

INFORME SOBRE LA PROTECCIÓN CONTRA EL DESPIDO ARBITRARIO: UN FONDO DE CESE PARA LA MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA.

Índice

I INTRODUCCIÓN	2
II EL EMPLEO EN CRISIS EN LATINOAMÉRICA	40
III INDEMNIZACIONES ORDINARIAS, ESTATUTARIAS Y LOS SISTEMAS ALTERNATIVOS, EL FONDO DE CESE PARA LOS CONTRATISTAS DE LA MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA	88
IV EL SISTEMA DE LA LEY DE RIESGOS DE TRABAJO, LA PREVENCIÓN 4.0 Y UN POSIBLE CUERPO MÉDICO FORENSE MUNICIPAL	152
V CONCLUSIONES	162

I INTRODUCCIÓN

Tenemos el agrado de dirigirnos a Uds a fin de remitir el informe correspondiente al Convenio Específico 1 que nos liga al amparo del Convenio Marco aprobado por el Concejo Deliberante por la Ordenanza 13463 sobre la temática definida en el punto V de los entregables, que podemos resumir como un análisis comparativo entre métodos de reparación de las distintas indemnizaciones en el mundo del trabajo, y que métodos alternativos podrían existir para la gestión municipal.

Dicho Convenio Específico ha sido suscripto en el marco de la nueva etapa de la Municipalidad de Córdoba, por lo que se centra en la generación de insumos materiales e intelectuales para la generación de políticas de planificación de la administración y desarrollo del capital humano, fortaleciendo a la Administración Pública en su funcionamiento y en el diseño de la planificación de estrategias de desarrollo local, promoción de la tecnología, análisis de la disrupción digital e impactos sobre el mercado de trabajo de los procesos de transición energética y economía circular, promoviendo el asociativismo, la cooperación y la ayuda mutua a efectos de alcanzar tanto el bien común como la sostenibilidad económica, social, humana y ambiental de la Ciudad de Córdoba.

En ese sentido, este informe se basa para esta introducción en distintos informes presentados a OISS en el marco de la asistencia técnica en curso y en el boletín de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) titulado "Coyuntura laboral en la Argentina. Desafíos para un mundo del trabajo libre de violencia y acoso"¹, con el objetivo de analizar el contexto actual del mercado laboral argentino y los desafíos pendientes en materia de derechos laborales.

En un escenario caracterizado por cambios económicos, sociales y regulatorios, resulta fundamental examinar la evolución del empleo en el país, así como los

1

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/09e0ae98-b5fc-49df-a203-7da89b5c9b24/content>



avances y obstáculos en la erradicación de la violencia y el acoso en el ámbito laboral.

En este marco, se abordará la coyuntura laboral de Argentina, explorando los principales indicadores del empleo formal e informal, las dinámicas sectoriales y las tendencias recientes que impactan en la calidad del trabajo.

La coyuntura laboral argentina.

En 2023, el mercado laboral de América Latina y el Caribe se vio influenciado por la desaceleración del crecimiento económico, lo que marcó un retorno a la tendencia de bajo dinamismo que ha caracterizado a la región en la última década.

A este contexto se suman los efectos adversos del cambio climático y la rápida evolución tecnológica, que están redefiniendo los procesos productivos y ampliando la brecha de productividad entre economías avanzadas y emergentes.

El impacto en el empleo se reflejó en una desaceleración del crecimiento de la tasa de ocupación y en una reducción de la participación laboral, que aún no recupera los niveles previos a la pandemia, particularmente entre los hombres.

No obstante, se registró una disminución en la tasa de desempleo, un incremento en el empleo asalariado y una leve mejora en los índices de informalidad.

En cuanto a los ingresos, los salarios mínimos reales mostraron una tendencia al alza, aunque los salarios promedio experimentaron una caída en términos reales debido a la inflación.

Para 2024, se proyecta que la región mantenga un crecimiento económico moderado, con una tasa promedio del 1,8 % en América Latina y del 1,7 % en Sudamérica, lo que podría dificultar la expansión del empleo formal y asalariado.



Se prevé un mayor dinamismo en ocupaciones no asalariadas y en sectores de menor productividad.

La evolución reciente sugiere que, superados parcialmente los efectos de la pandemia, la región enfrenta nuevamente sus desafíos estructurales: bajo crecimiento, menor presión inflacionaria, dificultades en la generación de empleo, aumento de la informalidad y persistencia de desigualdades de género y etarias.

En el ámbito nacional, Argentina refleja tanto tendencias comunes como particularidades.

La economía del país ha permanecido estancada por más de una década, con altos niveles de endeudamiento y una creciente inflación.

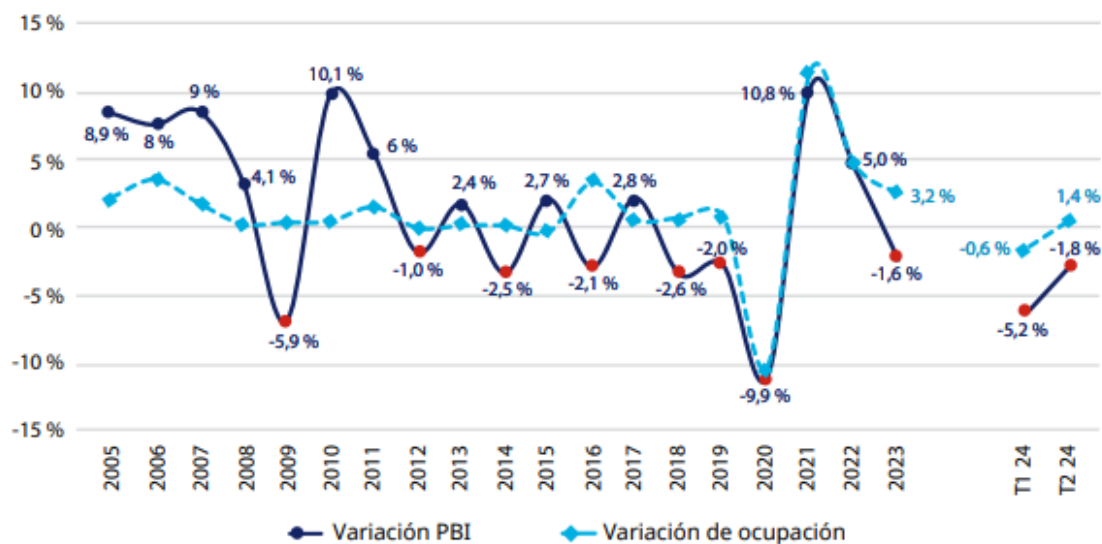
En 2023, el PIB se mantuvo en niveles similares a los de 2011, mientras que el PIB per cápita registró una caída del 12 % en comparación con ese año.

Esta evolución responde a un cúmulo de desequilibrios fiscales y externos, manifestados en sucesivas devaluaciones, escalada inflacionaria y deterioro del poder adquisitivo de los hogares.

A pesar de este escenario desafiante, el período post pandemia mostró una fase inicial de recuperación seguida de un crecimiento económico, lo que impulsó el empleo y redujo el desempleo.

Sin embargo, en 2023, la actividad económica se contrajo un 1,6 %, en gran medida debido a una sequía sin precedentes que redujo la producción agrícola en un 24 % interanual.

Variaciones interanuales del PBI desestacionalizado en la Argentina y de la cantidad de personas ocupadas, 2005-2023 y primer y segundo trimestre de 2024.



Nota: los puntos azules y rojos en la serie de variación del PBI señalan registros positivos y negativos respectivamente.

Fuente: CEPAL-OIT con base en EPH-INDEC.

A pesar de la contracción en algunos sectores, los servicios continuaron expandiéndose en 2023, lo que permitió sostener el dinamismo del mercado laboral.

Como resultado, la cantidad de personas empleadas creció un 3,2 %, y el año cerró con una tasa de desempleo en mínimos históricos, alcanzando el 5,7 % en el cuarto trimestre.

Aún así, persisten desafíos estructurales relacionados con la calidad del empleo y el nivel de ingresos, aspectos que requieren un análisis detallado.

Transcurrida más de la mitad de 2024, en el contexto de una nueva administración gubernamental y la implementación de medidas para restablecer el equilibrio macroeconómico, se observa un proceso de desregulación en diversos mercados y una menor intervención estatal en la economía.

En este escenario, la actividad económica ha registrado una marcada contracción, con una caída interanual del 5,1 % en el primer trimestre del año, que se modera en el segundo trimestre con una reducción del 1,8 %.

En términos acumulados, la contracción alcanza el 3,4 %, siendo la industria el sector con mayor impacto negativo (2,6 puntos porcentuales), seguido por el comercio (1,7 p.p.) y la construcción (0,7 p.p.), mientras que el sector primario (agropecuaria y minero) muestra mayor dinamismo.

Esta desaceleración afecta el nivel de empleo, evidenciándose en el primer trimestre una disminución interanual del 0,6 %.

No obstante, el segundo trimestre muestra un crecimiento del 1,4 %, impulsado principalmente por el empleo independiente.

En el balance semestral, el número total de personas ocupadas registra un leve aumento del 0,4 %, equivalente a 56.000 personas, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC).

Las proyecciones económicas para 2024 anticipan una caída del PIB de entre -3,5 % (FMI), -3,6 % (CEPAL) y -3,8 % (Banco Central-REM y Presupuesto), lo que podría traducirse en un aumento del desempleo y una mayor precarización laboral, intensificando los desafíos estructurales previamente identificados.

En ese sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe sostiene que: “Con una tasa de participación laboral alta pero relativamente constante, el crecimiento del empleo se tradujo en una tasa de desocupación de mínimos históricos, tendencia que se revierte en 2024”.

A diferencia de la tendencia observada en la región, Argentina logró recuperar su tasa de participación laboral a niveles pre pandemia desde el segundo trimestre de 2022, manteniéndose en torno al 48 %, un récord histórico.

En el cuarto trimestre de 2023, alcanzó su valor máximo del 48,6 %, con un incremento interanual de 0,9 puntos porcentuales.

La significativa reducción de la tasa de desempleo en 2023, que llegó al 5,7 % en el último trimestre, estuvo vinculada al dinamismo del empleo, cuya tasa creció 1,1 p.p. interanual.

Este comportamiento refleja la capacidad del sector productivo para absorber la fuerza laboral, a pesar del contexto económico adverso.

Sin embargo, la contracción de la actividad económica en la primera mitad de 2024 ha generado un aumento del desempleo, con un incremento interanual de 0,8 p.p. en el primer trimestre y de 1,4 p.p. en el segundo.

En el primer trimestre, el alza del desempleo estuvo relacionada con una reducción en la tasa de empleo (0,7 p.p.), mientras que la tasa de participación se mantuvo prácticamente estable (-0,3 p.p.).

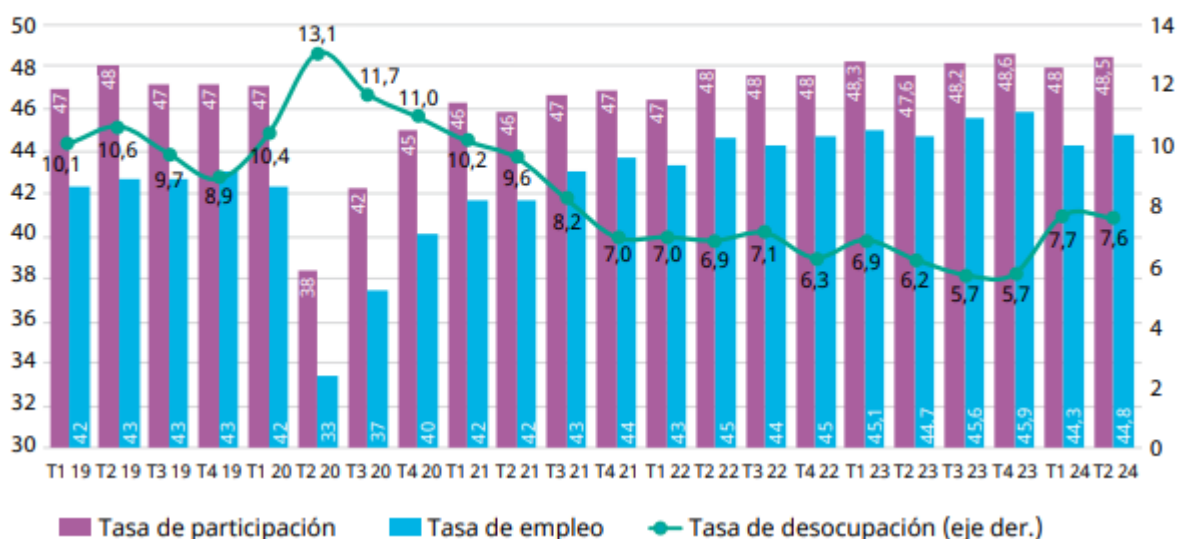
En el segundo trimestre, el aumento de la desocupación respondió al incremento en la participación en el mercado laboral (+0,8 p.p.), con una tasa de empleo apenas superior a la del año anterior.

Es relevante destacar que el ajuste en el mercado de trabajo no suele manifestarse de inmediato ante cambios en la actividad económica, debido a lo que se conoce como "atesoramiento de trabajo".

Este fenómeno se debe a la tendencia de las empresas a retener empleados, especialmente aquellos con mayor calificación, en las primeras etapas de una recesión, ya que su sustitución puede resultar costosa y compleja en un eventual escenario de recuperación.

Si la contracción económica se prolonga o la perspectiva de reactivación se debilita, este efecto tiende a desvanecerse.

Tasa de participación, ocupación y desocupación, T1 2019-T2 2024.



En los últimos años, la reducción del desempleo ha sido más pronunciada entre la población joven, tanto en mujeres como, en menor medida, en varones.

A finales de 2023, la tasa de desocupación juvenil alcanzó el 16,7 % en varones y el 19,3 % en mujeres, lo que representó una disminución de 4,9 y 6,5 puntos porcentuales, respectivamente, en comparación con el cuarto trimestre de 2019, previo a la pandemia.

En el caso de las mujeres jóvenes, esta reducción se produjo en un contexto de mayor participación en el mercado laboral.

A pesar de esta mejora relativa, la vulnerabilidad del empleo juvenil sigue siendo evidente en comparación con la población adulta.

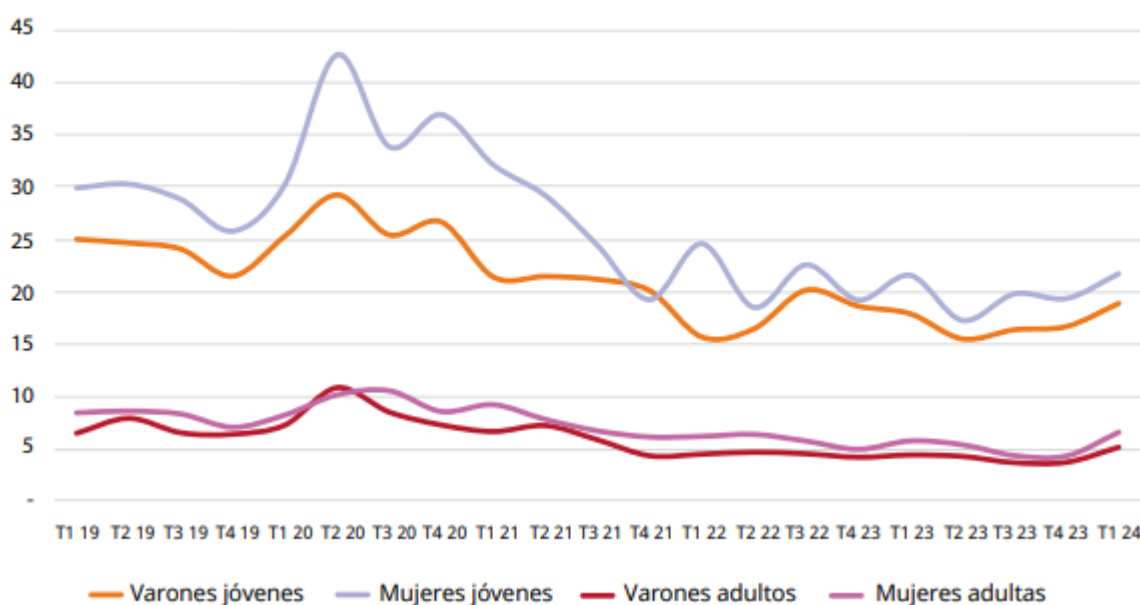
Para el cuarto trimestre de 2023, la tasa de desempleo entre varones adultos fue del 3,7 %, mientras que entre mujeres adultas alcanzó el 4,4 %.

En términos de evolución reciente, la tendencia a la reducción del desempleo juvenil comenzó a revertirse levemente en el segundo trimestre de 2023 y con mayor intensidad en el cuarto trimestre de ese año y el primero de 2024, reflejando una mayor fragilidad del empleo en este grupo etario.

En el caso de las mujeres, la CEPAL asegura que “esta dinámica está asociada con un mayor número de ocupadas en los sectores de comercio y casas particulares, que es más que compensado por la caída en los sectores de administración, enseñanza y salud, otros servicios comunitarios e industria”.

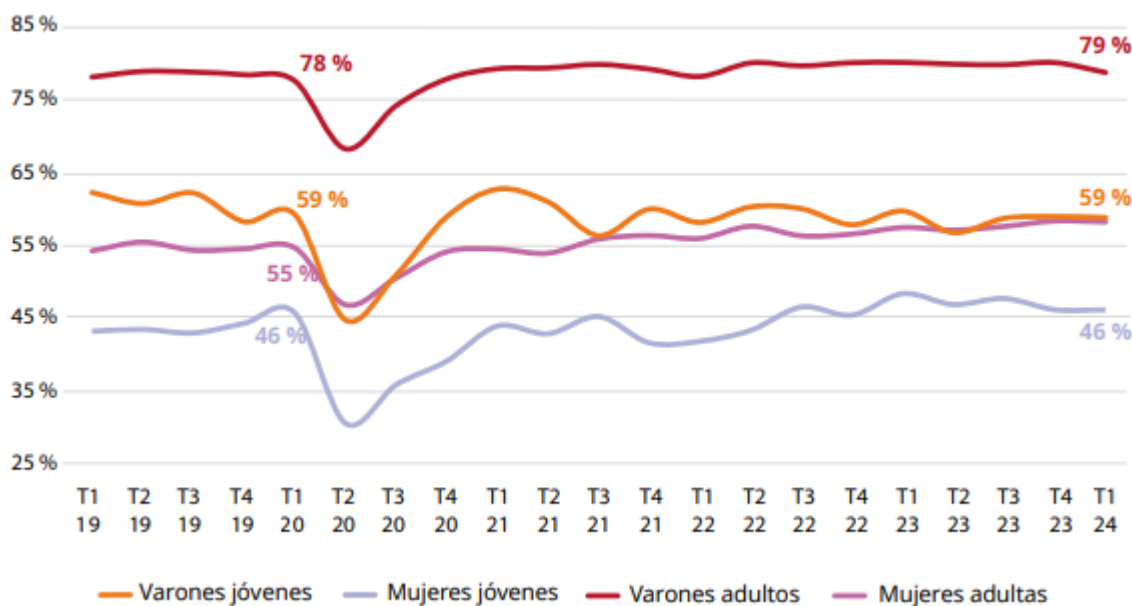
En el caso de los varones, “se evidencia un mayor peso de los sectores comercio y construcción en detrimento de los de administración pública, enseñanza, salud e industria”.

Tasa de desocupación por género y edad, en porcentaje, T1 2019-T1 2024.



El comisión, conforme avanza el texto, profundiza: “Asimismo, mientras que las mujeres tanto jóvenes como adultas presentaron una tendencia creciente en la participación –que incluso supera los valores de los años previos a la pandemia, con 1,9 p.p. y 3,8 p.p., respectivamente, respecto al cuarto trimestre de 2019–, los varones jóvenes se ubicaron apenas 0,7 p.p. por arriba del nivel pre pandemia.”

Tasa de participación por género y edad, T1 2019-T1 2024.



La reducción del desempleo junto con el incremento en la participación laboral se relaciona con el crecimiento sostenido de la tasa de empleo, tanto en adultos como en jóvenes, con incrementos interanuales hasta el último trimestre de 2023.

En particular, el nivel de ocupación promedio de las mujeres alcanzó en 2023 su punto más alto desde 2003, impulsado por un notable dinamismo desde el tercer trimestre de 2020.

“Esta tendencia es consistente con el panorama regional, donde la recuperación del empleo post pandemia ha sido más pronunciada en las mujeres que en los hombres”. CEPAL/OIT 2023.

Sin embargo, a lo largo del último año, se ha registrado una disminución en la ocupación de mujeres jóvenes desde el pico alcanzado en el segundo trimestre de 2023.

