aumento en los niveles de calificación tiene un efecto ambiguo sobre la duración del desempleo:

- Con el beneficio, el individuo prolonga la búsqueda, conduciendo a aumentar el desempleo.
- El desempleado, al tomar un empleo lo hace en un puesto de trabajo con remuneración y otros beneficios que se suponen mayores, lo que conducirá a aumentar su grado de satisfacción y a disminuir la rotación en el empleo.
- Un beneficio de desempleo entrega recursos a los beneficiados, los que podrán ser destinados a la búsqueda de empleo, lo que conducirá a bajar la tasa de desempleo."

También es posible entender que una mayor calificación puede llevar a aumentar su permanencia como desempleado, solamente para algunos casos.

Sin embargo también existen condicionantes, como el estrato social al que pertenecen, un hábitus familiar respecto del trabajo en donde el desempleo es un estigma, el respaldo económico familiar, o su propia reserva económica.

También es cierto que ante la búsqueda de empleo se tome conciencia de la manera en que se han devaluado sus "credenciales educacionales" y se acepte el primer empleo que se le ofrezca. Por tales motivos sería imprescindible afinar estas hipótesis desagregando los segmentos poblacionales en base a una estratificación social más detallada, porque si no deberemos concluir como lo hacen los autores mencionados, que su incidencia es muy ambigua. Tanto estas, como la afirmación de Coloma, de que "Los beneficios de desempleo tienen efectos poco significativos sobre los salarios post desempleo, principalmente porque los asegurados con mayor tiempo de desempleo resultan menos atractivos a los empleadores potenciales"¹⁴ debiéramos plantearla también para distintos escenarios basados en diversas tasas de desempleo.¹⁵

El riesgo de "abuso"

Para nuestro caso, a pesar de las limitaciones metodológicas que pudiéramos plantearnos en este trabajo, no observamos que el desempleo fuera buscado por ninguno de los desempleados ni se prolongara por su propia decisión. En principio porque el desempleo en la ciudad -como ya se mencionara- está ligado a aspectos estructurales de la economía nacional y regional, más que a decisiones personales. Y en segundo lugar el monto y el plazo de las prestaciones son poco atractivos para el que tiene un empleo. Se ha mencionado también que en otras realidades, -aún con subsidios más generosos- la necesidad de estar empleado supera las especulaciones económicas del desempleado.¹⁶ Ello creemos puede estar más orientado por factores culturales respecto del valor del trabajo, que por al análisis de una "acción social racional con respecto a un fin",¹⁷ que es el presupuesto de hipótesis tales como que "la presencia de un subsidio económico ante situaciones de desempleo aumenta la disposición a entrar al desempleo y disminuye la urgencia por salir de éste".

¹⁴ Ibid, pag. 14.

¹⁵ La opinión oficial respecto a la existencia de una tendencia al desempleo por causa del "riesgo moral", así como una tendencia a inducir el aumento de la informalidad, está basada en la comparación entre el promedio del uso del seguro de Desempleo que informa está entre los 9 y los 10 meses mientras que el tiempo promedio de búsqueda de empleo en la economía giraría en torno a los 5 meses. Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación Laboral, op. cit. pag. 6. Sugerimos no aceptar esta correlación en forma tan mecánica. Para un estudio más profundo proponemos introducir otras variables de control, como se han mencionado en este trabajo.

¹⁶ "Un reciente estudio preliminar referido a Finlandia, por ejemplo, comprobó que un número considerable de los desocupados optó por un empleo frente a seguir en situación de desempleo, incluso si esta opción implicaba que decreciera el ingreso familiar disponible (Holm, Pyy y Rantala, 1996." Ibid, pag. 17.

¹⁷ En el sentido weberiano de las acciones sociales preponderantes en Occidente, como tipología de una racionalidad específica, cuyo paradigma es el de la empresa capitalista.