A pesar de que el año finalizó con un balance positivo en los niveles de empleo en comparación con el año anterior, el crecimiento fue más notorio en mujeres adultas y varones jóvenes.



En contraste, el primer trimestre de 2024 evidenció una reducción en los niveles de ocupación para ambos géneros y grupos etarios, afectando en mayor medida a mujeres jóvenes y varones adultos.

A finales de 2023, el mercado laboral mostraba indicadores alentadores en términos de cantidad de empleo, con altas tasas de ocupación y niveles de desempleo históricamente bajos, especialmente entre mujeres y jóvenes.

No obstante, el desafío principal radica en la calidad del empleo y en los niveles salariales. Como se mencionó en informes previos, el denominado "efecto trabajador adicional" podría haber impulsado las elevadas tasas de actividad como una respuesta coyuntural a la disminución de los ingresos familiares.

Los datos del primer trimestre de 2024 reflejan un aumento del desempleo tanto en varones como en mujeres, en un contexto de caída en la ocupación.

En el caso de las mujeres adultas, este aumento también se explica por un incremento en su participación en el mercado laboral.

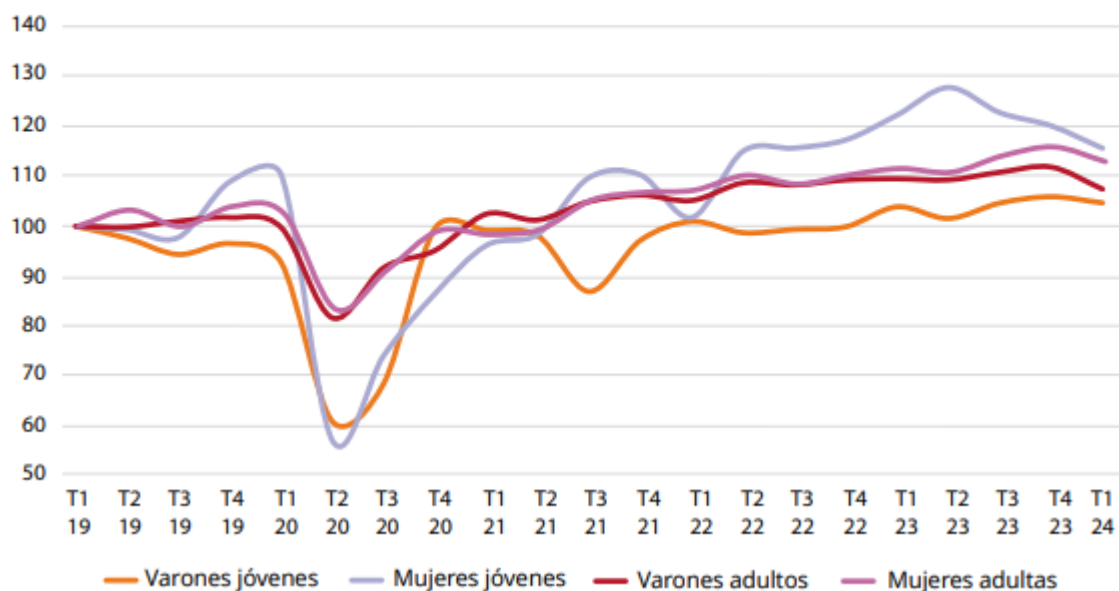
En el segundo trimestre, los datos disponibles indican que el impacto negativo continúa afectando especialmente a la juventud, con mayor énfasis en mujeres menores de 29 años.

En contraste, las mujeres mayores de 29 años han seguido incrementando su presencia en el mercado de trabajo, lo que confirma la hipótesis del efecto trabajador adicional.

Pese a que este grupo es el único que presenta una tasa de empleo superior a la del año anterior, esto no ha sido suficiente para evitar un aumento en su tasa de desempleo.

Evolución del número de personas ocupadas por género y edad, T1 2019-T1 2024.

Índice 100 = T1 2019



Tras la crisis sanitaria, el empleo independiente logró recuperar rápidamente sus niveles previos, aunque con una evolución fluctuante, mientras que el empleo asalariado mostró una recuperación más lenta pero sostenida.

Durante los primeros tres trimestres de 2023, las ocupaciones independientes dejaron de crecer, mientras que el empleo en relación de dependencia aceleró su expansión.

En el último trimestre del año esta tendencia se revirtió, y al cierre de 2023 se registró un incremento interanual del 3,7 % en el empleo asalariado y del 3,5 % en el independiente.

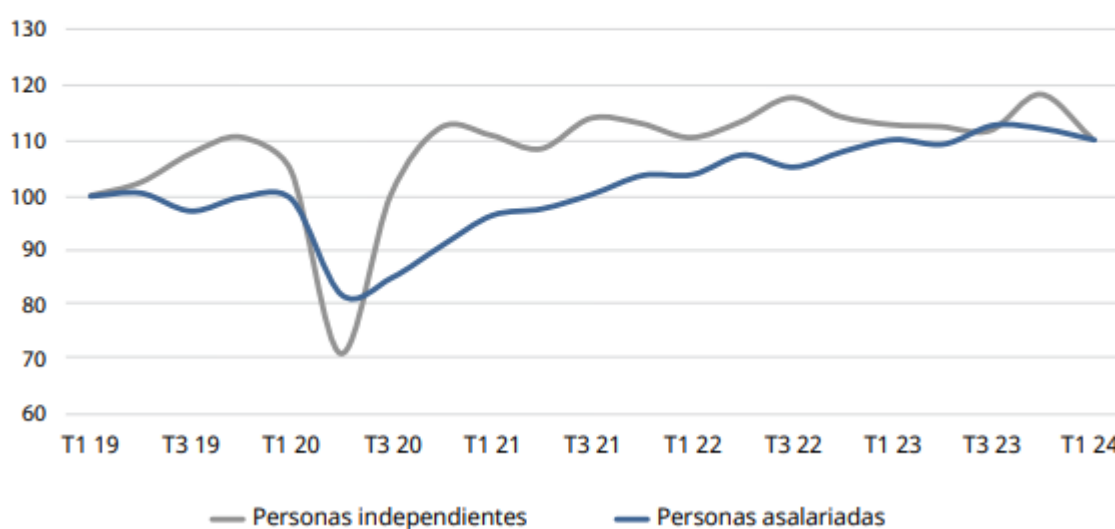
En el primer trimestre de 2024, en un contexto de contracción del mercado laboral, ambas modalidades de empleo experimentaron una disminución, con un impacto más pronunciado en el sector independiente.

Los datos más recientes del segundo trimestre indican que la leve recuperación del empleo responde, en su mayoría, al aumento de inserciones laborales por cuenta propia.

“El crecimiento de la ocupación en 2023 fue impulsado por el empleo asalariado en su conjunto, con un mayor aporte del sector registrado privado”, advierte la CEPAL.

Evolución de la cantidad de personas ocupadas independientes y asalariadas, T1 2019-T1 2024.

Índice 100 = T1 2019



A diferencia de 2022, cuando el crecimiento del empleo asalariado estuvo impulsado principalmente por el sector privado no registrado y el sector público, en 2023 la mayor contribución provino del sector privado registrado, seguido por los otros dos.

Aunque el empleo asalariado experimentó un incremento interanual significativo en los tres sectores (4,2 % en el sector privado no registrado, 3,5 % en el privado registrado y 3,4 % en el sector público), el mayor aporte del empleo registrado se debe a su peso relativo dentro del mercado laboral.

Sin embargo, al comparar con los niveles pre pandemia, el sector público continúa liderando el crecimiento del empleo, con un aumento del 16,6 % respecto al cuarto trimestre de 2019, seguido por el empleo privado no registrado con un 14 % y el empleo privado registrado con un 12 %.

En cuanto al empleo en casas particulares, en 2023 se mantuvo la recuperación iniciada en 2022, con mayor dinamismo en el segmento registrado.

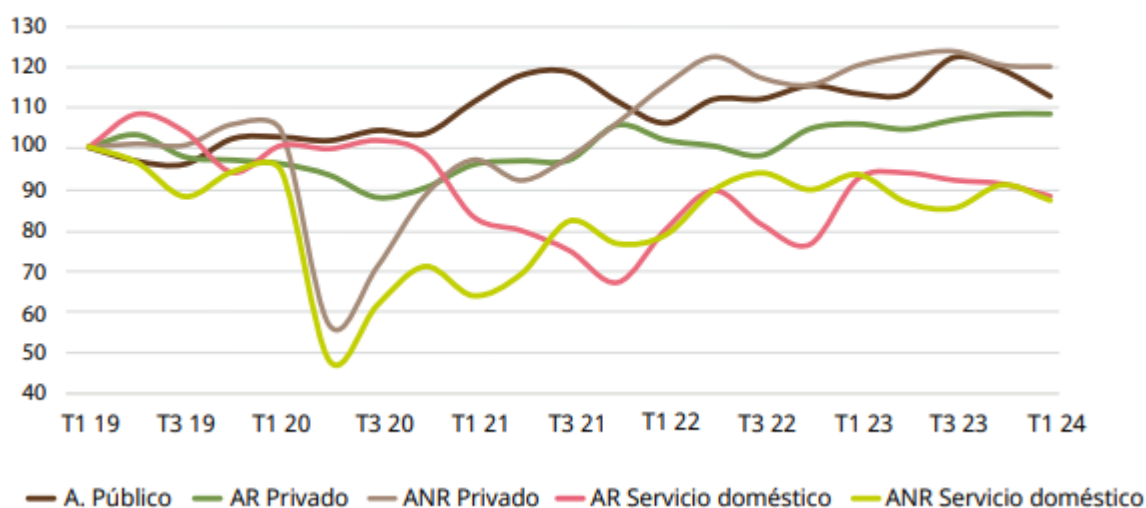
En el cuarto trimestre de 2023, el empleo en este sector creció un 5,3 % interanual, aunque aún no ha alcanzado los niveles previos a la pandemia, manteniéndose un 3,4 % por debajo del mismo período de 2019.

Si bien la recuperación del empleo en casas particulares había estado impulsada mayormente por el trabajo no registrado, en 2023 se observó una leve reversión de esta tendencia.

No obstante, la informalidad sigue siendo predominante en el sector, con aproximadamente el 76 % de las personas ocupadas sin registro en la seguridad social.

Evolución de la cantidad de personas asalariadas según categoría ocupacional, T1 2019-T1 2024.

Índice 100 = T1 2019



En 2023, el empleo en el sector de trabajo en casas particulares mantuvo su tendencia de recuperación observada en 2022, con un crecimiento más pronunciado en los puestos registrados.

Durante el cuarto trimestre del año, el empleo en este sector aumentó un 5,3 % en términos interanuales.

Sin embargo, aún no ha logrado alcanzar los niveles previos a la pandemia, situándose un 3,4 % por debajo del registro del mismo período de 2019.

El empleo asalariado del sector público continúa liderando la recuperación laboral desde la crisis sanitaria, con un incremento del 16,6 % respecto al cuarto trimestre de 2019.

Le siguen el empleo privado no registrado, con un aumento del 14 %, y el empleo privado registrado, con una expansión del 12 %.

En contraste, el trabajo en casas particulares aún refleja una disminución del 3% en la modalidad registrada y del 3,5% en la no registrada.

Si bien la reactivación del sector había sido impulsada principalmente por el empleo no registrado, en 2023 esta tendencia comenzó a revertirse ligeramente.

No obstante, la informalidad sigue siendo predominante en esta actividad, con aproximadamente el 76% de los trabajadores sin inscripción en la seguridad social.

En términos de carga laboral, el empleo no registrado experimentó un incremento tanto en la cantidad de puestos como en la duración de la jornada.

La cantidad de horas trabajadas por empleados no registrados alcanzó su punto máximo en el primer trimestre de 2022 y luego se estabilizó en aproximadamente 33,5 horas semanales.

Por su parte, los empleados registrados lograron recuperar su nivel de horas pre pandemia recién en el tercer y cuarto trimestre de 2023, con un promedio de 42 horas semanales, impulsado especialmente por el aumento de horas trabajadas por mujeres, lo que sugiere una estrategia de compensación ante la pérdida de ingresos reales.



En el primer trimestre de 2024, las horas trabajadas por los empleados registrados mostraron una leve reducción, mientras que las de los trabajadores no registrados tuvieron un pequeño repunte.

En síntesis, la recuperación post pandemia se caracterizó inicialmente por un aumento del trabajo independiente, que había sido más afectada por la crisis sanitaria.

Posteriormente, el crecimiento del empleo estuvo impulsado por la expansión del empleo público y del empleo asalariado no registrado.

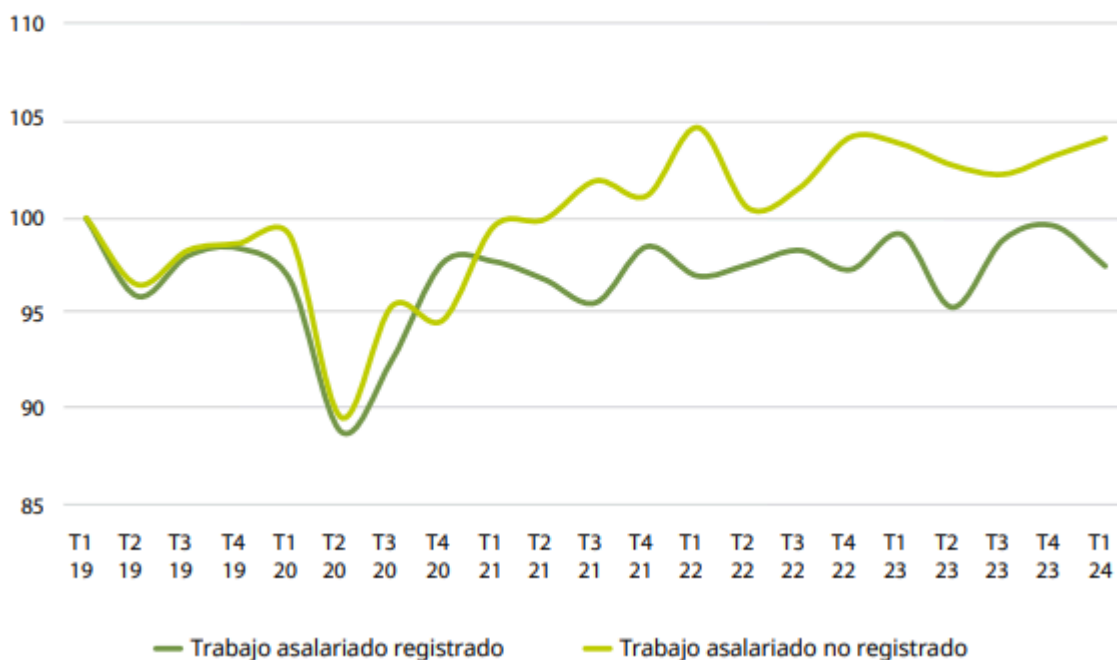
Además de un aumento en la cantidad de trabajadores, también se evidencia una mayor carga horaria.

Aunque en 2023 el empleo registrado adquirió un mayor dinamismo, no logró modificar las tendencias estructurales de mediano plazo.

En la primera mitad del año, la caída inicial del empleo independiente se revirtió en el segundo trimestre, particularmente entre los trabajadores autónomos.

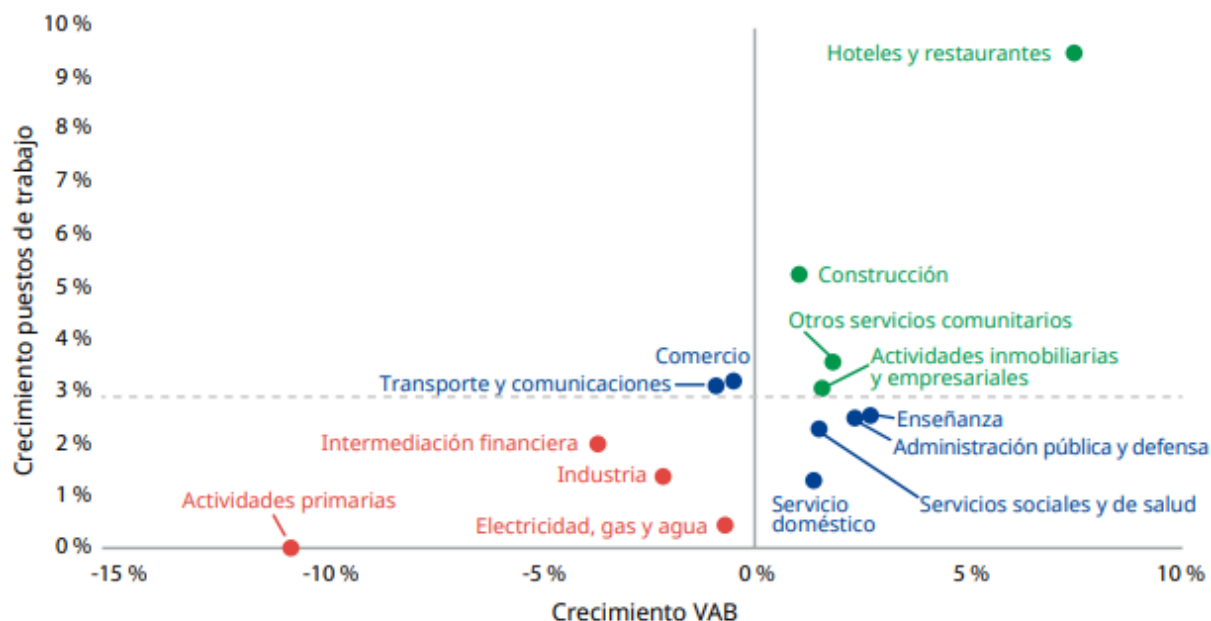
Evolución de las horas semanales trabajadas en el sector privado según condición de registración, T1 2019-T1 2024.

Índice 100 = T1 2019



“En 2023, la creación de puestos de trabajo estuvo liderada por los sectores de comercio, construcción y hoteles y restaurantes, y más de la mitad por puestos asalariados registrados”, advierte la comisión.

Variación interanual de los puestos de trabajo y el valor agregado, por sector, 2023.



Nota: se utiliza servicio doméstico por ser esa la denominación utilizada en la fuente citada, en el texto se utiliza la denominación personas trabajadoras de casas particulares.

Fuente: CEPAL-OIT con base en Cuenta de generación del ingreso (Dirección Nacional de Cuentas Nacionales-INDEC).

Según el boletín laboral anterior, los sectores que lideraron la recuperación tras la crisis sanitaria y el posterior crecimiento del empleo hasta 2022 fueron el comercio (aportando un 28 %), la industria (22,5 %) y los servicios sociales y de salud (13 %).

En su mayoría, estos nuevos puestos correspondían a trabajadores no registrados o independientes.

En 2023, aunque se registraron ciertas variaciones en las tendencias coyunturales, no se produjo un cambio estructural significativo.

La actividad económica presentó una contracción del 1,6 % en promedio, en gran parte debido a la evolución del sector primario.

Industrias como la hotelería y la gastronomía, la construcción y algunos segmentos de servicios lograron resultados positivos.



En términos de empleo, se evidencia un crecimiento en la mayoría de los sectores, excepto en las actividades primarias, con el comercio destacándose como el mayor generador de nuevos puestos de trabajo.

El análisis de la evolución de estos empleos en 2023 muestra diferencias en su composición.

Los sectores de comercio, construcción, hotelería, restaurantes y educación, que encabezaron la recuperación laboral, experimentaron incrementos tanto en el empleo asalariado registrado como en el no registrado y el trabajo independiente.

En todos ellos, salvo en la construcción, la mayor proporción de nuevos empleos fue en la modalidad registrada.

Durante el primer trimestre de 2024, el crecimiento del empleo muestra una variación interanual levemente positiva en promedio, con caídas significativas en la construcción y en las actividades de servicios comunitarios.

A pesar de la reducción de la producción industrial, el empleo en este sector continuó expandiéndose, concentrándose en trabajadores asalariados registrados.

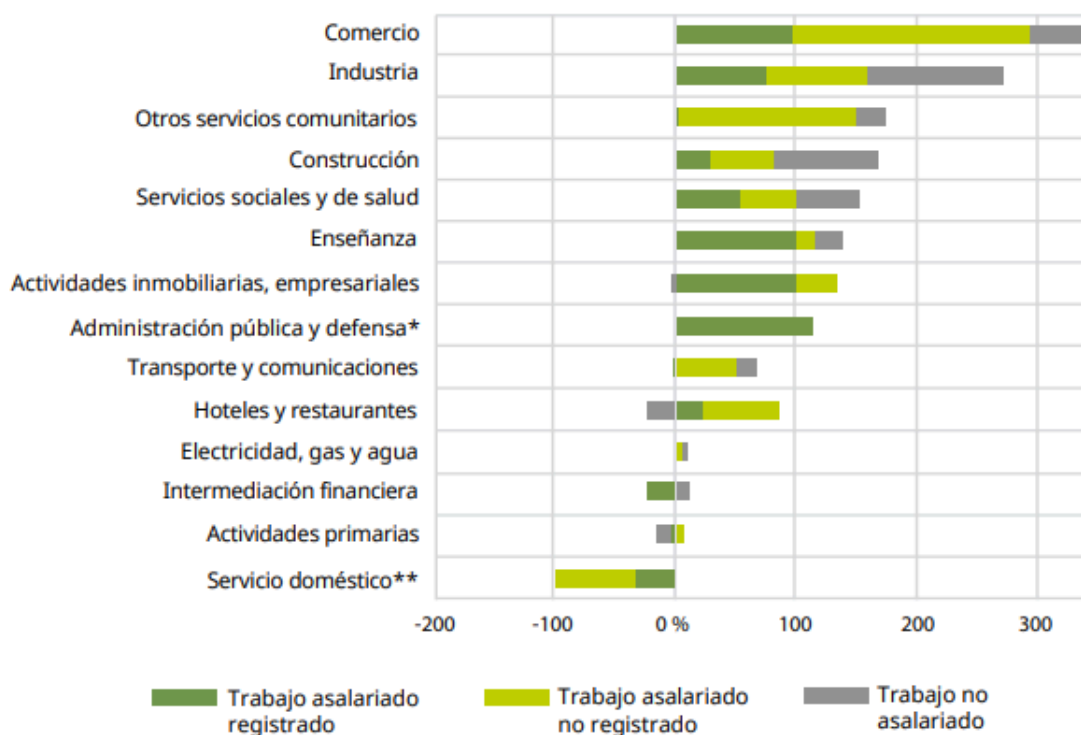
Cabe resaltar el comportamiento del sector de otros servicios comunitarios, donde más del 80 % de los nuevos puestos corresponden a empleo no registrado o independiente.

A pesar de la contracción en la producción industrial, el empleo en este sector experimentó un crecimiento, concentrándose principalmente en puestos asalariados registrados.

Asimismo, el sector de otros servicios comunitarios presentó un incremento en la cantidad de trabajadores no registrados e independientes, representando más del 80 % de los nuevos empleos en este ámbito.

Por otro lado, se observaron mejoras en sectores como los servicios sociales y de salud privados, la educación privada, así como en actividades inmobiliarias y empresariales, lo que contribuyó a la dinámica del empleo en el período analizado.

Variación interanual en miles de puestos de trabajo según categoría ocupacional, 2023.

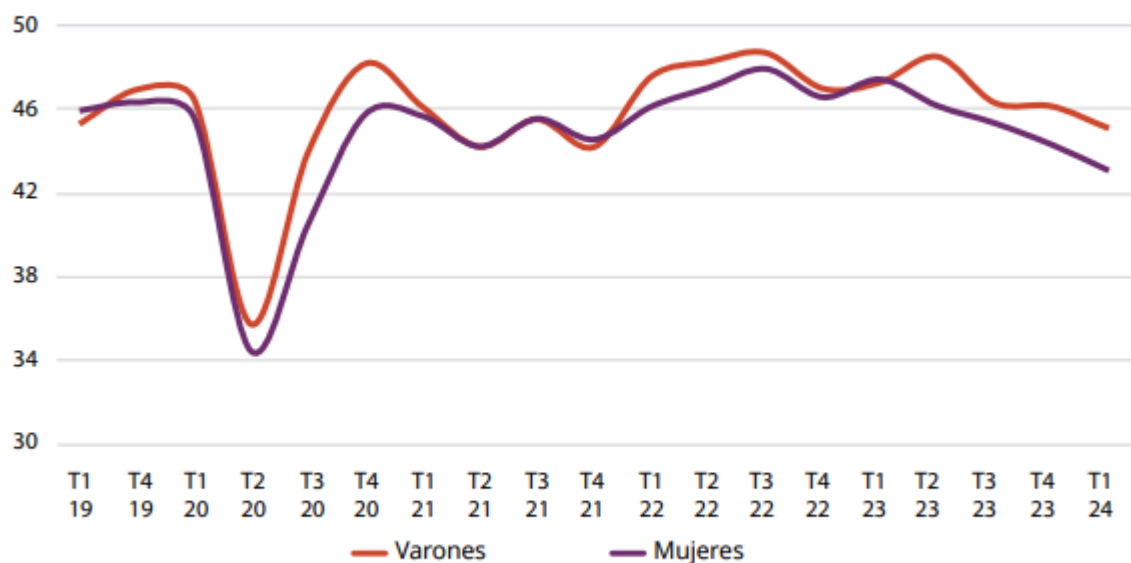


Nota: ** Sin datos de Trabajo independiente. * Sin datos de trabajo asalariado no registrado. Se utiliza servicio doméstico por ser esa la denominación utilizada en la fuente, en el texto se utiliza la denominación personas trabajadoras de casas particulares.

Fuente: CEPAL-OIT con base en Cuenta de generación del ingreso (Dirección Nacional de Cuentas Nacionales-INDEC).

El texto cepalino informa que “La informalidad laboral, con una leve reducción en 2023, es todavía uno de los principales desafíos laborales, en especial para la juventud”

Tasa de informalidad, T1 2019-T1 2024.



Fuente: CEPAL-OIT con base en EPH-INDEC.

En el primer trimestre de 2024, la informalidad continuó reduciéndose, impulsada por una mayor contracción de los empleos informales en comparación con los formales.

La cantidad de trabajadores informales disminuyó un 3 %, con una mayor incidencia en el segmento independiente (72 % del ajuste) frente al asalariado informal (28 %).

Además, esta reducción afectó en mayor medida a la población joven, lo que sugiere que, en un contexto de aumento del desempleo en este grupo etario, los empleos informales son los primeros en desaparecer ante la caída de la actividad económica.

El análisis de los movimientos dentro del mercado laboral refleja que, a lo largo de 2023, el empleo formal registró un mayor número de incorporaciones que de desvinculaciones, mientras que en el sector informal este equilibrio fue menor.

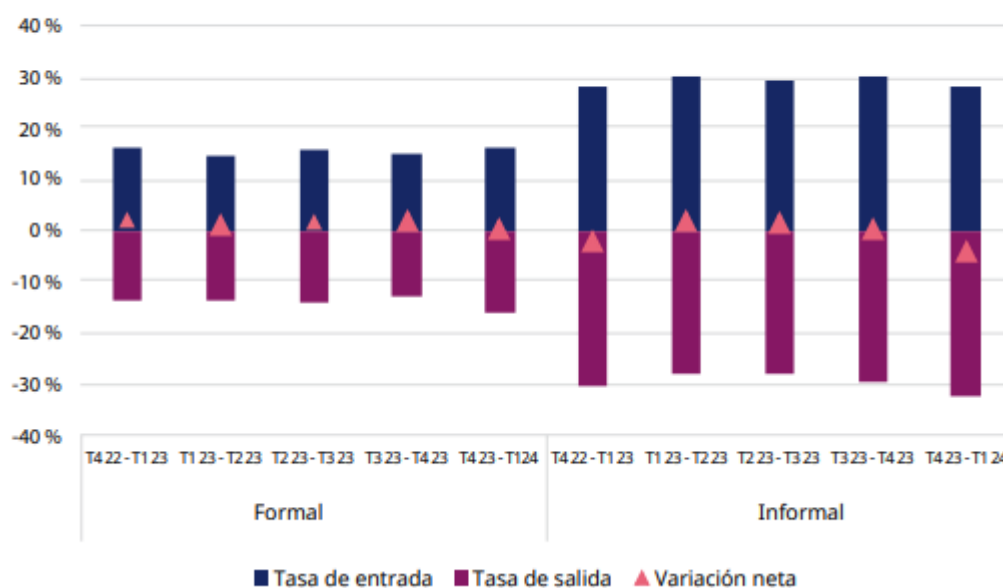
A lo largo del año, la estabilidad del empleo formal se mantuvo relativamente constante, con un nivel de reducción de 0,4 pp en la ocupación con plenos derechos laborales para los adultos en comparación con 2022, aunque aún por encima de los niveles pre pandemia.

En contrapunto, los jóvenes siguen enfrentando dificultades para acceder a empleos de calidad, ya que solo el 34% de este grupo cuenta con una ocupación que garantiza derechos laborales como cobertura de salud, vacaciones pagas y aguinaldo.

En 2024, el empleo formal mantiene su ritmo de incorporación, pero experimenta un incremento en la tasa de desvinculación.

En el sector informal, donde la movilidad laboral es alta, la contracción neta responde a la combinación de una menor tasa de ingreso y un aumento en la tasa de salida, reflejando la volatilidad de estos puestos en el actual contexto económico.

Tasas de entrada en la ocupación formal e informal, salida y variación neta, T4 2022-T1 2024.



En 2023, se mantiene una relativa estabilidad en el número de personas empleadas bajo condiciones laborales dignas, es decir, aquellas con acceso simultáneo a



derechos laborales, cobertura de salud, vacaciones pagadas, licencias por enfermedad remuneradas y aguinaldo.

En el caso de la población adulta, se registra una leve disminución de 0,4 puntos porcentuales en comparación con 2022, aunque los niveles siguen siendo superiores a los observados antes de la pandemia.

Por otro lado, el panorama para la población joven refleja los desafíos que enfrentan para incorporarse al mercado laboral formal.

Solo el 34% de las personas jóvenes accede a un empleo que garantice todos los derechos laborales, en contraste con el 68% de los adultos.

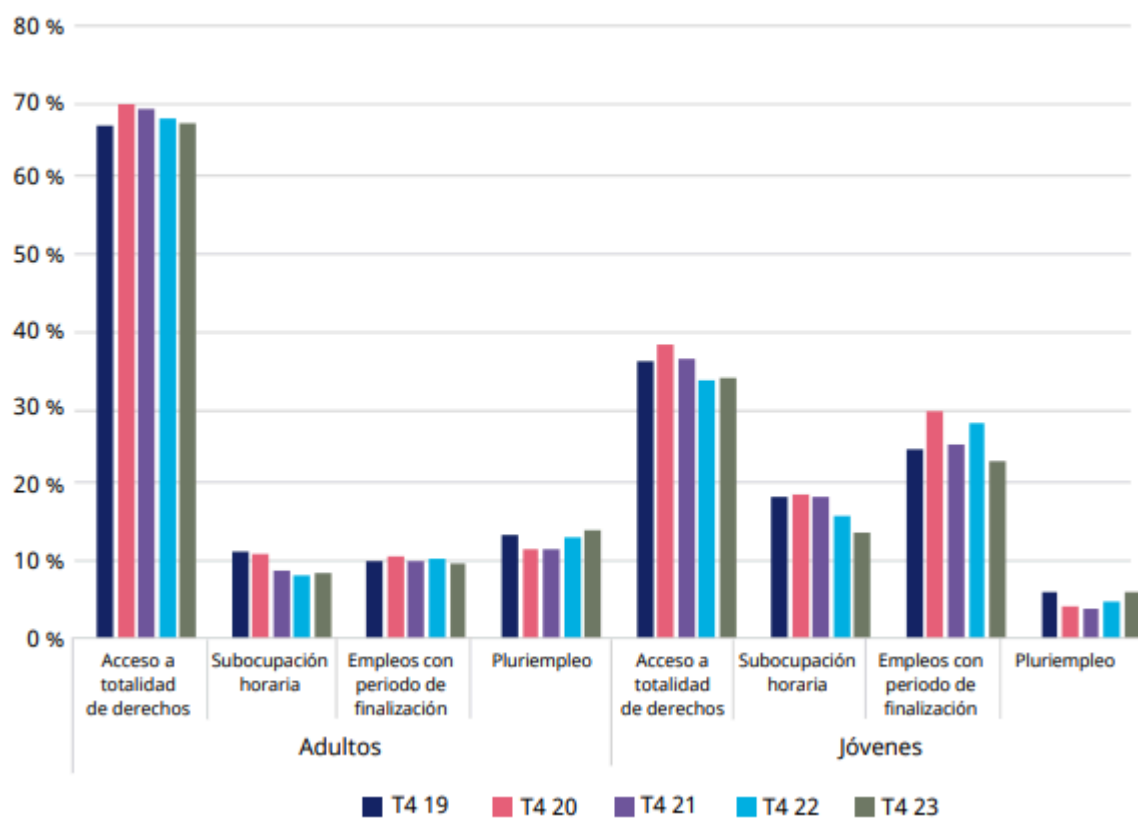
Aún así, se registra una mejora de 0,4 puntos porcentuales respecto a 2022, aunque aún por debajo del nivel pre pandemia (36%).

Esta recuperación es más pronunciada entre las mujeres jóvenes, aunque continúan siendo el grupo más afectado, con solo el 31% logrando empleos con cobertura plena de derechos.

En el primer trimestre del año, se observa una mayor reducción en el empleo informal en comparación con el formal, particularmente entre la juventud, lo que contribuye a un aumento en la proporción de jóvenes con acceso a la totalidad de los derechos laborales y a una disminución de los empleos con plazo determinado.

En el caso del empleo informal, caracterizado por su alta movilidad, la reducción neta se debe a la combinación de una menor tasa de ingreso y un aumento en la tasa de salida.

Indicadores de trabajo decente en la población asalariada adulta y joven, T4 2019-T1 2024.



“Si bien en 2023 se registró una situación relativamente mejor en términos de formalidad de los puestos de trabajo creados, se siguen presentando importantes desafíos en el mediano plazo. En los primeros meses de 2024, con datos disponibles, la mejora se asocia más a una caída de estas ocupaciones informales.”, asegura CEPAL.

En otro punto, asevera: “El empleo asalariado del sector privado registrado se recuperó, y el crecimiento en el trabajo independiente estuvo traccionado por el monotributo”.

El análisis de los registros administrativos indica que el empleo formal en su totalidad mantuvo un crecimiento sostenido hasta octubre de 2023, a partir de cuando comenzó a desacelerarse.



Durante ese año, la expansión interanual fue del 4%, impulsada principalmente por el trabajo asalariado en el sector privado, que representó el 37% de dicho incremento, y por el empleo independiente, tanto de monotributistas como de monotributistas sociales, cada uno con una contribución del 23%.

Desde mediados de 2022, el empleo formal en el sector privado mostró un notable dinamismo, alcanzando en el tercer trimestre de 2023 un nivel 2,1% superior al máximo registrado a mediados de 2018.

En el primer trimestre de 2024, la contracción del empleo formal persiste, aunque en el segundo trimestre se observó una moderación, con un leve repunte en mayo y junio, en línea con la evolución de la actividad económica.

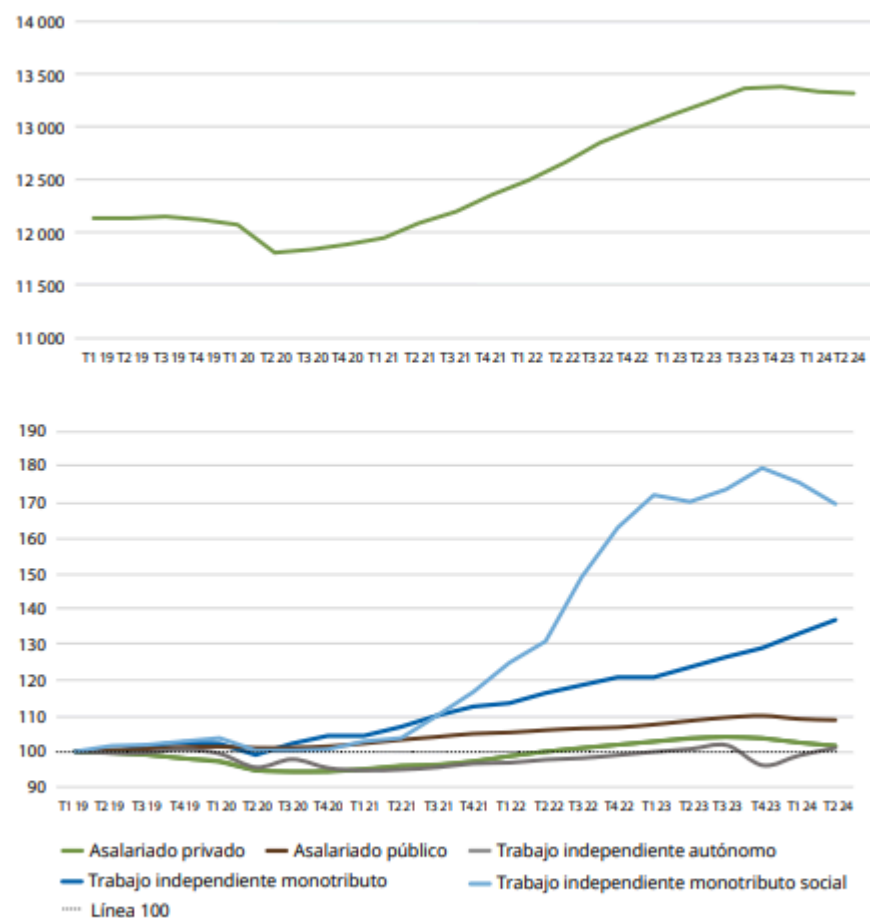
Desde el punto máximo de octubre de 2023 hasta la última medición disponible, la reducción acumulada fue del 0,5%, lo que equivale a la pérdida de 64.000 empleos formales.

Esta caída estuvo encabezada por la disminución en el empleo asalariado del sector privado, seguida por la reducción en el sector público, el monotributo social y el empleo en el servicio doméstico.

En este contexto de retracción laboral, los únicos segmentos en crecimiento fueron los monotributistas y, en menor medida, los trabajadores autónomos.

Evolución del empleo registrado total y según categoría SIPA* seleccionadas, T1 2019-T2 2024.

En miles



Nota: * Sistema Integrado Previsional Argentino.

Fuente: CEPAL-OIT sobre la base del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE). Se utiliza la cantidad de personas con trabajo registrado según modalidad de ocupación principal, series desestacionalizadas. Para el segundo gráfico se construye un índice 100 = T1 2019 para facilitar la comparabilidad.

En 2023, el mayor incremento de empleo asalariado registrado en el sector privado, en comparación con 2022, se concentró en los rubros de comercio, industria manufacturera, hotelería y restaurantes, y construcción, los cuales representaron el 80% del total de nuevos puestos generados.

Desde una perspectiva territorial, el Gran Buenos Aires y la Región Pampeana lideraron la creación de empleo formal en términos absolutos, concentrando el 77% del crecimiento, lo que equivale a una tasa del 3%.



No obstante, la región de la Patagonia registró el mayor aumento relativo, alcanzando un 5%.

El sector comercial experimentó expansión en todas las regiones del país, con mayor intensidad en aquellas más pobladas, como el Gran Buenos Aires y la Región Pampeana, pero también con un crecimiento significativo en el Noreste y la Patagonia, donde superó el promedio nacional.

La industria manufacturera mostró una evolución favorable en el Gran Buenos Aires, la Región Pampeana y, en términos relativos, en la Patagonia.

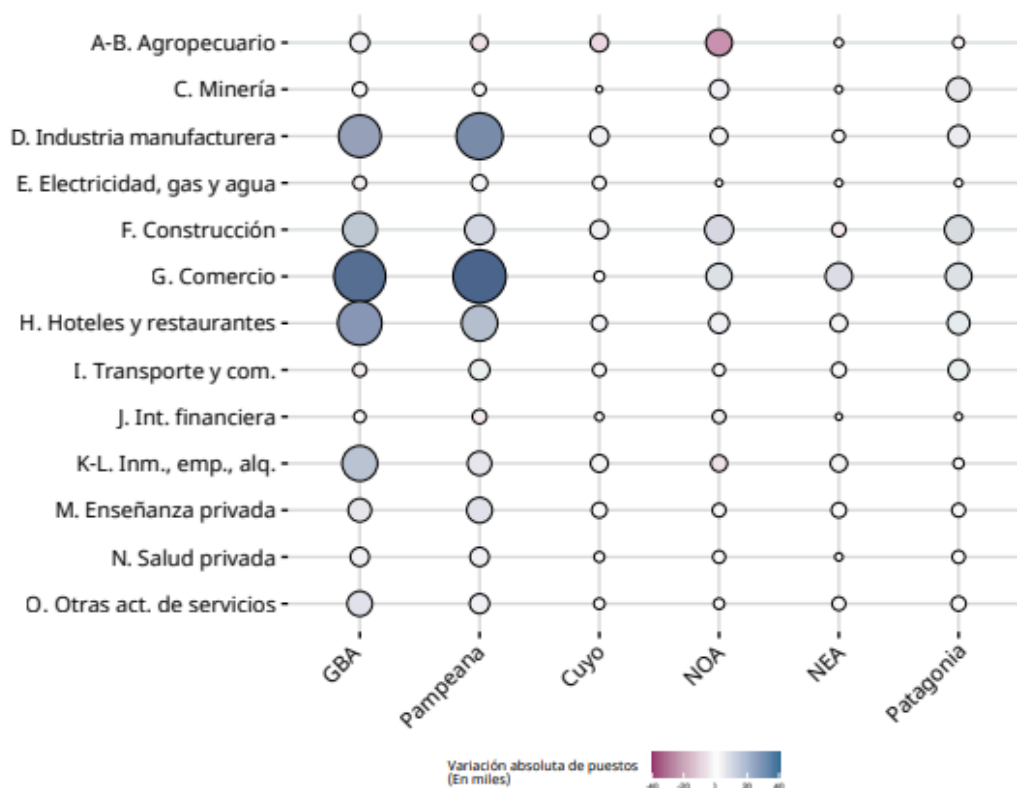
El sector de hotelería y restaurantes registró un crecimiento considerable en todas las regiones, con incrementos de dos dígitos, destacándose el Noroeste y el Noreste, que alcanzaron un 14% de aumento anual.