Entendemos que los agentes sociales en nuestra realidad, mantienen en su imaginario una sociedad centrada en torno al trabajo, y su exclusión del mismo supera este ámbito percibiéndose como el de la exclusión social, más allá de la especulación económica que pueda surgir de la posibilidad de obtener un subsidio que pueda otorgársele en forma temporaria.¹⁸

Respecto del "incentivo a aceptar empleos sin formalizar un contrato, de modo de continuar cobrando el seguro de desempleo",¹⁹ -que es una hipótesis de trabajo que acepta el Ministerio-, con los datos disponibles no podemos emitir opinión. Sin embargo desde un punto de vista lógico podríamos argumentar que es muy difícil que sea el empleado el que imponga normas del contrato laboral dejando en infracción a su empleador. El "ponerse de acuerdo" entre empleado y empleador para que el trabajador pueda seguir cobrando el subsidio y el empleador se beneficie al no realizar aportes, tampoco parece resistir este análisis. En un mercado laboral tan problematizado y ante la situación de continuar desempleado, resulta difícil pensar en que el que ingresa a un nuevo empleo pueda seleccionarlo con relación a su grado de precarización. En este sentido sería importante la confirmación o refutación empírica de esta hipótesis, teniendo en cuenta que estudios realizados en otros contextos han permitido también formular hipótesis en contrario.

Crisis del modelo de acumulación y propuestas alternativas a la prestación

Se considera que una tasa elevada y sostenida de crecimiento del producto constituye la **condición necesaria** para asegurar un ritmo de generación de nuevos puestos de trabajo que sea compatible con la disponibilidad de mano de obra.²⁰

En ausencia de un ritmo adecuado de crecimiento del producto no existe factor o determinante que pueda influir positivamente en forma sustituta sobre la generación de nuevos puestos de trabajo y la asociación entre producto y empleo parece mediatizada por la evolución del nivel de la productividad.

Sin embargo el crecimiento del producto no es condición suficiente. A veces el aumento de la productividad es contradictoria con la generación del empleo. Desde el punto de vista empírico el modelo puesto en práctica en Argentina en los años 90 confirmó esta afirmación. El producto bruto interno (PBI) aumentó desde 1990 a 1995 a un ritmo del 5% anual, sin embargo por la estrategia de crecimiento adoptada no fue capaz de generar el empleo necesario.

Mas aún, en este contexto se puede confirmar la hipótesis que el desempleo actuó como un disciplinador del trabajo, (que el temor al despido es funcional al esfuerzo laboral y a la disciplina colectiva). Esta hipótesis, que a mayor desempleo, mayor es el temor a perder el empleo, y por ende más dispuesto está el trabajador a avenirse a las exigencias de los empleadores, incluido un mayor despliegue de trabajo, *"es compartida por autores provenientes de perspectivas*

¹⁸ Si bien desde un punto de vista macrosociológico pueda cuestionarse esta centralidad que algunos autores comienzan a proponer, no podemos afirmar que lo mismo sea percibido por los trabajadores en general en nuestro contexto. (Claus Offe desarrolla la tesis de que *"El modelo de una sociedad civil que gira en torno al trabajo, impulsada por su racionalidad y sacudida por los conflictos laborales, lo encontramos en Marx, Weber y Durkheim en el punto central de sus esfuerzos teóricos, constituyendo una referencia común que salta a la vista a pesar de la diferencia de las vías metodológicas y de los propios resultados de las respectivas teorizaciones. Lo que nos preguntamos ahora es si en la actualidad todavía podemos continuar fijados a una preocupación como esta, que, con todas las preocupaciones del caso, podemos denominar "materialista" (pag. 18) y "...esta capacidad global de determinación macrosociológica que corresponde al hecho social del trabajo (asalariado), de la racionalidad social y empresarial que lo gobierna y de sus contradicciones lo que en la actualidad se ha tornado cuestionable desde el punto de vista de la sociología."* (pag. 21). Offe, Claus, La Sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro, Alianza Editorial.