La única excepción fue la región de Cuyo, donde el crecimiento, aunque positivo, fue más moderado (5%).

En contraste, el sector agropecuario presentó una reducción en el empleo formal, con mayor impacto en el Noroeste y Cuyo.

Asimismo, la intermediación financiera y otros servicios vinculados registraron una leve disminución, inferior al 1%, concentrada principalmente en la Región Pampeana y el Noroeste.

Cambio en la cantidad de puestos asalariados registrados del sector privado respecto al período previo a la pandemia, según sector y región (T4 2022 respecto a T4 2023).



Nota: El tamaño y el color de las circunferencias representan el cambio absoluto de puestos asalariados privados registrados en el período de referencia. La localización de los puestos de trabajo corresponde a la región donde las personas trabajan.

Fuente: CEPAL-OIT con base en Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Durante el primer semestre de 2024, el empleo asalariado registrado en el sector privado sufrió una disminución del 1,1% en comparación con el mismo período del año anterior.

Aunque aún no se dispone de datos detallados por sector y región, se identifica que la principal contribución a esta contradicción proviene del sector de la construcción, seguido por las actividades inmobiliarias y empresariales, así como el sector industrial.

Por otro lado, algunos sectores mostraron un impacto positivo en la generación de empleo, destacándose el comercio y las reparaciones, junto con las actividades



primarias, como la agricultura, la ganadería, la caza, la silvicultura y la explotación minera.

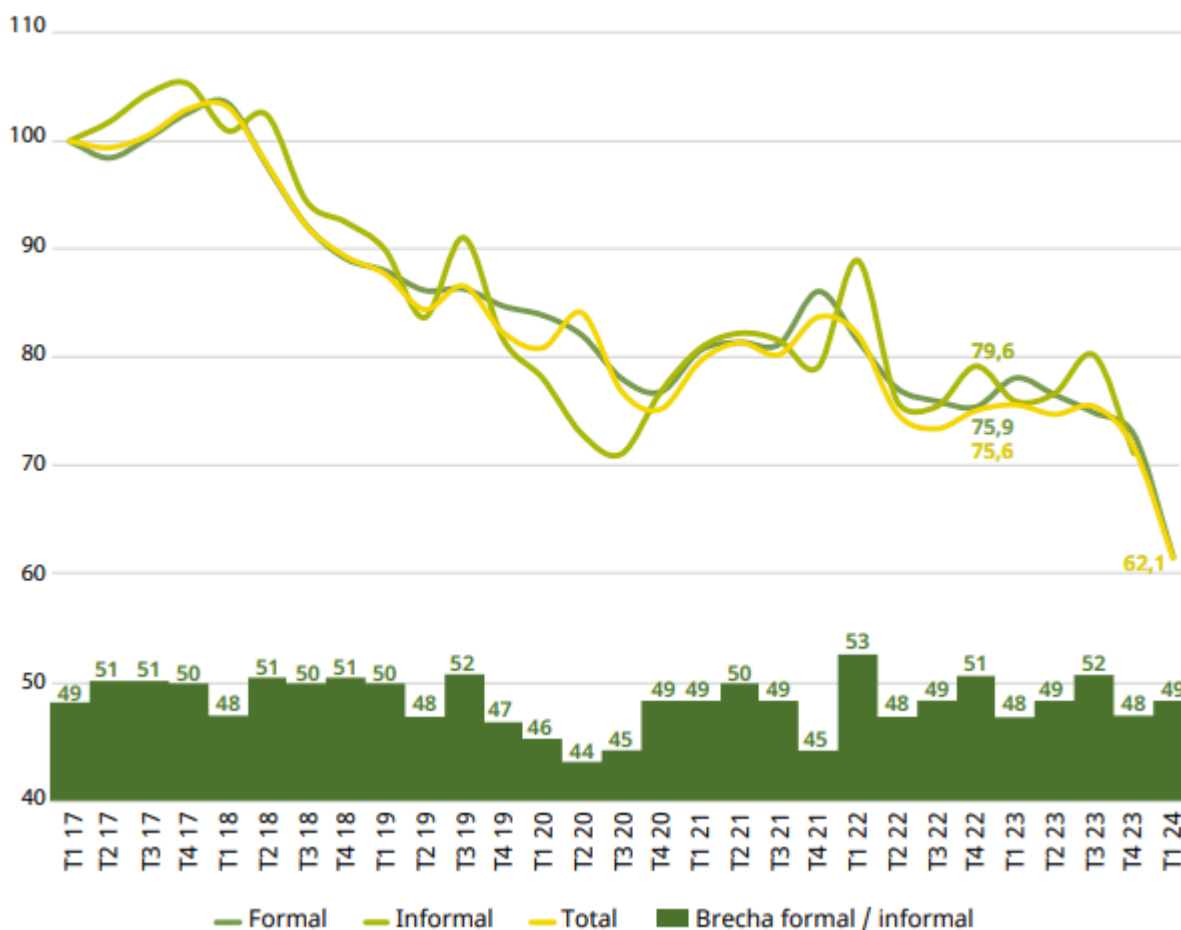
Desde una perspectiva territorial, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba fueron las principales responsables de la disminución del empleo asalariado.

Neuquén, Salta y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires lograron contrarrestar parcialmente esta caída con un desempeño positivo en la creación de puestos de trabajo.

El entre cepalino entiende que: “los ingresos laborales se reducen en 2023, con mayor intensidad desde el último trimestre del año, en especial para independientes e informales.”

Evolución de los ingresos laborales reales formales e informales, T1 2017-T1 2024.

Índice 100 = T1 2017



La evolución de los ingresos laborales en Argentina sigue una tendencia similar a la de la región, donde los salarios promedio se redujeron en 2023 debido al aumento de los índices de precios.

Sin embargo, el impacto en Argentina fue significativamente mayor debido a la aceleración inflacionaria hacia finales del año.

Esta caída se enmarca en un proceso de deterioro prolongado: tras alcanzar un punto máximo entre el cuarto trimestre de 2017 y el primero de 2018, los ingresos laborales comenzaron una fuerte contracción en el contexto de la crisis macroeconómica iniciada en 2018.

Entre ese pico y el período previo a la pandemia, la caída acumulada fue del 21%.

Si bien hubo cierta recuperación de los ingresos tras la pandemia hasta finales de 2021, a partir de 2022 comenzó una nueva disminución, menos abrupta pero que se acentuó desde finales de 2023.

En el cuarto trimestre de ese año, los salarios reales promedio se redujeron un 4,4% interanual y más de un 12% en comparación con el mismo período de 2019.

La caída fue más pronunciada entre trabajadores independientes (-7,4%) que entre asalariados (-3,8%) y afectó con mayor intensidad a quienes desempeñan empleos informales (casi -10%) en relación con los trabajadores formales (-3,3%).

El impacto de la pérdida de ingresos se intensificó en el último trimestre de 2023, revirtiendo las mejoras previas observadas en el sector informal, y se profundizó aún más en el primer trimestre de 2024.

No obstante, en los meses de abril y mayo se observa una leve recuperación en los ingresos de los trabajadores formales.

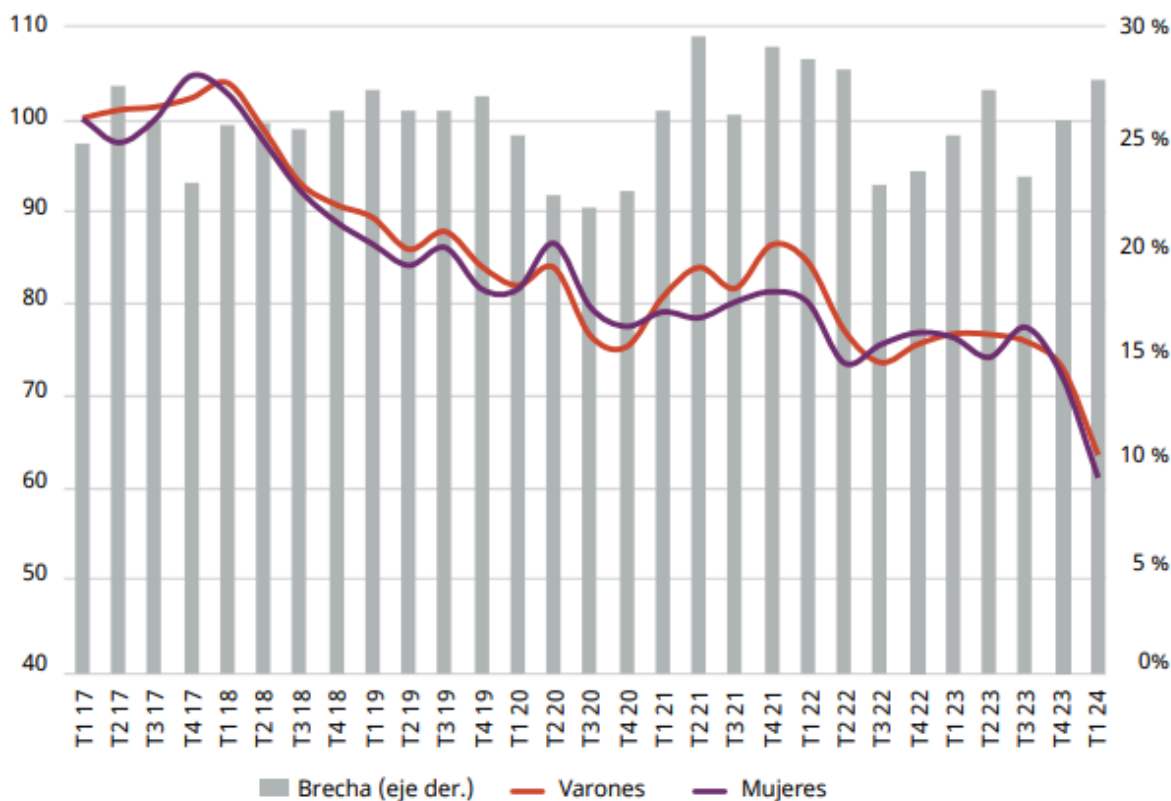
Desde una perspectiva de género, en el último trimestre de 2023 los ingresos laborales de los hombres se redujeron un 3% interanual, mientras que en el caso de las mujeres la caída fue del doble (-6%).

En el primer trimestre de 2024, la reducción se agravó, alcanzando un 17,1% en los hombres y un 20% en las mujeres.

La brecha salarial de género alcanzó el 27,5% en el último trimestre del año.

Evolución de los ingresos laborales reales por género, T1 2017-T1 2024.

Índice 100 = T1 2017

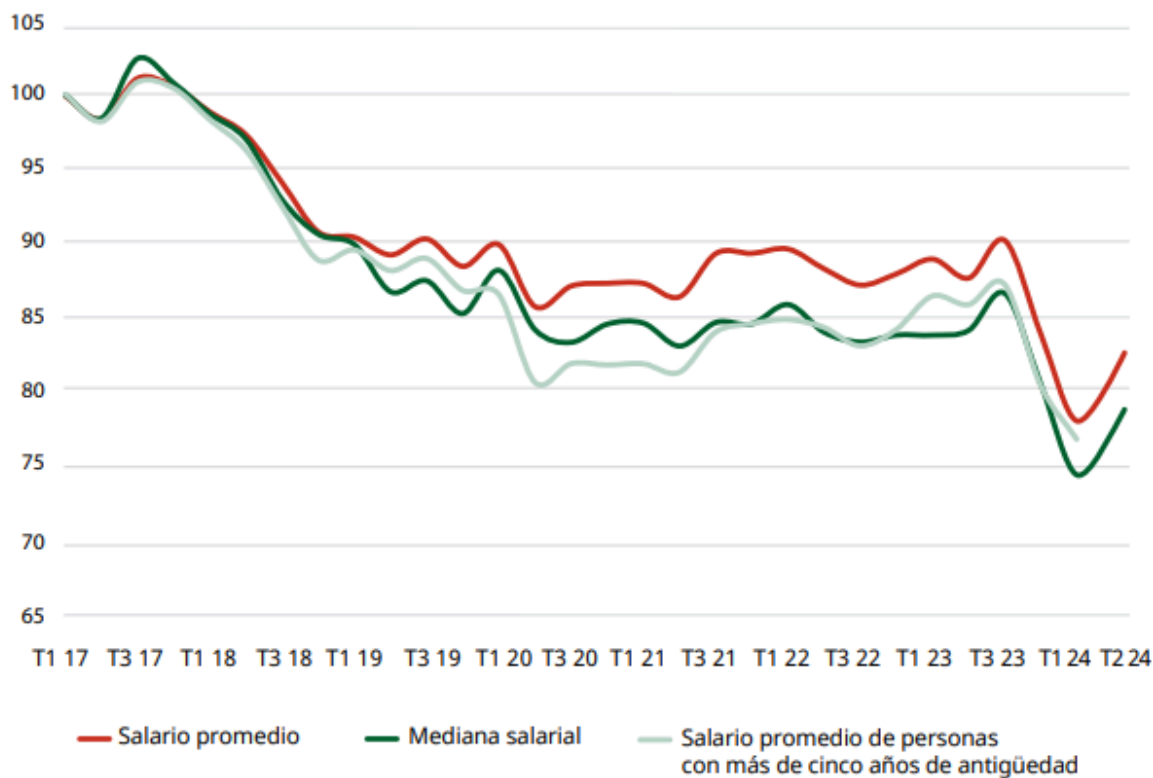


Fuente: CEPAL-OIT con base en EPH-INDEC.

Cerrando este extracto que explica la coyuntura laboral en nuestro país, la CEPAL dice, según sus estimaciones, que “El salario real de los puestos privados registrados finalizó 2023 con una contracción que se mantiene en lo que va de 2024:”

Evolución del salario promedio, mediana salarial y salario promedio de personas con más de cinco años de antigüedad, T1 2017 – T2 2024.

Índice 100 = T1 2017



Fuente: CEPAL-OIT sobre la base del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE). Se utilizan las remuneraciones normales y permanentes (ajustadas, excluyendo aguinaldo y otros conceptos estacionales) desestacionalizadas.

En 2023, la remuneración de los trabajadores asalariados del sector privado experimentó una caída del 0,7% en comparación con el año anterior, considerando el promedio anual.

En los dos años previos, los salarios habían logrado una leve recuperación tras la crisis pandémica, con incrementos marginales del 0,6% en 2021 y 0,2% en 2022.

Si bien esta tendencia se mantenía, la fuerte reducción del 7,1% en el cuarto trimestre respecto al trimestre previo impactó negativamente el resultado anual.

En términos interanuales, el salario real cerró el cuarto trimestre con una disminución del 4,7%.

En una perspectiva de mediano plazo, al finalizar 2023, el salario real promedio se ubicaba un 17% por debajo del nivel del cuarto trimestre de 2017 y un 5% por debajo del mismo período de 2019, previo a la pandemia.

La remuneración de los trabajadores con mayor antigüedad, que había sido más afectada durante la crisis sanitaria, mostró una recuperación superior al promedio durante los primeros tres trimestres de 2023, pero la caída del último trimestre llevó a una disminución del 4,4% interanual.

Por su parte, la media salarial de los empleados en relación de dependencia dentro del sector privado registrado tuvo una reducción ligeramente menor que el salario promedio, lo que podría sugerir una incipiente mejora en la distribución del ingreso.

Sin embargo, esta mejora sigue distante de los niveles de equidad salarial observados entre 2014 y 2017.

En 2024, la tendencia a la baja continuó durante el primer trimestre, con una caída del 6,4% respecto al trimestre anterior.

En el segundo trimestre se observó una recuperación parcial de las pérdidas sufridas a comienzos de año.

A pesar de esta mejora, el salario real sigue en un nivel 5,8% inferior al del segundo trimestre de 2023 y más de un 16% por debajo de los valores de 2017.

A noviembre de 2024, el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) tenía registrados 527.345 empleadores y 8,21 millones de trabajadores en relación de dependencia.

En el primer caso, se redujo en 10.902, y en el segundo, disminuyó en casi 200.000 personas.



La primera lectura de estas variaciones es que, en el primer año de gobierno libertario, debido a la drástica baja del gasto público y la virtual parálisis de las obras a cargo de la Administración Central, se “destruyeron” o “cerraron” el 2% del total de empresas.

Sin embargo, la serie de empleadores de ARCA, que se nutre de las declaraciones juradas presentadas mensualmente al Sistema de Seguridad Social (Anses), incluye tanto a emprendedores como a administradores de consorcios de edificios, que registran a encargados y propietarios que anotan al personal dedicado al trabajo doméstico, inmobiliarias unipersonales y pequeños talleres de reparación de automotores, entre otros.

Se estima que esta última franja comprende casi totalmente a los empleadores con hasta dos personas en relación de dependencia.

Es importante destacar que este es un costado habitualmente no comprendido cuando se mira al mercado laboral argentino.

Fruto de experiencias históricas, la comprensión más extendida es que existe una gran cantidad de empleadores grandes, cuando esto no es así.

Esto quizá fue así en la década del 60 del siglo XX, los años que dieron luego origen a la ley de contrato de trabajo, una norma pensada para una economía fordista basada en explotaciones industriales

En noviembre, representó 52,9% del total y explicó poco más del 84% de las bajas registradas en un año (9.208 casos), con una caída de 3,2 por ciento.

La franja de empleadores con hasta 2 asalariados registrado cayó 3,2% en el último año, en tanto el resto disminuyó 0,7 por ciento

El resto de los empleadores, con más de dos personas a cargo registradas, quienes pueden considerarse emprendedores propiamente dichos, también mostró una

disminución en 2024, pero en una proporción sensiblemente menor (1.694 casos), equivalente al 0,7% del total.

Además, se trata de una base de datos que refleja más el estado de las finanzas de los empleadores y el cumplimiento en tiempo y forma de las normas legales, que el “nacimiento” y “muerte” de empresas por la coyuntura y la política económica de corto plazo.

El desagregado de los generadores de empleo por tramos de la cantidad de la nómina en relación de dependencia declarada al SIPA muestra que, en términos absolutos, las bajas más marcadas se concentraron en el segmento de 3 a 10 empleados, mientras que, en términos relativos, sobresalieron las empresas con más de 2.500 asalariados, con caídas de entre 5,3% y 6,8 por ciento.

Es decir, “el ajuste” afectó más a las grandes empresas que a las pequeñas y medianas.

Por rama de actividad, también se observa una marcada brecha en la variación de la cantidad de empleadores en el primer año de gobierno de Milei: el 21% de la caída total correspondió a productores de bienes y el 79% a productores de servicios, aunque en términos relativos la brecha fue más acotada: 1,7% en el primer caso y 2,1% en el segundo.

Entre los seis grandes grupos de productores de bienes, la baja de empleadores se registró en agro 1,1%, industria manufacturera 0,8%, electricidad, gas y aire 0,5% y, el más afectado por el ajuste de la obra pública, construcción, cayó 5,5 por ciento.

Por el contrario, se registraron nuevos emprendedores en minas y canteras (aumentó 2,9%, con 39 nuevos empleadores) y en agua, cloacas y tratamiento de residuos (0,3%, con 3 nuevos casos).

En el caso de los servicios, sobre 14 grandes sectores que desagrega ARCA, en los primeros 12 meses del nuevo gobierno, se registraron caídas en 11 rubros. Las

excepciones con incrementos fueron tareas administrativas y servicios de apoyo y otras actividades.

Sobre 14 grandes sectores que desagrega ARCA, en los primeros 12 meses del nuevo gobierno, se registraron caídas en 11 rubros. Las excepciones con incrementos fueron tareas administrativas y servicios de apoyo

Si bien la serie no permite detectar específicamente a los administradores de consorcios, estudios del Ministerio de Trabajo durante el gobierno de Cambiemos estiman que estos se inscriben en diversos rubros, como servicios de apoyo, comercio, inmobiliaria, profesiones técnicas y asociaciones. Esto es relevante porque su distribución en distintos sectores dificulta medir con precisión el impacto de las políticas económicas en este grupo de empleadores.

En términos porcentuales, las caídas más marcadas y su representatividad sobre el total se dieron en el rubro “artísticos, culturales y deportivos” 5,4% y 3,8%, respectivamente, profesionales, científicos y técnicos 4,9% y 13,7%, y en transporte y almacenamiento 4,8% y 15,9%, en cada caso.

Como en los productores de servicios, hubo dos excepciones en la reducción de empleadores: administrativas y tareas de apoyo, aumentó 123 empleadores (0,8% del total) y otras actividades (subió 2) e incidió en 1,1% en el agregado.

El desagregado por tramos de empleadores indica que, en noviembre de 2024, había 199.764 personas menos declaradas que en el mismo mes del año anterior, lo que representa una caída de 2 por ciento.

En términos absolutos, la baja se concentró en empresas de más de 5.000 asalariados (se redujo en 102.633 trabajadores, (5,8%), afectadas principalmente por la racionalización de personal en compañías estatales.



También se redujeron los empleos en empleadores de 101 a 500 trabajadores (32.775 y 2%), de 51 a 100 (16.954 y 2,3%) y en la franja de 2.501 a 5.000 (16.617 y 3,8 por ciento).

Hubo dos segmentos con crecimiento en la nómina: en el tramo de 41 a 50 asalariados 3.550 (1,6%) y de 11 a 25 trabajadores 1.518 (0,2 por ciento)

En cambio, hubo dos segmentos con crecimiento en la nómina: en el tramo de 41 a 50 asalariados 3.550 (1,6%) y de 11 a 25 trabajadores 1.518 (0,2 por ciento).

En conjunto, la franja de hasta dos empleados contrajo su dotación en 11.793 personas (3,1%), mientras que el resto del mercado laboral perdió 187.971 puestos (2,3 por ciento).

Por rama de actividad, la caída del empleo se distribuyó en 40% para productores de bienes y 60% en servicios. En términos relativos, la baja fue 3,5% en el primer caso y casi 2% en el segundo.

Entre los sectores productivos, las mayores caídas de empleo se dieron en la industria manufacturera 1,6%, electricidad, gas y aire 0,1%, agua y saneamiento 0,3%, y en construcción 16,2 por ciento.

Por el contrario, el empleo creció en la actividad agropecuaria (3,9% con la incorporación de 12.941 trabajadores) y minas y canteras (2,1%, sumó 2.327 personas).

En el sector de servicios, la enseñanza tuvo una leve suba (0,03%, 203 trabajadores), mientras que comercio y talleres del automotor crecieron 1% (12.576 personas).

Las mayores caídas se observaron en transporte y almacenamiento 9,6%, afectó a 49.804 personas, administración pública 2,8%, bajó 37.862 empleados, y servicios administrativos 2,7%, desvinculó a 14.688 trabajadores.



Las mayores caídas de la nómina de asalariados registrados se observaron en transporte y almacenamiento 9,6%, administración pública 2,8% y servicios administrativos 2,7 por ciento

II EL EMPLEO EN CRISIS EN LATINOAMÉRICA

América Latina y el Caribe (ALC) han enfrentado repetidas crisis económicas que han afectado tanto el crecimiento como el bienestar social.

Aunque la región ha avanzado en estabilidad macroeconómica desde los años noventa, las reformas estructurales en el ámbito laboral y social han sido limitadas, dejando a los países vulnerables ante choques externos y cambios estructurales.

Este apartado examina cómo las crisis impactan el mercado laboral, limitan el crecimiento económico y generan efectos desproporcionados sobre distintos grupos de trabajadores y empresas, analizado desde el punto de vista del texto proporcionado por el Banco Mundial llamado “El empleo en crisis. Un camino hacia mejores puestos de trabajo en la América Latina pos-COVID-19”.

En este contexto, se subraya la necesidad de un marco de políticas integral que permita amortiguar los efectos adversos de las crisis y acelerar la recuperación económica.

Se destacan tres pilares fundamentales para fortalecer la resiliencia laboral y macroeconómica en ALC: Políticas macroeconómicas, Programas activos del mercado laboral y Políticas estructurales complementarias.

El análisis resalta que, si bien ALC ha logrado avances en estabilidad macroeconómica, persisten desafíos significativos en materia fiscal y de protección social.

La crisis del COVID-19 ha puesto de manifiesto la urgencia de implementar reformas que refuercen los sistemas de protección laboral y social, asegurando que los trabajadores puedan afrontar las crisis sin caer en la informalidad o la pobreza.



Este estudio busca contribuir al diseño de políticas efectivas que no solo mitiguen el impacto de futuras crisis, sino que también impulsen una recuperación sostenible y equitativa en la región.

Un marco de políticas efectivo para enfrentar, manejar y apoyar la recuperación tras las crisis es esencial para que América Latina y el Caribe (ALC) puedan mejorar sus tasas de crecimiento y bienestar social a largo plazo.

Aunque los países de la región realizaron importantes reformas macroeconómicas en los años noventa y ajustaron políticas laborales y sociales a inicios de los años 2000, los cambios posteriores han sido limitados.

Frente a desafíos actuales como los retazos de la pandemia del COVID-19, la desaceleración global y transformaciones estructurales del mercado laboral, se requieren respuestas políticas renovadas y adecuadas.

El presente estudio evidencia que las crisis impactan significativamente el bienestar social en la región, afectando negativamente al mercado laboral y limitando el potencial de crecimiento económico.

Por ello, se recomienda que los formuladores de políticas desarrollen mecanismos efectivos que reduzcan los efectos inmediatos de las crisis sobre los trabajadores.

Dado que las crisis afectan de forma desigual a distintos grupos laborales y empresariales, es crucial que las políticas combinen eficiencia con resiliencia para facilitar una rápida recuperación.

La respuesta política debe basarse en tres áreas principales:

1-Políticas macroeconómicas prudentes: fundamentales para prevenir o disminuir la intensidad de las crisis mediante estabilizadores automáticos, como seguros de desempleo, que son escasos en la región. En su ausencia, las transferencias

monetarias orientadas hacia los hogares más vulnerables pueden mitigar eficazmente el impacto.

2-Programas activos del mercado laboral: esenciales para promover el reempleo y evitar daños permanentes al capital humano. Estos programas deben ser tanto temporales para conservar empleos durante crisis breves como de largo plazo para favorecer la readaptación profesional y facilitar transiciones laborales eficientes.

3-Políticas estructurales complementarias: deben abordar la rigidez en las regulaciones laborales, la baja movilidad geográfica, la falta de competencia en ciertos sectores y desigualdades regionales. Resolver estos problemas estructurales mediante reformas legislativas e inversiones estratégicas es vital para mejorar la recuperación económica y laboral.

Finalmente, aunque la región de ALC ha avanzado considerablemente en estabilidad macroeconómica, persisten debilidades fiscales y deficiencias en los sistemas de protección social.

El éxito en la respuesta a la crisis generada por el COVID-19 dependerá de políticas nacionales efectivas, capaces de evitar la destrucción innecesaria de empresas viables y proteger adecuadamente a los trabajadores afectados.

- Dimensiones fundamentales de política integrada

Normalmente, indica el informe, un shock externo impacta en el mercado laboral mediante alteraciones tanto en la oferta como en la demanda, interrumpiendo el funcionamiento habitual del mercado de productos y causando mayores pérdidas de empleo y un aumento en las transiciones hacia la informalidad laboral.

Estos cambios excesivos afectan significativamente la cantidad y calidad del empleo.



El Banco Mundial detalla que los impactos macroeconómicos ocasionan redistribuciones a nivel microeconómico, afectando de manera conjunta a empresas y trabajadores.

Las empresas ajustan la cantidad de personal, horas trabajadas y salarios, mientras que los trabajadores deben decidir entre aceptar estas condiciones o buscar alternativas.

Este proceso crea un nuevo equilibrio temporal determinado por las características del mercado laboral local y la flexibilidad de las empresas, vinculada con las regulaciones laborales y la estructura de los mercados.

Durante este periodo, muchos trabajadores pierden empleo o ingresos, empresas desaparecen y los nuevos trabajadores enfrentan mayores dificultades.

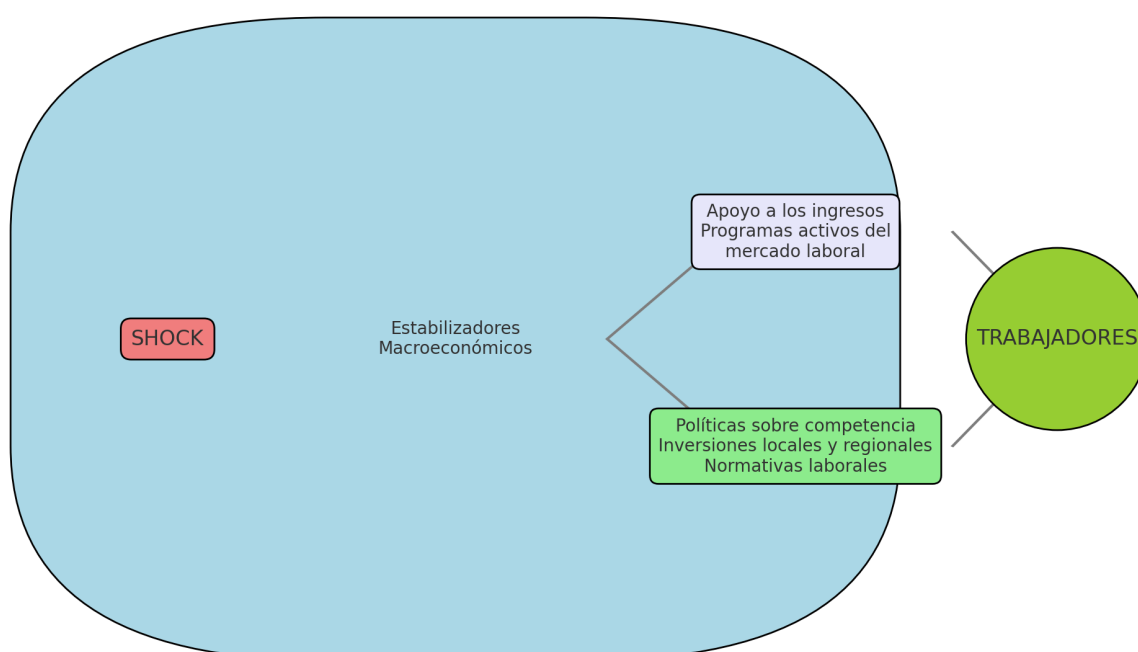
Estos efectos suelen ser duraderos y afectan especialmente a los trabajadores menos calificados o con menores ingresos, generando pérdidas importantes de capital humano específico, productividad futura y cambios permanentes en la estructura económica.

Para mitigar estos efectos negativos, se pueden adoptar acciones que incluyan mecanismos preventivos como seguros de desempleo y programas de protección social que ayudan a mantener el consumo, estabilizando así la demanda agregada y reduciendo la gravedad de las crisis.

Asimismo, es necesario actualizar y fortalecer estos sistemas para proteger eficazmente a los trabajadores, estimular la recuperación del capital humano y facilitar transiciones laborales más ágiles.

Además, resalta la importancia de abordar las barreras competitivas entre empresas, la escasa movilidad geográfica y la rigidez normativa laboral son aspectos esenciales para reducir el impacto estructural de las crisis.

“Estos problemas estructurales también podrían ser la causa del ajuste deficiente de los mercados laborales de ALC a las crisis, y podrían requerir intervenciones a nivel de sector y localidad, además de intervenciones a nivel de trabajador y de la economía, y que interactúen con las necesidades y los incentivos de protección social. Las respuestas políticas de los países de ALC deben tratar estos problemas estructurales de forma directa, de acuerdo con su grado de importancia en función del país o entorno”, nombra el BM.



- Mejores estabilizadores macroeconómicos

El trabajo confirma una afirmación de Robertson (2021)²: “Si el ajuste de los salarios reales fue un margen importante de ajuste del mercado laboral durante los anteriores shocks de crecimiento, entonces, dado el contexto actual de tasas de inflación más bajas, el ajuste cuantitativo probablemente haya adquirido una mayor importancia, como sugieren los casos de Brasil y México. Con el aumento de la inflación, el desempleo aumentó sólo marginalmente durante el «efecto tequila» en

México. En cambio, durante la crisis de 2008–2009, la inflación en México se mantuvo relativamente sin cambios mientras que el desempleo creció notablemente más que en la crisis anterior. En Brasil, la recesión de la década de los noventa también se caracterizó por un repunte de la inflación y aumentos reducidos del desempleo, pero en la recesión de 2015 se registró una menor inflación y un aumento más significativo del desempleo.”

El gráfico de estabilizadores macroeconómicos muestra que la primera defensa ante una crisis económica radica en contar con marcos macroeconómicos sólidos y estabilizadores automáticos efectivos.

Dichas políticas amortiguan los impactos externos sobre el mercado laboral interno y también reducen la probabilidad de crisis originadas por condiciones domésticas, algo especialmente relevante para América Latina y el Caribe.

Esta sección analiza los progresos en la región respecto al fortalecimiento de estos marcos, lo que ha permitido disminuir la frecuencia de crisis internas, aunque aún persisten limitaciones en cuanto a estabilizadores automáticos.

Es fundamental evitar las crisis para minimizar sus consecuencias, que afectan tanto a nivel colectivo como individual.

Como se ha registrado, ALC ha experimentado crisis recurrentes; de hecho, entre 1980 y 2018, al menos un país de la región atravesó una crisis económica durante aproximadamente un tercio del tiempo.

No obstante, las políticas fiscales y monetarias prudentes, incluyendo estímulos a la demanda y ajustes del tipo de cambio, pueden reducir la probabilidad y gravedad de estas crisis.

En décadas recientes, la región de ALC ha fortalecido significativamente sus políticas macroeconómicas, mejorando así la gobernanza y fortaleciendo sus instituciones.

Esto ha contribuido a disminuir especialmente las crisis internas, aunque algunos países como Venezuela, Argentina, Brasil, Haití y Nicaragua todavía enfrentan dificultades económicas y políticas recurrentes.

El fortalecimiento de los marcos macroeconómicos también ha modificado la forma en que los mercados laborales reaccionan ante las crisis.

Actualmente, las crisis ocurren en un contexto inflacionario relativamente bajo, a diferencia de los años ochenta y principios de los noventa, caracterizados por una alta inflación.

Durante la década de 1990 y principios del 2000, las políticas monetarias latinoamericanas enfatizaron el control inflacionario, logrando reducir significativamente la inflación promedio regional del 69,6 % en los ochenta al 5,4 % en los años 2000.

Aunque esta estabilidad macroeconómica ha reducido el número de crisis internas, también afecta la manera en que los mercados laborales se ajustan ante situaciones adversas.

Una inflación baja limita la posibilidad de reducir los salarios reales mediante ajustes inflacionarios, debido a restricciones contractuales y normativas laborales, como el salario mínimo.

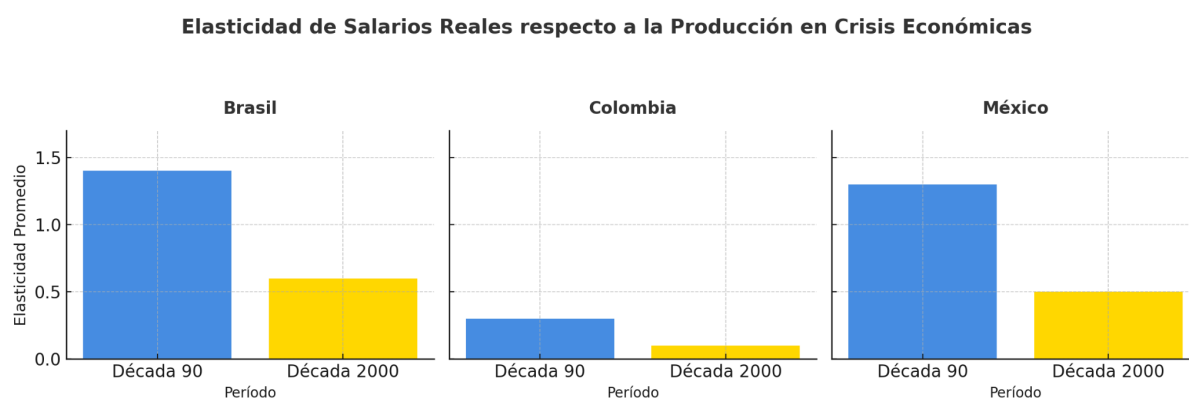
Por consiguiente, las empresas enfrentan mayores dificultades para reducir costos laborales mediante ajustes salariales y tienden a recurrir a reducciones en el empleo.

Investigaciones recientes, como las de Gambetti y Messina (2020)³, destacan que la flexibilidad de los salarios reales en Brasil, Chile, Colombia y México se redujo entre 1980 y 2010, confirmando resultados previos para la región.

Estos cambios en la dinámica del ajuste laboral pueden ilustrarse comparando las respuestas en Brasil y México durante las crisis de los años noventa frente a las de los años 2000.

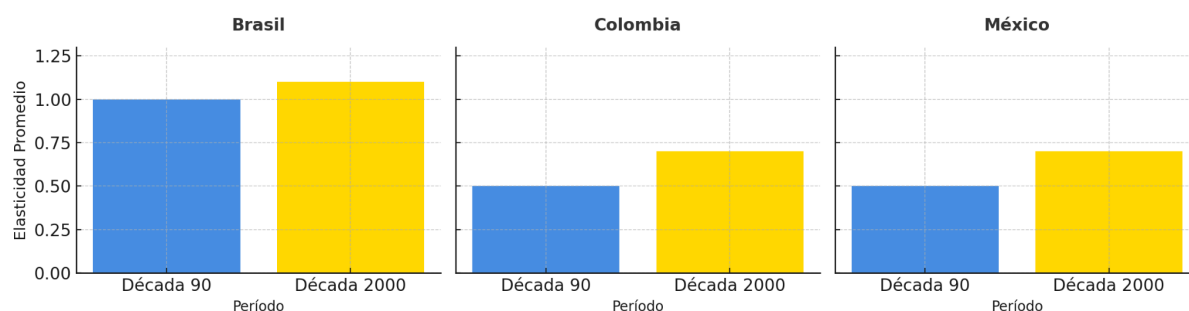
En crisis anteriores, como el "efecto tequila" de México (1994) y la recesión en Brasil (1990), la inflación aumentó considerablemente, permitiendo ajustes importantes en los salarios reales.

En contraste, durante las crisis más recientes (2008-2009 en México y 2015 en Brasil), con inflaciones bajas y estables, los ajustes salariales reales fueron limitados, incrementándose en su lugar el ajuste a través del empleo.



³ <https://www.jsmessina.com/assets/papers/CVMessina1.pdf>

Elasticidad del Empleo frente a la Producción durante Crisis



4

En ese contexto, ALC ha avanzado notablemente en controlar la inflación, enfrenta aún desafíos significativos relacionados con la política fiscal, otra parte esencial de su estabilidad macroeconómica.

La implementación de políticas fiscales responsables previene diversas crisis y asegura el espacio necesario para brindar apoyo económico ante otras dificultades financieras.

Esto cobra especial relevancia debido al ajuste fiscal requerido en la región, particularmente en el Atlántico, donde el aumento continuo del gasto público ha generado altos déficits fiscales y niveles preocupantes de deuda pública.

La política fiscal en el largo plazo implica resolver asuntos complejos, tales como la eliminación de subsidios energéticos, la actualización de políticas fiscales y la mejora en la eficiencia del gasto social, especialmente en asegurar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones frente al envejecimiento poblacional.

En cuanto a los estabilizadores automáticos, estos cumplen un rol esencial al mitigar los efectos negativos de las crisis, incrementando los ingresos familiares y reduciendo las caídas en empleo y consumo ante shocks negativos.

⁴ Gráfico de elaboración propia basada en documento “El empleo en crisis”, del Banco Mundial



Comúnmente utilizados en países de ingresos medios y altos, estos incluyen indemnizaciones y seguros de desempleo, que facilitan recursos inmediatos a trabajadores desplazados.

A pesar de contar con una tradición institucional extensa en seguros sociales relacionados con riesgos como la vejez, discapacidad y muerte prematura, en la región de ALC escasean los mecanismos contracíclicos nacionales que apoyen ingresos ante desplazamientos laborales.