¹⁹ Amadeo, E. y Gonzaga, G. 1994, "Inflation and Economic Policy reform; Social implications in Brazil" (Paris, OCDE, International Forum on Latin American Perspectives), y Amadeo, E. y Camargo, I. M. 1995, "The Brazilian Labour Market, Documento presentado en el Seminario "Regulación del mercado laboral y desempeño económico: Argentina, Brasil, Chile, en Santiago 14-15 diciembre 1995 (Santiago OIT).

²⁰ Monza.

teóricas bien distintas (neoclásicos por un lado, radicals o neomarxistas por el otro; véase Green y Weisskopf, 1990)".²¹

El mismo modelo mostró su agotamiento profundizando la crisis a partir de 1998 la que se mantiene hasta el 2002, mostrando ya no una contradicción entre crecimiento y generación de empleo, sino que la economía se sumerge en una aguda depresión de que lleva ya 45 meses de recesión ininterrumpida, potenciando los problemas sociales a extremos nunca alcanzados en Argentina.

Ante estas perspectivas y sin una iniciativa acorde a esa problemática desde el ámbito estatal, es que comienzan a surgir propuestas un poco más abarcativas desde actores sociales ajenos al Estado, y superadoras del escaso aporte estatal a políticas sociales de emergencia.

Una de ellas es la propuesta de un Seguro de Empleo y Formación, plesbicitado entre el 15 y 17 de diciembre de 2001 en todo el país. La propuesta formalizada en marzo del 2001 realizaba un diagnóstico de la situación económico social indicando entre otras cosas que: "...no puede haber combate en serio al empleo clandestino, a la sobreocupación (incumplimiento de la jornada legal de ocho horas) y al deterioro en los niveles de ingreso si no se atiende específicamente a la población desocupada. En este sentido, los nuevos niveles de desempleo en la Argentina constituyen el factor principal de dominación económica y disciplinamiento social, de sobreexplotación de la fuerza de trabajo y de consolidación de la distribución regresiva del ingreso nacional."

Y afirmando que, "no puede haber combate en serio a la pobreza si no se atiende específicamente a la población desocupada. En este sentido, la desocupación constituye el factor principal que define el cuadro de desarticulación y desagregación social así como de afectación de la impronta cultural histórica que caracterizó a nuestra sociedad."

"...sin combate al desempleo no hay mercado interno en la Argentina. En este sentido, la desocupación es el principal factor de destrucción de las posibilidades de las pequeñas y medianas empresas así como también de las diversas economías regionales. Dándose la paradoja de que desaparezcan pequeños productores, quiebren las chacras que generan desarrollo en las comunidades del interior del país; existan alimentos al mismo tiempo que desnutrición e infra-alimentación".

"En suma, la desocupación y sus efectos emergen como las claves fundamentales de la dominación política, social y cultural de la Argentina contemporánea, así como también se dominan en el cuestionamiento central a la construcción de la ciudadanía democrática".

"Es indispensable entender que más allá de consideraciones de carácter ético que cuestionan la vigencia de un orden de injusticias, resulta inviable sostener en el tiempo que el 37% de la población, el 40% de los jóvenes y el 50% de los niños, vivan en situación de pobreza. La evidencia de este cuadro contrastado con el dato de que el 10% más rico apropia el 48% del ingreso nacional, exhibe la existencia de un reducido núcleo de la población que ha logrado independizar su suerte de la evolución global de la economía argentina".²²

Como objetivo se propuso garantizar que ningún hogar argentino se encuentre en situación de pobreza, propugnando como instrumento al "seguro de empleo y formación de \$380 para los jefes y jefas de hogar hoy desocupados" y de "una asignación universal por hijo de \$60 para todos los que tengan entre 0 y 18 años". Obteniéndose una respuesta masiva de la población nacional, arrojando en este partido un total de 85.542 votos favorables.

²¹ O.I.T. - Nº 57 - Seguros de Desempleo, Formación Profesional y Servicios de Empleo, Sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica, Alfredo H. Conte-Grana - Equipo técnico Multidisciplinario para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay - Edición 1997 - Impreso en Chile, (Capítulos II realizado con el aporte de Adriana Marshall y Mario Velázquez y Cap III realizado con el aporte de Adriana Marshall) pág. 16.