Solo Brasil, Chile y Uruguay cuentan con programas suficientemente desarrollados para contribuir efectivamente a la estabilidad económica.

La ausencia generalizada de seguros de desempleo representa una debilidad crítica en las respuestas regionales ante crisis económicas.

Sin embargo, la pandemia de COVID-19 demostró que otras políticas, como subsidios al empleo, suspensión temporal de contratos y ampliación de transferencias monetarias, podrían actuar como estabilizadores automáticos efectivos si se implementan de manera permanente y se activan automáticamente ante determinados umbrales, como altas tasas de desempleo.

Esto resalta la importancia de fortalecer sistemas nacionales de protección social y redes laborales adaptativas.

Finalmente, aunque ALC ha realizado mejoras significativas en sus marcos macroeconómicos en décadas recientes, aún persisten oportunidades importantes para avanzar en prudencia fiscal y manejo eficiente.

Es urgente implementar reformas que aborden políticas fiscales complejas, reducción de subsidios energéticos, aumento en la eficiencia del gasto social y fortalecimiento de sistemas previsionales.

Adicionalmente, ampliar la disponibilidad de estabilizadores automáticos es fundamental dado que el ajuste en los mercados laborales se enfoca cada vez más en la reducción del empleo, lo que incrementa la vulnerabilidad económica de las personas que pierden su trabajo.

Puntos que destaca el informe a la hora de contextualizar estabilizadores macroeconómicos en reformas políticas y gestión de crisis:

Políticas Macroeconómicas para Gestión de Crisis	
Marco Macroeconómico Prudente para Evitar Crisis	• Ajuste del mercado laboral hacia reducción de empleo cuantitativo por normalización de inflación con efectos a largo plazo.
Políticas de Estabilización Monetaria y Fiscal para Gestionar Crisis	• Creación de espacio fiscal a largo plazo: - Mejora de políticas fiscales. - Revisión y reducción subsidios energéticos. - Eficiencia gasto social. - Sostenibilidad financiera sistema pensiones.
Estabilizadores Automáticos para Suavizar Crisis	• Desarrollo/reforma Seguro de Desempleo (SD). • Programas de Indemnización Corto Plazo (ICP). • Flexibilizar SD e ICP según condiciones económicas.

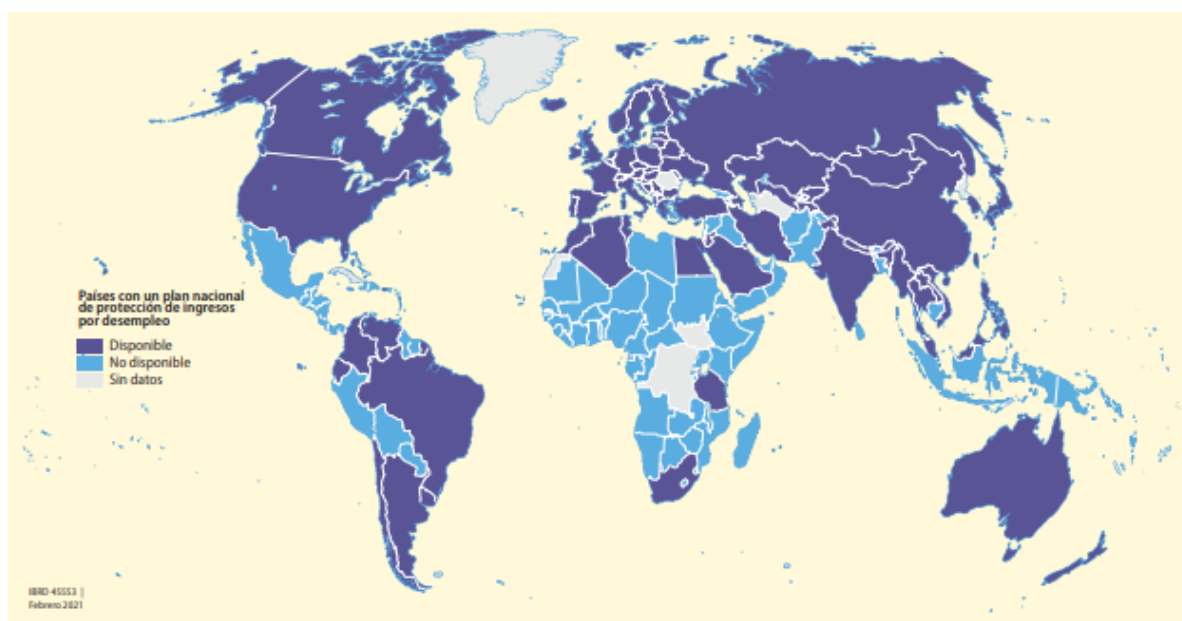
5

- Mitigar el impacto sobre los trabajadores y prepararse para el cambio

El Banco Mundial señala que “Los impactos profundos y duraderos sobre las personas y las economías de los ajustes del mercado laboral a las crisis suponen un argumento enérgico para las intervenciones políticas que absorben los impactos de los shocks sistémicos y amortigua a los hogares. Tal como se describe en los tres capítulos anteriores, las crisis a menudo provocan un desplazamiento laboral u otros impactos negativos sobre los medios de subsistencia, que conllevan pérdidas de ingresos duraderas. En este contexto, es fundamental contar con sistemas laborales

⁵ Cuadro de elaboración propia basada en documento “El empleo en crisis”, del Banco Mundial

y de protección social estables para proteger el bienestar de las personas y prevenir la reducción del capital humano. Las crisis también generan importantes efectos de reubicación, y unos sistemas laborales y de protección social eficaces pueden aprovecharlos y ayudar a las personas a redistribuirse en nuevos empleos”.



6

1- Panorama de las prestaciones por desempleo en América Latina y el Caribe

Aproximadamente un tercio de los países de América Latina y el Caribe cuentan con planes nacionales de prestaciones por desempleo.

El respaldo financiero para trabajadores despedidos, mediante seguros de desempleo, es poco común en la región.

6

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/190801624007561773/pdf/Employment-in-Crisis-The-Path-to-Better-Jobs-in-a-Post-COVID-19-Latin-America.pdf>



En Brasil, Chile y Uruguay, los empleados con contratos formales pueden acceder a mecanismos de riesgo compartido dentro de un sistema nacional de seguro de desempleo, independiente de la empresa o sector laboral.

Asimismo, Argentina, Las Bahamas, Barbados, Colombia, Ecuador y Venezuela disponen de esquemas contributivos similares.

En Chile, Colombia y Ecuador existen cuentas de ahorro individuales para el desempleo, aunque solo en Chile estos instrumentos están integrados en un modelo coordinado, que combina retiros programados con un fondo solidario de respaldo.

En Panamá y Perú, las prestaciones por desempleo se limitan a cuentas individuales sin mecanismos de riesgo compartido.

Por otro lado, México (exceptuando Ciudad de México y Yucatán) y la mayoría de los países de América Central y el Caribe carecen de seguros de desempleo, en contraste con Europa y Asia Central, donde es un requisito obligatorio con cobertura común.

En ALC, la protección frente al desempleo se basa mayormente en indemnizaciones por despido, financiadas y gestionadas directamente por las empresas, cuya aplicación varía según el contrato, el sector y la normativa local.

Esquemas de Protección ante Desempleo Formal en América Latina y el Caribe

Cobertura dentro de Empresas	Ahorros Individuales (Autoseguro)	Cobertura Nacional
Mayoría países de la región	Argentina Brasil Chile Colombia Ecuador Panamá Perú	Argentina Las Bahamas Barbados Brasil Chile Colombia Ecuador Uruguay Venezuela, RB

7

2-Seguro de desempleo, una respuesta insuficiente a las crisis: El acceso a prestaciones por desempleo en ALC es sumamente limitado.

Solo el 12 % de los trabajadores desempleados en la región recibe apoyo económico, una cobertura significativamente menor en comparación con países de Europa Central, Oriental y algunas naciones de Asia y el Pacífico.

Esta baja cobertura se debe, en gran parte, a la prevalencia del empleo informal, que excluye a la mayoría de los trabajadores de estos beneficios, incluso en países con sistemas relativamente desarrollados como Argentina, Brasil y Ecuador.

Para los trabajadores informales, cualquier tipo de apoyo es insuficiente, lo que los hace particularmente vulnerables a las crisis económicas.

Sin embargo, la informalidad no es el único obstáculo.

⁷ Cuadro de elaboración propia basada en documento "El empleo en crisis", del Banco Mundial



Muchos trabajadores con empleo formal también enfrentan barreras para acceder a prestaciones por desempleo debido a criterios de elegibilidad poco realistas, problemas normativos y altos costos administrativos.

A excepción de Barbados, donde la cobertura alcanza el 88 % de los desempleados, solo Las Bahamas, Chile y Uruguay cuentan con esquemas nacionales que brindan una cobertura más amplia y efectiva.

En el resto de los países de la región, incluso donde existe seguro de desempleo, la cobertura sigue siendo muy baja.

Además de las deficiencias en cobertura y acceso, los mecanismos de seguro de desempleo en ALC presentan tres problemas clave a detallar.

El monto y accesibilidad de las prestaciones, en muchos países, los beneficios son limitados y los requisitos de elegibilidad son estrictos.

En Ecuador, por ejemplo, los trabajadores deben haber cotizado al programa durante 24 meses y esperar 60 días tras el despido antes de recibir los beneficios.

En los países con esquemas basados en ahorro individual, los trabajadores con bajos ingresos tienen dificultades para sostenerse durante períodos prolongados de desempleo.

Chile es el único país con un sistema que combina protección y estímulos efectivos para la reinserción laboral.

Otro punto es la falta de coordinación entre instrumentos expresada en muchos países.

Los distintos mecanismos de apoyo al desempleo no están alineados, generando redundancias y desincentivos.



En Brasil, por ejemplo, los trabajadores despedidos pueden recibir indemnización, seguro de desempleo y el saldo de su cuenta de ahorro individual simultáneamente, lo que fomenta el abuso del sistema y prácticas como despidos estratégicos y acuerdos entre empleadores y empleados.

Aún así, yacen efectos económicos adversos como en cualquier campo.

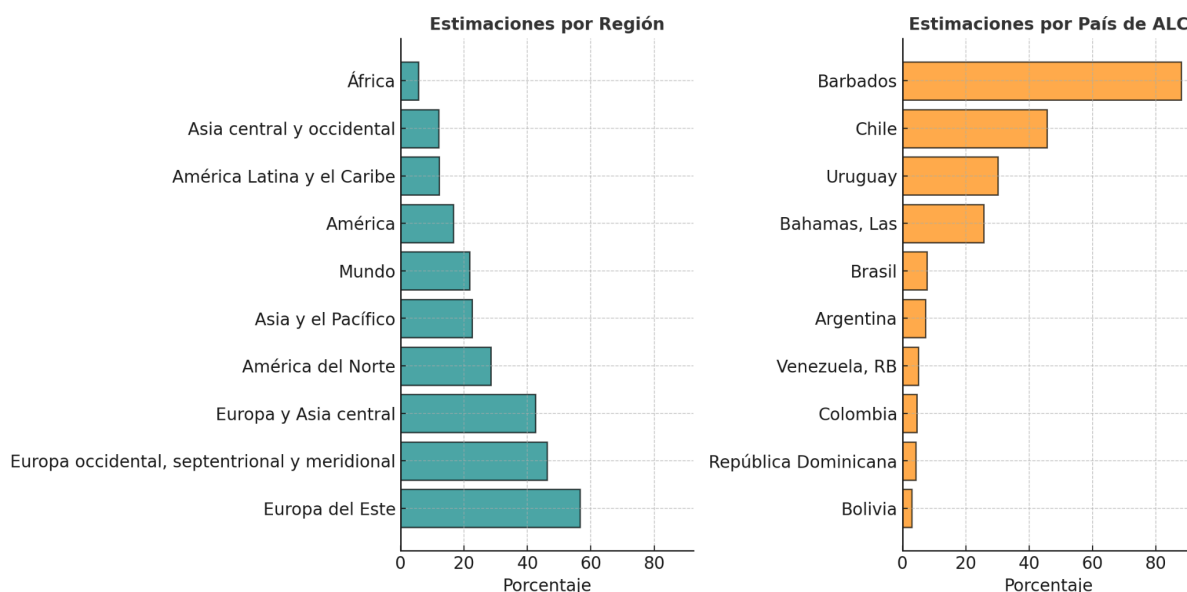
Un diseño deficiente del seguro de desempleo ha generado incentivos negativos en algunos países, promoviendo altas tasas de rotación laboral y un consumo ineficiente.

En Brasil, se ha observado que los trabajadores gastan rápidamente los beneficios recibidos, lo que no garantiza estabilidad en el consumo a largo plazo.

La falta de programas accesibles y bien estructurados de apoyo al desempleo agrava los efectos de los ajustes cuantitativos en el mercado laboral y reduce la capacidad de respuesta ante crisis económicas.

A diferencia de los países de la OCDE, donde los seguros de desempleo operan como estabilizadores automáticos, en ALC el gasto en prestaciones por desempleo está débilmente correlacionado con el crecimiento económico, lo que limita su efectividad como herramienta de política fiscal anticíclica.

Cobertura efectiva de las prestaciones por desempleo, países seleccionados, año disponible más reciente:



8

3- Mandatos de indemnización por despido, su participación común en la cobertura de los riesgos poco fiable y fútil

A diferencia de la limitada presencia de seguros de desempleo de carácter nacional, la mayoría de los países de ALC dependen significativamente de las indemnizaciones obligatorias por terminación laboral, las cuales son financiadas por los empleadores.

En las primeras fases del cambio estructural, cuando estas economías comenzaron a alejarse del sector agrícola, los gobiernos de ALC—al igual que muchos en desarrollo—carecían de capacidad para gestionar sistemas de redistribución del riesgo o para recaudar ingresos fiscales de manera eficiente.

Ante esta limitación, la obligación impuesta a los empleadores de asumir las compensaciones por despido ofrecía tres beneficios sociales clave: (a) desincentivaba la terminación arbitraria o injustificada de contratos; (b) fortalecía la capacidad de negociación de los trabajadores frente a empleadores con una posición dominante en mercados todavía concentrados y oligopólicos—con

⁸ Cuadro de elaboración propia basada en documento “El empleo en crisis”, del Banco Mundial

tendencia al monopsonio en sectores como el agroindustrial de gran escala y la explotación de recursos naturales—; y (c) proporcionaba un mecanismo de protección económica para los hogares en un contexto donde las transferencias de asistencia social eran limitadas o inexistentes.

Sin embargo, con la progresiva consolidación de la capacidad estatal para recaudar ingresos y administrar mecanismos de aseguramiento colectivo frente a riesgos laborales, se han evidenciado las limitaciones de la indemnización por despido como herramienta principal para la protección de los ingresos ante el desempleo.

Estas deficiencias son especialmente notorias en situaciones de crisis económicas sistémicas, donde los efectos adversos superan la capacidad de respuesta de los esquemas empresariales de cobertura de riesgos.

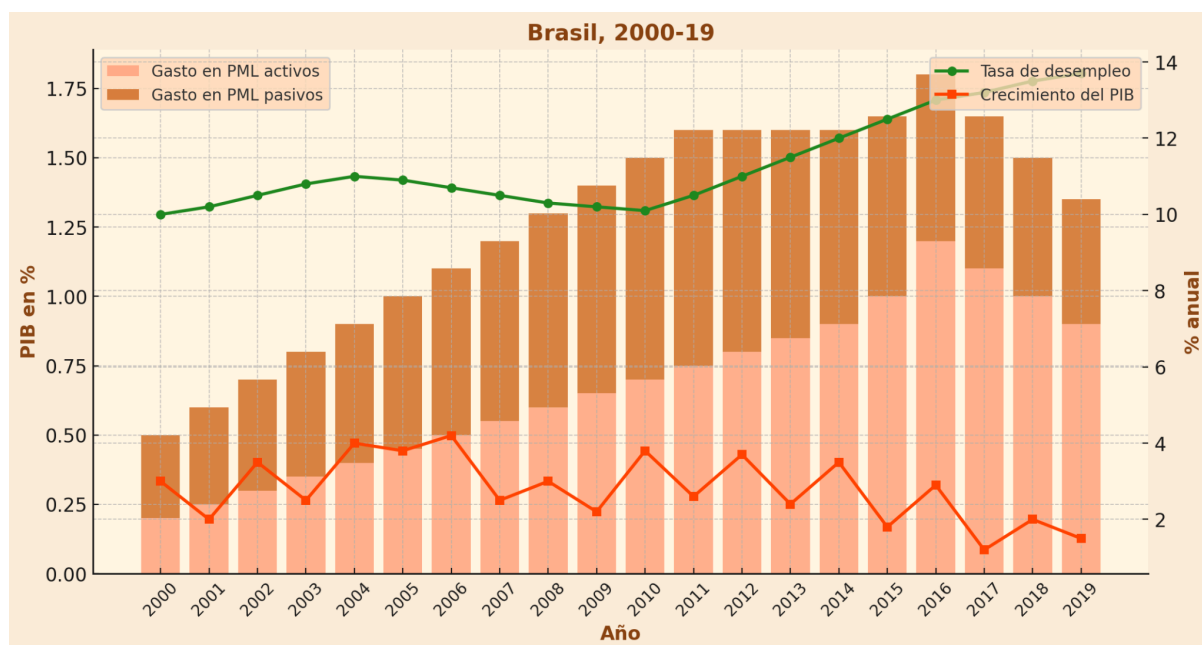
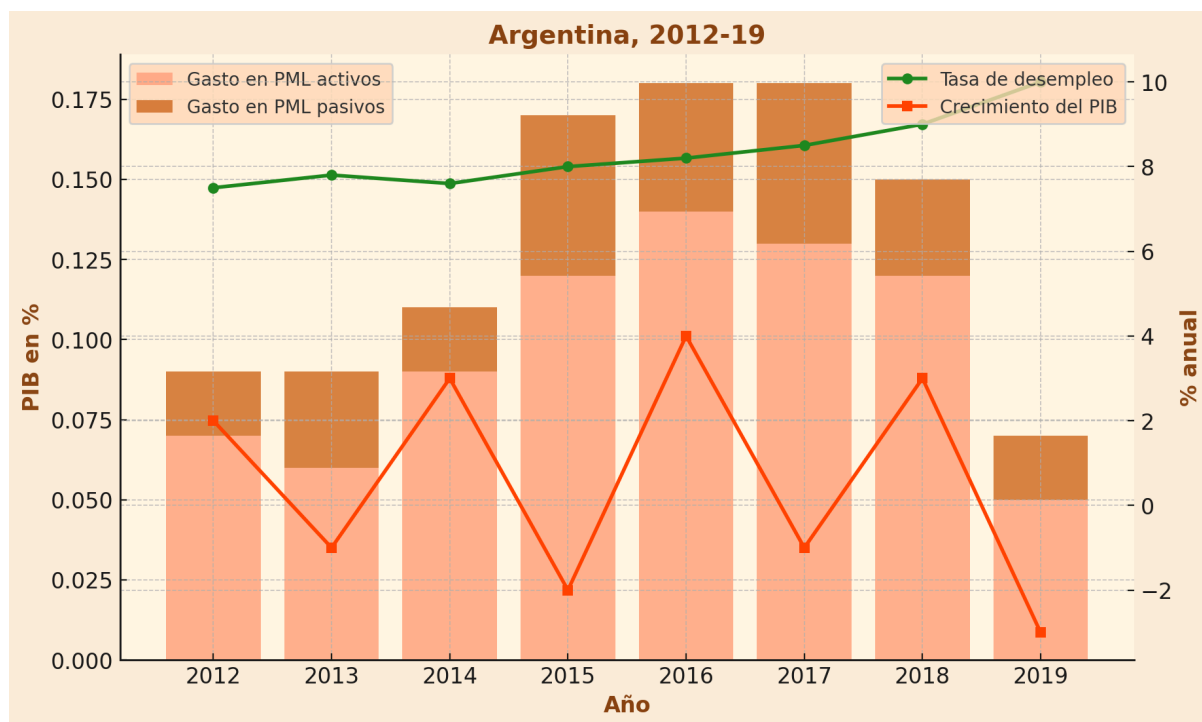
En Argentina, por ejemplo, de acuerdo con datos sobre interrupción del empleo en 2018, del 22,8 % de trabajadores que señalaron el cierre de la empresa como causa de despido, solo el 33,1 % recibió la compensación correspondiente (Banco Mundial, 2020).

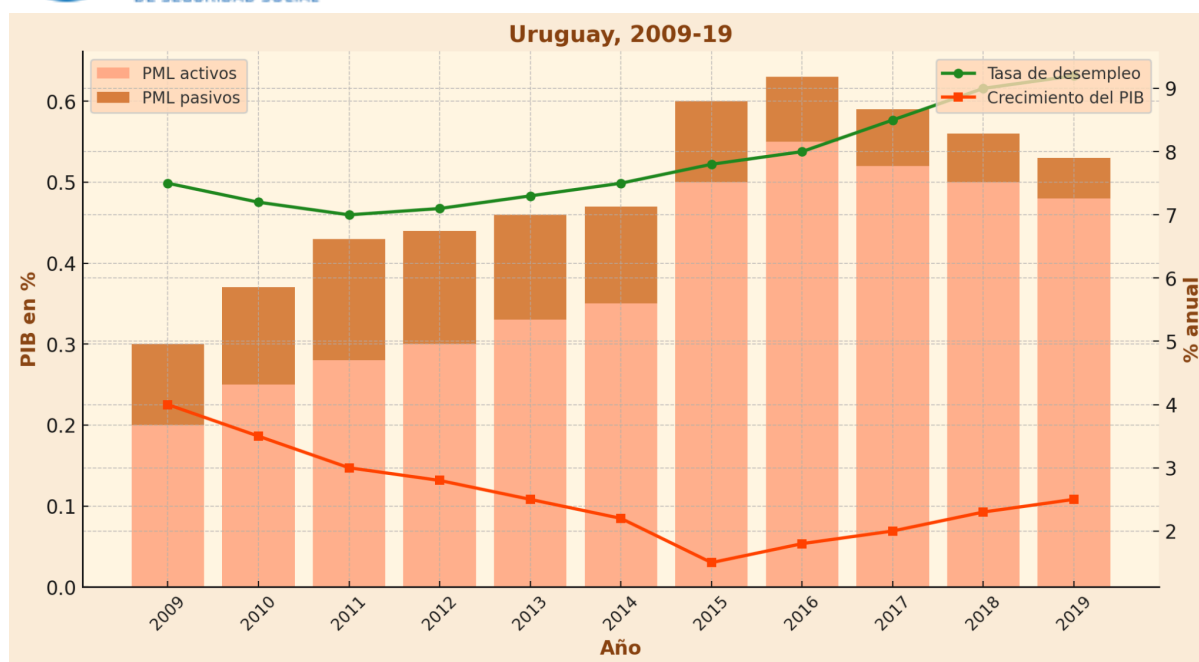
Si bien esta cifra refleja una mejora respecto a períodos anteriores, aún deja sin apoyo financiero a dos tercios de los trabajadores con derecho a dicha compensación.

En los países donde la legislación laboral y los tribunales especializados en conflictos laborales imponen a las empresas la carga de la prueba en disputas sobre despidos, y donde las responsabilidades recaen en los propietarios en lugar de las empresas mismas, la combinación de exigencias de indemnización con restricciones a la contratación y terminación de empleo genera efectos adversos en la creación de puestos de trabajo formales.

Esta dinámica puede contribuir a explicar, al menos en parte, la reducción del empleo formal en ALC durante períodos de crisis económicas, principalmente a través de la contracción de nuevas oportunidades laborales.

Ciclo económico, desempleo y gasto en políticas y programas laborales en Argentina, Brasil y Uruguay:





9

La dependencia exclusiva de la indemnización por despido o del seguro de desempleo no constituye un mecanismo de cobertura de riesgos tan eficiente como la combinación de ambos (Schmieder y Wachter, 2016¹⁰).

Un sistema de apoyo a los ingresos más estable, predecible y compatible con los incentivos a la movilidad laboral puede lograrse cuando las obligaciones de compensación por terminación contractual se financian de manera anticipada y se administran con criterios de sostenibilidad; cuando las contribuciones a este financiamiento previo se realizan de forma periódica y transparente, preferiblemente a través de cuentas individuales de ahorro gestionadas por entidades independientes; y cuando dicho esquema puede integrarse dentro de un marco más amplio de aseguramiento colectivo a nivel nacional, como ocurre en varios países.

Diversas naciones, incluido Chile en América Latina, han desarrollado modelos que combinan la compensación por despido, el ahorro individual y la cobertura colectiva del riesgo en sistemas de protección más eficaces.

⁹ Cuadro de elaboración propia basada en documento “El empleo en crisis”, del Banco Mundial

¹⁰ <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-economics-080614-115758>

Estos enfoques no sólo desincentiva las terminaciones laborales arbitrarias, sino que también eliminan incentivos perversos dentro del sistema por parte de empleadores y trabajadores, fortalecen la resiliencia ante crisis económicas tanto estructurales como coyunturales, y promueven activamente la reincorporación laboral (Castro, Weber y Reyes, 2018¹¹; Robalino y Weber, 2014¹²).

Transferencias de asistencia social en efectivo: en América Latina y el Caribe, donde la informalidad laboral es generalizada y el acceso al seguro de desempleo es limitado o inexistente, las transferencias de asistencia social han adquirido un papel central en la estabilización del consumo de los hogares afectados por crisis económicas y en la mitigación del riesgo de pobreza.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) han emergido como el pilar de los sistemas de protección social en la región y constituyen un instrumento clave para responder a crisis económicas. Introducidos a finales de los años noventa, estos esquemas han experimentado un crecimiento considerable desde el inicio del siglo XXI (Banco Mundial, 2015¹³).

No obstante, a pesar del incremento en la inversión y las mejoras en su diseño e implementación, siguen estando dirigidos principalmente a hogares en situación de pobreza o cercanos a ese umbral.

Otro componente relevante de los sistemas de protección social en ALC son las transferencias monetarias no condicionadas, las cuales suelen estar focalizadas en grupos específicos.

¹¹ https://ideas.repec.org/a/pal/genrir/v48y2023i2d10.1057_s10713-023-00083-4.html

¹²

https://www.researchgate.net/publication/273925190_Designing_and_implementing_unemployment_benefit_systems_in_middle_and_low_income_countries_beyond_risk-pooling_vs_savings

¹³

<https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/684241468187780194/informe-anual-2015-del-banco-mundial>

Además de los programas orientados a reducir la pobreza, varios gobiernos han implementado transferencias categóricas, tales como asignaciones por hijos y pensiones sociales, que proporcionan apoyo financiero a segmentos dependientes de la población, incluyendo menores, personas mayores y personas con discapacidad.

En la mayoría de los países de la región, las transferencias monetarias y otras prestaciones en efectivo o en especie, como la entrega de alimentos, representan la mayor parte del gasto en asistencia social, con excepción de algunos países donde predominan los subsidios a los precios.

Estas ayudas no contributivas constituyen la única forma de protección para quienes se desempeñan en el sector informal.

En este contexto, los programas de asistencia social y las iniciativas de empleo temporal financiadas con fondos públicos han sido los mecanismos más utilizados para enfrentar las crisis económicas en ALC (Grosh, Bussolo y Freije, 2014¹⁴; Packard y Onishi, 2021).

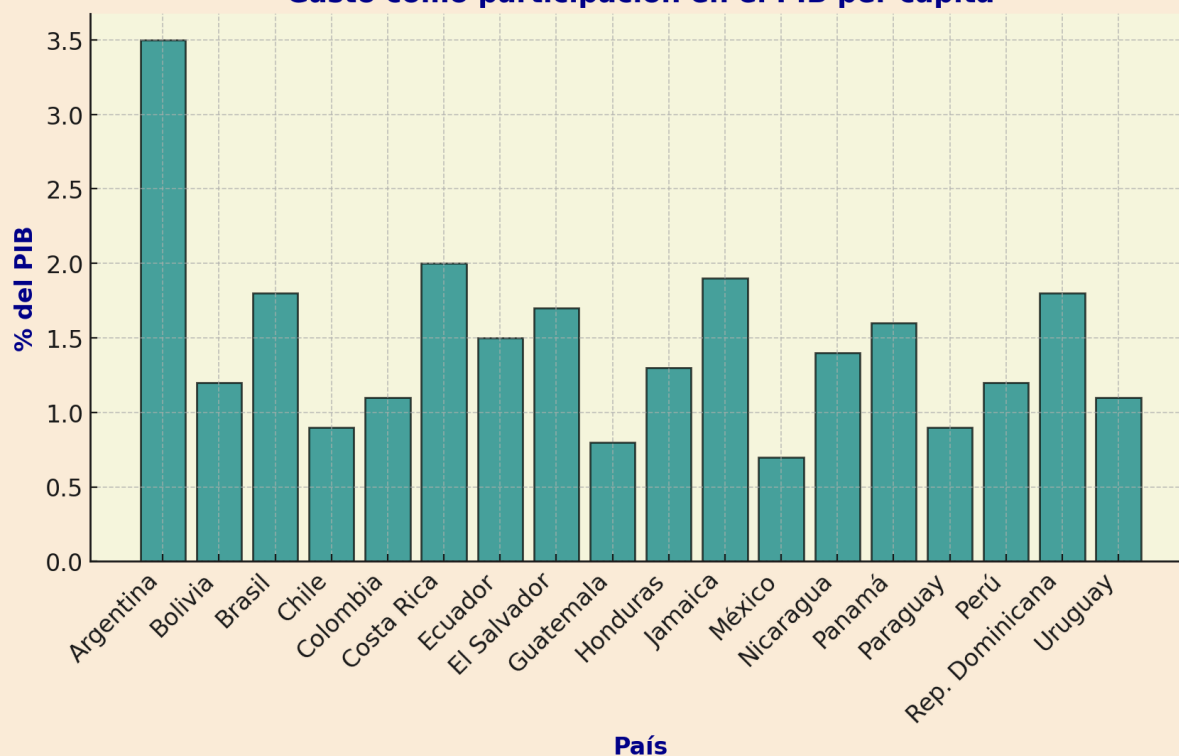
Si bien estos esquemas no están diseñados para funcionar como un seguro de desempleo universal ni como una herramienta de estímulo fiscal a gran escala, incluso en aquellos países con sistemas nacionales de seguro de desempleo, los gobiernos de la región respondieron a la crisis financiera global de 2008-2009 con una rápida y significativa expansión de estos programas.

Nivel y composición de gasto público en transferencias de asistencia social, países seleccionados de ALC:

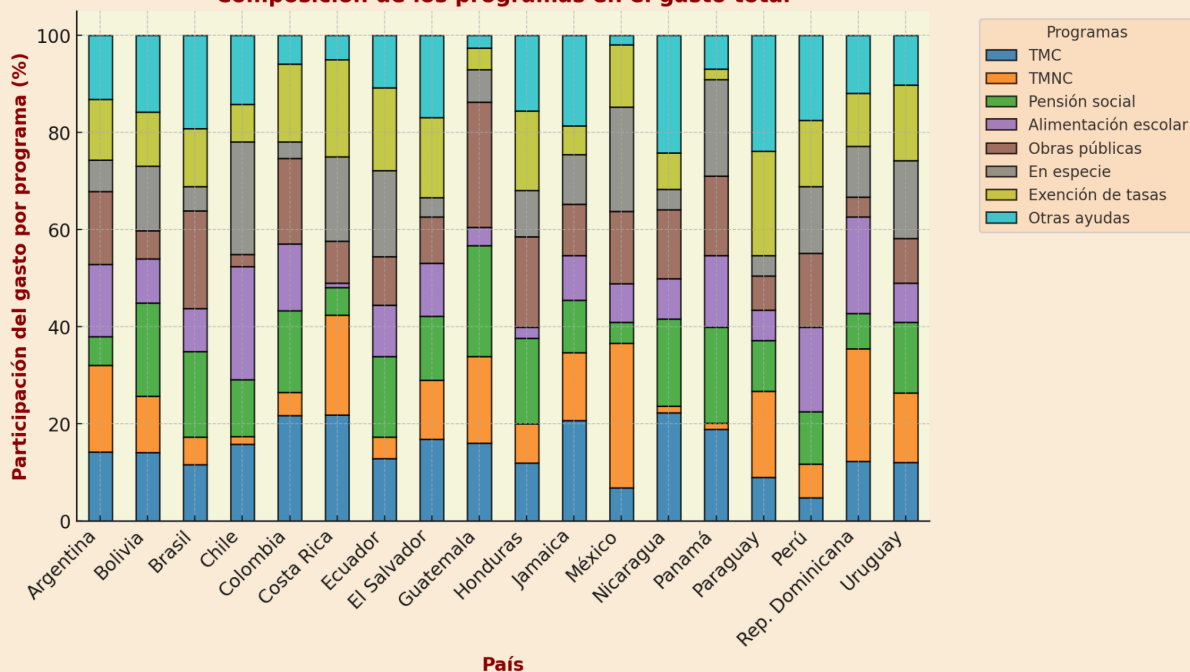
14

https://www.researchgate.net/publication/252974937_Informal_Employment_in_Latin_America_and_the_Caribbean_Causes_Consequences_and_Policy_Recommendations

Gasto como participación en el PIB per cápita



Composición de los programas en el gasto total



En ALC, donde la informalidad laboral es generalizada, las transferencias de asistencia social representan el principal mecanismo de protección para trabajadores informales y sus dependientes.

Aunque estos programas permiten cierto grado de cobertura de riesgos a través del sistema fiscal y de gasto público, su efectividad para mitigar el impacto de crisis económicas sigue siendo limitada (Packard et al., 2019¹⁶).

En general, las transferencias no fueron diseñadas con el propósito de gestionar crisis económicas, sino de evitar que los sectores más vulnerables caigan aún más en la pobreza y de facilitar la inversión en capital humano (Banco Mundial, 2018¹⁷).

Los esquemas de asistencia social en la región presentan cuatro desafíos estructurales que dificultan su expansión en tiempos de crisis: (a) su enfoque restringido en la pobreza, basado en registros estáticos de beneficiarios; (b) montos de prestaciones relativamente bajos en comparación con los ingresos de los hogares receptores; (c) restricciones presupuestarias que limitan la cantidad de hogares que pueden recibir apoyo, y (d) deficiencias en los sistemas de identificación y distribución de transferencias.

La mayoría de los programas de asistencia en efectivo han sido diseñados para reducir la pobreza en lugar de prevenirla, por lo que su acceso está condicionado a la situación económica de los hogares y la presencia de personas dependientes, como niños, adultos mayores o personas con discapacidad.

Aunque han sido un recurso esencial para muchas familias, no son los más efectivos para responder a crisis económicas generalizadas.

¹⁶

https://www.researchgate.net/publication/336245212_Protecting_All_Risk_Sharing_for_a_Diverse_and_Diversifying_World_of_Work

¹⁷

https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail?utm_source=chatgpt.com

Su cobertura es limitada incluso entre los hogares con menores ingresos, y sus sistemas de registro y distribución no pueden adaptarse rápidamente a aumentos en la demanda de apoyo.

Las transferencias monetarias en ALC suelen ser complementarias al ingreso laboral y no sustituyen los niveles de cobertura de un seguro de desempleo, ya que sus montos son considerablemente inferiores al umbral convencional para suavizar el consumo (entre el 40 % y 70 % del ingreso previo).

Si bien su diseño busca incentivar la inversión en salud, educación y nutrición, los recursos transferidos suelen ser insuficientes para mitigar de manera efectiva los efectos de una crisis económica (Fiszbein y Schady, 2009¹⁸; Garganta y Gasparini, 2015¹⁹).

Además, la mayoría de estos programas no otorgan un derecho automático a subsidios, sino que están sujetos a disponibilidad presupuestaria, lo que implica que muchos hogares elegibles no logran acceder a los beneficios.

En países como Argentina y Chile, este modelo ha evolucionado, pero incluso en Brasil, donde el programa Bolsa Familia ha sido una referencia regional, antes de su expansión en respuesta al COVID-19, más de un millón de familias elegibles estaban en lista de espera para recibir asistencia.

Otro desafío clave radica en la baja cobertura de los sistemas de identificación de beneficiarios en la región.

Durante la pandemia de 2020, la efectividad de las transferencias monetarias como mecanismo de respuesta depende en gran medida de la amplitud de los registros sociales, los cuales en países como Argentina y Uruguay alcanzan a casi toda la población, mientras que en Bolivia cubren sólo al 5 %.

¹⁸ <https://ideas.repec.org/b/wbk/wbpubs/2597.html>

¹⁹

<https://econpapers.repec.org/RePEc%3Aaeee%3Adeveco%3Av%3A115%3Ay%3A2015%3Ai%3Ac%3Ap%3A99-110>

Aquellos países con sistemas de protección social menos desarrollados enfrentan mayores dificultades para mitigar la pérdida de ingresos en los sectores más vulnerables.

Si bien las transferencias monetarias han demostrado ser un instrumento valioso para reducir la pobreza y generar efectos económicos positivos, aún no pueden sustituir de manera efectiva a mecanismos más amplios de protección ante riesgos laborales.

En algunos casos, su expansión ha tenido impactos macroeconómicos significativos, como en Brasil, donde la ampliación de Bolsa Familia no solo benefició a los receptores directos, sino que también impulsó el empleo formal y el crecimiento del producto interno bruto a nivel local (Gerard, Naritomi y Silva, 2021²⁰).

Para mejorar la capacidad de respuesta ante crisis, los países de ALC deben fortalecer sus sistemas de transferencias monetarias, asegurando que sean más flexibles y accesibles en función de la evolución de los ingresos de los hogares.

Esto implica ampliar los registros de población vulnerable, agilizar los procesos de inscripción y recertificación, y garantizar que los beneficiarios puedan acceder y salir del sistema sin barreras excesivas.

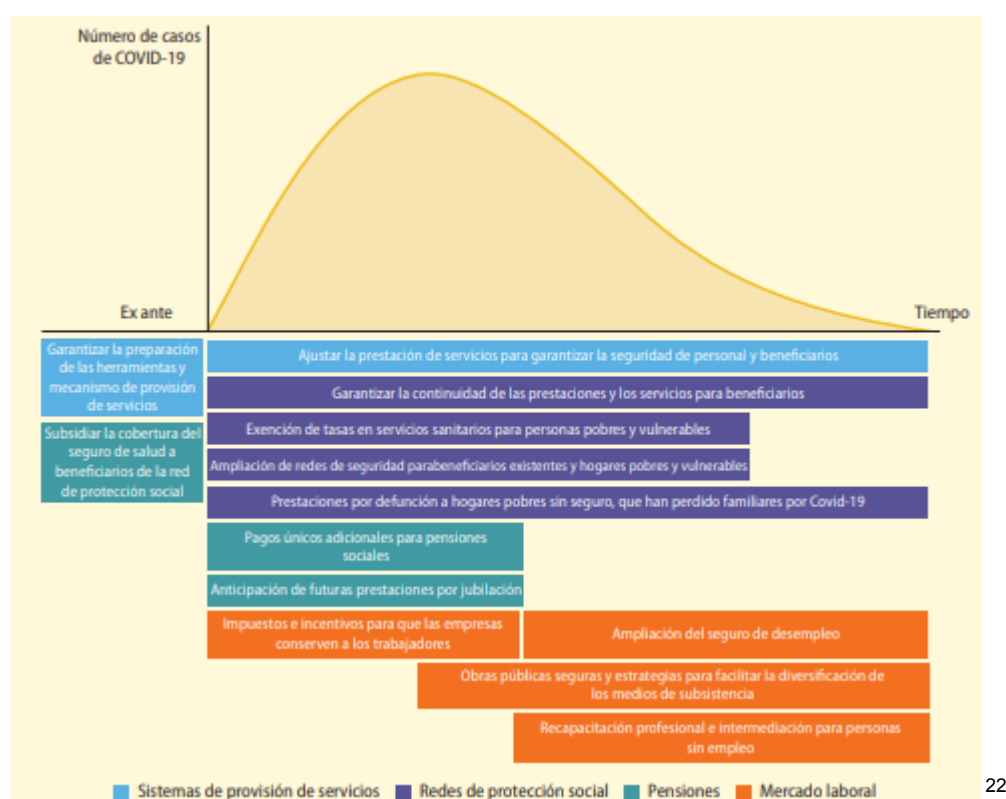
No obstante, debido a las restricciones operativas y presupuestarias, las transferencias monetarias por sí solas aún no constituyen una alternativa viable a un esquema integral de aseguramiento social.

La región sigue enfrentando desafíos significativos para consolidar un sistema de protección social dinámico que responda de manera eficiente a crisis económicas y laborales.

²⁰ <https://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/9778.html>

A pesar de los avances en la expansión de programas de transferencias, la falta de cobertura laboral formal y la ausencia de un seguro de desempleo ampliamente accesible continúan dejando a amplios sectores de la población en situación de vulnerabilidad ante los impactos de las recesiones económicas (Packard y Onishi, 2021; Williams y Berger-González, 2020²¹).