²² Fundamentos, propuestas y estrategia del Movimiento por la consulta popular - Marzo de 2001

Conclusiones

La observación del funcionamiento del Sistema de Prestaciones por desempleo en General Pueyrredón aparece como muy limitada, fundamentalmente por la restricción de percibirla a los que tuvieran empleos que se desarrollaron total o parcialmente fuera de la legislación laboral. Se observa que la población elegible femenina que requiere este beneficio es relativamente alta (38%) a diferencia de lo que indicarían otros estudios con un universo nacional.

Las causas de los despidos a los beneficiarios de la prestación pueden atribuirse mayoritariamente a las crisis de algunas empresas o ramas de la producción locales que se han visto obligadas al cierre o a la reestructuración.

Si bien existe desempleo entre ocupaciones con altos niveles de calificación, los que tienen un mayor peso estadístico pertenecen a los sectores medios y medios bajos de calificación que habían estado ligados a los trabajos administrativos, vendedores en empresas y comercios, y operarios. Pero en nuestra opinión, si bien la calificación opera como un factor a considerar, el desempleo está más ligado a factores que hacen a la demanda del empleo.

No se ha cumplido eficazmente e inclusive se ha abandonado en los dos últimos años en este distrito el requisito de capacitación laboral que indican normas de la O.I.T. Respecto de la opinión sobre estos cursos se manifestó un amplio consenso respecto de los beneficios de la capacitación laboral.

Analizando el monto de las prestaciones, se observa que cumplen con el objetivo mínimo de evitar privaciones inadmisibles a los desempleados siempre dentro de un plazo establecido, pero aún así la cobranza del subsidio es muy apreciada por los beneficiarios como una ayuda de gran valor.

Nuestro estudio sugiere que al principio existía una subprestación basada en la poca información que llegaba a quienes eran acreedores de este beneficio. Además la misma se suspende a los que no concurren a contestar la encuesta, a la que se los cita por nota impresa en el recibo de la prestación, mecanismo que consideramos ineficiente y que puede llevar a beneficiarios con un bajo nivel educativo a resignar este derecho. Se verificó que una cuarta parte de ellos en 1998 no concurrió y por lo tanto dejó de cobrar.

Al examinar el comportamiento empírico contrastado con los modelos de búsqueda, nuestra conclusión ha sido que para quienes tengan un respaldo económico familiar pueden prolongar el tiempo del desempleo a la espera de mejores oportunidades, pero que es muy probable que en el caso del jefe de hogar fuera a la inversa por la imposibilidad de realizar esta especulación. Del mismo modo se podría pensar que una mayor calificación puede llevar a aumentar su permanencia como desempleado, pero creemos que existen otros condicionantes como el estrato social al que se pertenece, el habitus familiar respecto del trabajo, donde el desempleo puede transformarse en un estigma, el respaldo económico familiar o su propia reserva económica, por lo que se sugiere afinar las hipótesis desagregando a segmentos poblacionales para observar su pertinencia en los diversos estratos y considerar también los diferentes escenarios basados en diversas tasas de desempleo.

Por último hemos descartado el riesgo de "abuso" para nuestra realidad, entendiendo que los agentes sociales, mantienen en su imaginario una sociedad centrada en torno al trabajo y su exclusión del mismo supera este ámbito, percibiéndose como el de la exclusión social, y respecto al incentivo a aceptar empleos sin formalizar un contrato que sugerirían algunas hipótesis, debemos descartarlo dentro de un mercado laboral tan desbalanceado donde quien ingresa a un empleo de ningún modo puede seleccionarlo en relación a su grado de precarización, por lo que entendemos que esta condición podría ser impuesta solamente desde la demanda laboral.

Es así que en propuestas surgidas desde los movimientos sociales se plantea un seguro con características totalmente diferentes a las de la Ley presente, que es resistido por los sectores económicos y políticos que sustentan el status quo, porque en definitiva cuestiona al modelo económico-social, que aún sigue siendo defendido por sus beneficiarios.