Respuestas estilizadas de políticas laborales y de protección social a la pandemia del COVID-19:



22

Subsidios a la conservación del empleo (a corto plazo) y apoyo a la recapacitación profesional y el reempleo (a más largo plazo): Las crisis económicas no solo generan impactos inmediatos en los trabajadores, sino que también pueden tener

²¹

https://www.researchgate.net/publication/291011731_Transdisciplinary_Research_on_Cancer-Healing_Systems_Between_Biomedicine_and_the_Maya_of_Guatemala

²²

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/265481593592677937/pdf/Towards-Adaptive-Social-Protection-Systems-in-Latin-America-and-the-Caribbean-A-Synthesis-Note-on-Using-Social-Protection-to-Mitigate-and-Respond-to-Disaster-Risk.pdf>



consecuencias prolongadas, incluyendo el desempleo sostenido, la reducción de ingresos a largo plazo y trayectorias profesionales adversas de difícil recuperación.

La magnitud y persistencia de estos efectos dependen en gran medida de la capacidad de gestión de la crisis y de la rapidez con la que los trabajadores lograron reubicarse en sectores en crecimiento.

La experiencia histórica muestra que cuanto más se prolonga una crisis, más complejo resulta para la fuerza laboral trasladarse desde sectores en declive hacia nuevas oportunidades.

Las respuestas políticas efectivas deben incluir estabilizadores automáticos y mecanismos de apoyo a los ingresos para preservar el consumo de los hogares. Sin embargo, también es esencial contar con estrategias de reinserción laboral, programas de reconversión profesional y medidas de conservación del empleo.

Estas últimas, como las suspensiones subsidiadas de contratos y esquemas de empleo temporal, han desempeñado un papel clave en países como Argentina, Brasil y Chile, al facilitar la recuperación de los niveles de empleo previos y prevenir la pérdida de capital humano especializado.

Fortalecer los mecanismos de intermediación laboral y mejorar la calidad de la correspondencia entre oferta y demanda de empleo puede mitigar los efectos negativos de las crisis en la fuerza laboral y contribuir al crecimiento económico de las regiones afectadas.

En este sentido, la capacitación y la actualización de competencias juegan un papel crucial para facilitar la transición de los trabajadores hacia sectores más dinámicos.

La combinación de asistencia en la búsqueda de empleo, oportunidades accesibles de formación y estrategias de retención laboral puede mejorar significativamente la capacidad de recuperación del mercado laboral ante períodos de incertidumbre económica.

Panorama del apoyo al reempleo y la recapacitación profesional en América Latina: Los programas de reinserción laboral no monetarios desempeñan un papel esencial como complemento al apoyo financiero para quienes han perdido su empleo debido a crisis económicas u otros impactos adversos.

Estas iniciativas, que incluyen la actualización de competencias y la asistencia en la búsqueda de empleo, forman parte de los llamados Programas Activos de Mercado Laboral (PAML).

Su importancia radica en dos aspectos clave: (a) en combinación con esquemas de ahorro individual y aseguramiento colectivo, ayudan a reducir los incentivos negativos asociados con el seguro de desempleo, como el riesgo moral y la desincentivación laboral (Fietz, 2020²³); y (b) facilitan la adaptación de los trabajadores al mercado, compensando limitaciones de información sobre oportunidades laborales y demanda de habilidades.

No obstante, la evidencia sobre la efectividad de estos programas es poco alentadora.

Un análisis reciente de evaluaciones de impacto en formación profesional, subsidios salariales y asistencia a la búsqueda de empleo indica que, en la mayoría de los casos, sus efectos son modestos (McKenzie, 2017²⁴).

Además, los servicios públicos de empleo suelen ser las entidades con menor financiamiento dentro de los sistemas laborales y de protección social.

En muchos países, la falta de recursos impide la implementación de estrategias adaptadas a las distintas necesidades de los demandantes de empleo, como jóvenes, personas con responsabilidades familiares o adultos mayores, así como a sectores específicos de la economía.

²³ <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/72c9bfbd-bde5-5a71-892b-cb5d062431ee>

²⁴ <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257%2Faer.20151404>

El desempeño limitado de los PAML también se debe a su uso como sustituto, en lugar de complemento, de reformas estructurales e institucionales necesarias.

En muchos países, la inversión en estos programas ha sido insuficiente, afectando su alcance y capacidad de adaptación a diferentes grupos poblacionales. Incluso en países con experiencia en políticas de empleo, como Argentina, Colombia y Perú, su financiamiento sigue siendo inadecuado (OIT, 2016²⁵).

Para mejorar la efectividad de estas iniciativas, es necesario un enfoque renovado que incorpora cuatro elementos fundamentales: (a) adaptar los programas a las causas del desempleo y a las necesidades de los trabajadores; (b) integrarlos con otras políticas laborales y de protección social, incluyendo el seguro de desempleo; (c) fortalecer los mecanismos de monitoreo y evaluación de impacto; y (d) garantizar una asignación presupuestaria suficiente para su implementación.

Las crisis económicas pueden clasificarse según su naturaleza y duración, lo que determina la respuesta más adecuada.

Por ejemplo, mientras que las crisis financieras globales tienen un impacto transitorio pero amplio, otras transformaciones estructurales—como el cambio tecnológico o la evolución del comercio internacional—generan efectos más permanentes en la demanda de habilidades y la estructura del empleo.

A su vez, existen shocks específicos que afectan a individuos o sectores de manera más localizada, requiriendo intervenciones diferenciadas.

Dado que las crisis pueden generar efectos de larga duración en el mercado laboral, las estrategias de reempleo y reconversión profesional no deben limitarse a abordar impactos temporales.

²⁵ <https://www.scrip.org/reference/referencespapers?referenceid=2534602>

Es fundamental que los programas tradicionales de reinserción laboral sean fortalecidos y adaptados a las nuevas dinámicas del empleo, promoviendo la formación en habilidades emergentes y facilitando transiciones laborales hacia sectores de mayor productividad.

Registro mixto de servicios de asistencia para la reinserción laboral: Un análisis reciente de Card, Kluve y Weber (2017)²⁶ sintetiza los hallazgos de más de 200 estudios sobre programas activos de mercado laboral (PAML), destacando su impacto en la empleabilidad en distintos horizontes temporales.

Los autores emplean modelos de regresión para evaluar la probabilidad de empleo tras la participación en estos programas y analizan la magnitud y significancia de sus efectos en la muestra estudiada.

Los resultados indican que, en promedio, los efectos de los PAML son prácticamente nulos en el corto plazo, pero se tornan más positivos dos o tres años después de su finalización.

La evolución de estos impactos varía según el tipo de intervención, siendo más pronunciada en programas enfocados en el desarrollo de capital humano.

Además, se identifican diferencias significativas entre grupos poblacionales, con mayores beneficios observados en mujeres y personas que han experimentado períodos prolongados de desempleo.

Dado que la combinación e intensidad de las estrategias necesarias para reincorporar a los trabajadores pueden variar según la naturaleza del shock económico, los servicios de reemplazo deben mantener un enfoque integral.

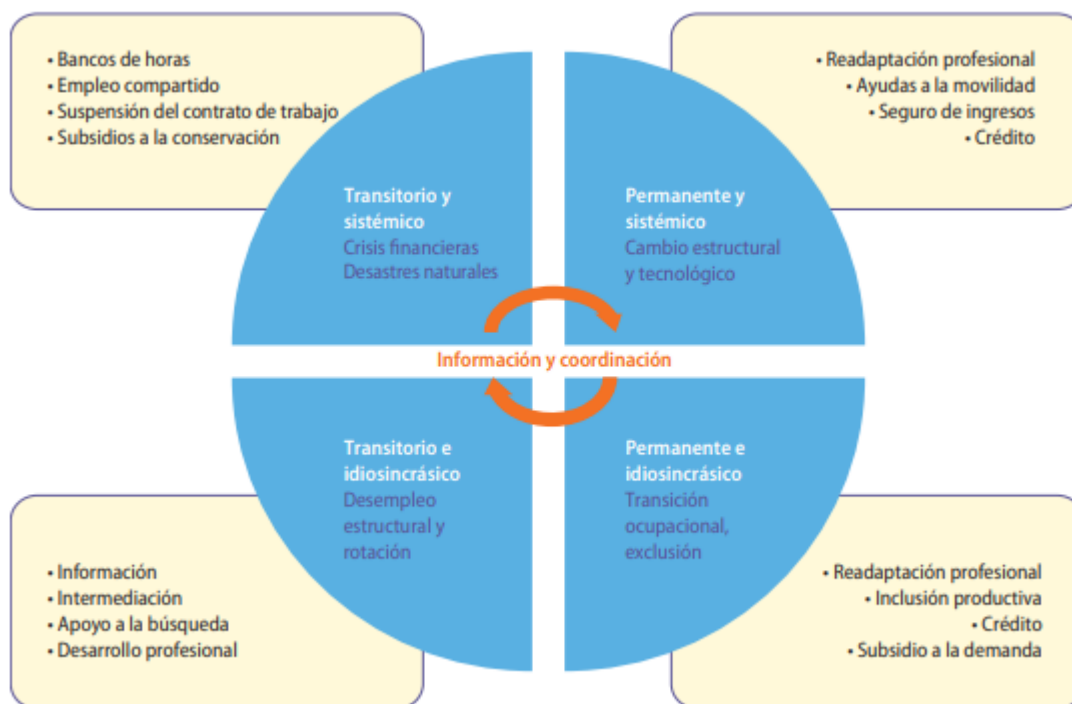
Esto implica ofrecer asesoramiento personalizado, formación en diversas habilidades, asistencia en la búsqueda de empleo, intermediación laboral y

²⁶ <https://www.nber.org/papers/w21431>

esquemas de subsidios salariales, asegurando así una mayor efectividad en la transición hacia el empleo formal y sostenible.

Más, adelante, el texto del Banco cita a “Robalino, Romero y Walker 2018²⁷”, que afirma que “la combinación de servicios necesarios para apoyar a quienes se encuentran en transición entre tipos de trabajos similares cuando una empresa individual reduce su tamaño será diferente de la necesaria para apoyar a las personas desplazadas por cambios estructurales, como la liberalización comercial o la adopción generalizada de nuevas tecnologías que afectan a las industrias y los lugares. Es probable que las intervenciones más difíciles sean las necesarias para facilitar las transiciones desde las actividades de muy baja productividad (como la agricultura de subsistencia o el trabajo por cuenta propia en empresas familiares). En estos casos, si garantizar el acceso a servicios públicos de calidad e infraestructura de enlace adecuada no es suficiente, es posible que las medidas laborales activas tradicionales deban combinarse con intervenciones del «lado de la demanda» para movilizar la inversión y crear nuevas oportunidades de empleo “.

Políticas de empleo y reempleo, según la naturaleza del shock que provoca un desplazamiento:



28

Acciones políticas para la reinserción laboral y la readaptación profesional: Las políticas de empleo han sido tradicionalmente la principal respuesta a los desafíos de reinserción y readaptación laboral.

Sin embargo, en América Latina y el Caribe, la inversión en programas laborales activos es limitada, representando aproximadamente el 0,5 % del PIB.

Incluso en los países que destinan mayores recursos, el desempeño de estos programas ha sido deficiente.

Un análisis de 90 programas de empleo juvenil en la región mostró que solo el 30 % tuvo un impacto positivo en la tasa de empleo o los ingresos, y estos efectos fueron marginales (Kluve et al., 2016²⁹; Robalino y Romero, 2019).

28

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/997741568048792164/pdf/Protecting-All-Risk-Sharing-for-a-Diverse-and-Diversifying-World-of-Work.pdf>

²⁹ <https://poverty.umich.edu/files/2017/04/finalexecutivesummaryfinal3-10-17-2.pdf>



Además, no se encontraron diferencias significativas en la efectividad de distintos tipos de intervenciones, como la capacitación en comparación con la asistencia en la búsqueda de empleo.

Las oficinas públicas de empleo, responsables de la mayoría de estas iniciativas, enfrentan limitaciones institucionales, escasez de recursos humanos y financieros, y carecen de incentivos efectivos para responder a las necesidades tanto de los buscadores de empleo como de los empleadores.

La experiencia internacional sugiere varias lecciones clave para mejorar estas políticas en ALC.

En primer lugar, es fundamental reemplazar intervenciones aisladas por estrategias integradas que aborden las distintas barreras que enfrentan los trabajadores en su transición laboral.

Para ello, los servicios de reemplazo deben contar con sistemas de registro y elaboración de perfiles que permitan identificar las dificultades específicas de cada persona.

Asimismo, es crucial fortalecer los mecanismos de monitoreo y evaluación para medir la efectividad de estos programas e implementar ajustes cuando sea necesario.

La sostenibilidad fiscal de estrategias más amplias dependerá de la diversificación de fuentes de financiamiento.

Mientras que los gobiernos pueden asumir la cobertura de riesgos impredecibles y de gran impacto, las contribuciones de trabajadores y empresas deberían destinarse a enfrentar pérdidas más previsibles y manejables.



Actualmente, la mayoría de los programas laborales activos dependen del presupuesto público, lo que resulta adecuado en ciertos casos, pero insuficiente para atender todas las necesidades del mercado laboral.

Es necesario establecer un sistema de asistencia al empleo más coordinado y orientado a resultados, con énfasis en la efectividad de las políticas y en la mitigación de consecuencias no deseadas.

En términos de reconversión laboral, es clave fortalecer la educación técnica y la formación profesional, promover programas de educación superior de corta duración, garantizar el acceso de estudiantes de bajos recursos y vincular el financiamiento de estas iniciativas con la empleabilidad de los egresados.

Evidencia de diversos contextos indica que la implementación de estas estrategias puede contribuir significativamente a mejorar la capacidad de respuesta del mercado laboral ante crisis económicas.

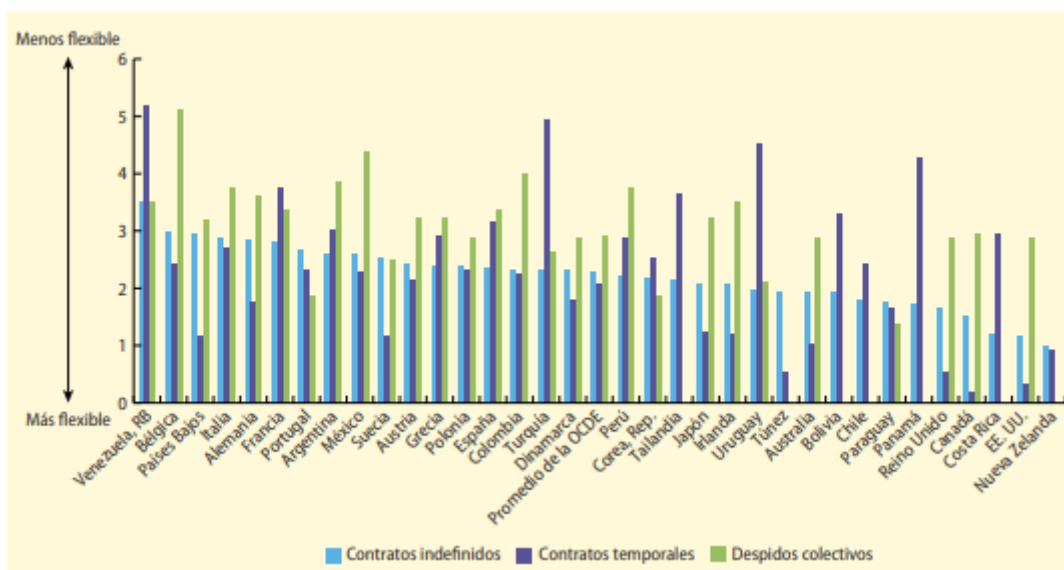
Un enfoque integral, basado en intervenciones coordinadas y financieramente sostenibles, permitirá una mayor resiliencia del sistema de protección social y mejores oportunidades para la fuerza laboral en la región.

El documento en el que estamos haciendo énfasis plantea que los estabilizadores en un marco macroeconómico, en un contexto de shock, deben apoyar al tratamiento de ingresos y de programas activos del mercado laboral.

En ese sentido, resalta que se debe amortiguar el impacto a corto plazo de los shocks sobre los trabajadores - mediante el refuerzo de las prestaciones por desempleo por medio de la creación o reestructuración del seguro de desempleo y la optimización de la capacidad para prestar asistencia con programas de asistencia social - y ampliar el apoyo a los ingresos de corto plazo, ofreciendo servicios de empleo eficaces y coordinados para que los trabajadores se reinsertan en el mercado laboral pronto, y apoyando a los trabajadores para adaptarse al cambio: formación profesional.

- Mayor competencia y políticas locales

Legislación sobre protección del empleo en países miembro de la OCDE y otros de Latam (datos del 2014):



30

El debate sobre las regulaciones del mercado laboral y su impacto en el empleo ha evolucionado hacia un consenso moderado: cuando las políticas laborales evitan posturas extremas—ya sea una regulación excesiva o una ausencia de normativas—pueden mejorar los resultados del mercado con costos de eficiencia mínimos (Banco Mundial, 2012³¹).

Dentro de estas normativas, la legislación sobre protección del empleo (LPE) es uno de los instrumentos más controvertidos, pues influye directamente en la contratación y el despido de trabajadores.

30

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/190801624007561773/pdf/Employment-in-Crisis-The-Path-to-Better-Jobs-in-a-Post-COVID-19-Latin-America.pdf>

31

https://www.upm.es/sfs/Rectorado/Gerencia/Igualdad/Documentos/Informe_sobre_desarrollo_Mundial_%202012_banco_mundial.pdf

Además, la LPE forma parte de un marco institucional más amplio que incluye el seguro de desempleo, programas activos de empleo y mecanismos de gobernanza, como la negociación colectiva.

Este marco no solo afecta el funcionamiento del mercado laboral, sino también la productividad empresarial (Betcherman, 2014³²).

Las regulaciones laborales establecen normas sobre la duración de los contratos, la flexibilidad en la fijación de salarios y beneficios, las condiciones de trabajo y los procedimientos de despido.

Su propósito es corregir fallas de mercado, como asimetrías de información, desequilibrios de poder entre empleadores y trabajadores, discriminación laboral y la falta de mecanismos adecuados de aseguramiento contra riesgos laborales.

No obstante, en América Latina y el Caribe, donde la cobertura de seguros por pérdida de empleo es limitada, algunas políticas han priorizado la restricción de despidos y la imposición de indemnizaciones financiadas por los empleadores, en lugar de proporcionar apoyo efectivo a los trabajadores afectados para facilitar su transición a nuevos empleos.

La evidencia sugiere que regulaciones excesivamente restrictivas pueden generar efectos adversos, amplificando las ineficiencias del mercado laboral en lugar de corregirlas.

En algunos países de la región, como Bolivia y Venezuela, las normativas limitan la terminación de contratos laborales sólo a razones disciplinarias, impidiendo despidos por motivos económicos.

32

https://www.researchgate.net/publication/276259277_Labor_Market_Regulations_What_do_we_know_about_their_Impacts_in_Developing_Countries

En Ecuador, la contratación temporal y la subcontratación están fuertemente restringidas, mientras que en Surinam, los despidos requieren la aprobación del Ministerio de Trabajo.

En México, Panamá y Perú, los procedimientos para la terminación laboral son igualmente estrictos.

La rigidez de estas normativas puede generar efectos negativos en la creación de empleo y la recuperación económica.

En entornos donde el despido es costoso y los mercados laborales son inflexibles, las empresas tienden a reducir la contratación, prolongando los períodos de desempleo.

Además, las restricciones a la movilidad laboral afectan la reasignación eficiente de trabajadores en respuesta a cambios económicos.

Sin embargo, la aplicación de estas normativas varía entre los países de la región, influyendo en la efectividad real de las regulaciones en la dinámica del empleo (Kanbur y Ronconi, 2018³³).

Diferentes indicadores muestran que la rigidez del mercado laboral en ALC se debe, en gran medida, a restricciones en la contratación y a procedimientos complejos para los despidos.

Por otro lado, aspectos como la rigidez en los horarios laborales y los costos financieros asociados con la terminación del empleo tienen un impacto menor, aunque su relevancia varía según el país.

Además, la disparidad en las protecciones entre los contratos indefinidos y otras formas de empleo no estándar ha generado un mercado laboral segmentado, donde los trabajadores formales gozan de amplios beneficios, mientras que aquellos con contratos temporales enfrentan mayor precariedad y menor acceso a derechos laborales.

Estas condiciones afectan especialmente a jóvenes, mujeres y trabajadores menos calificados, quienes tienen mayores probabilidades de ser empleados bajo esquemas temporales que no les garantiza estabilidad ni protección contra el despido (Gatti, Goraus y Morgandi, 2014³⁴; Kuddo, Robalino y Weber, 2015³⁵).

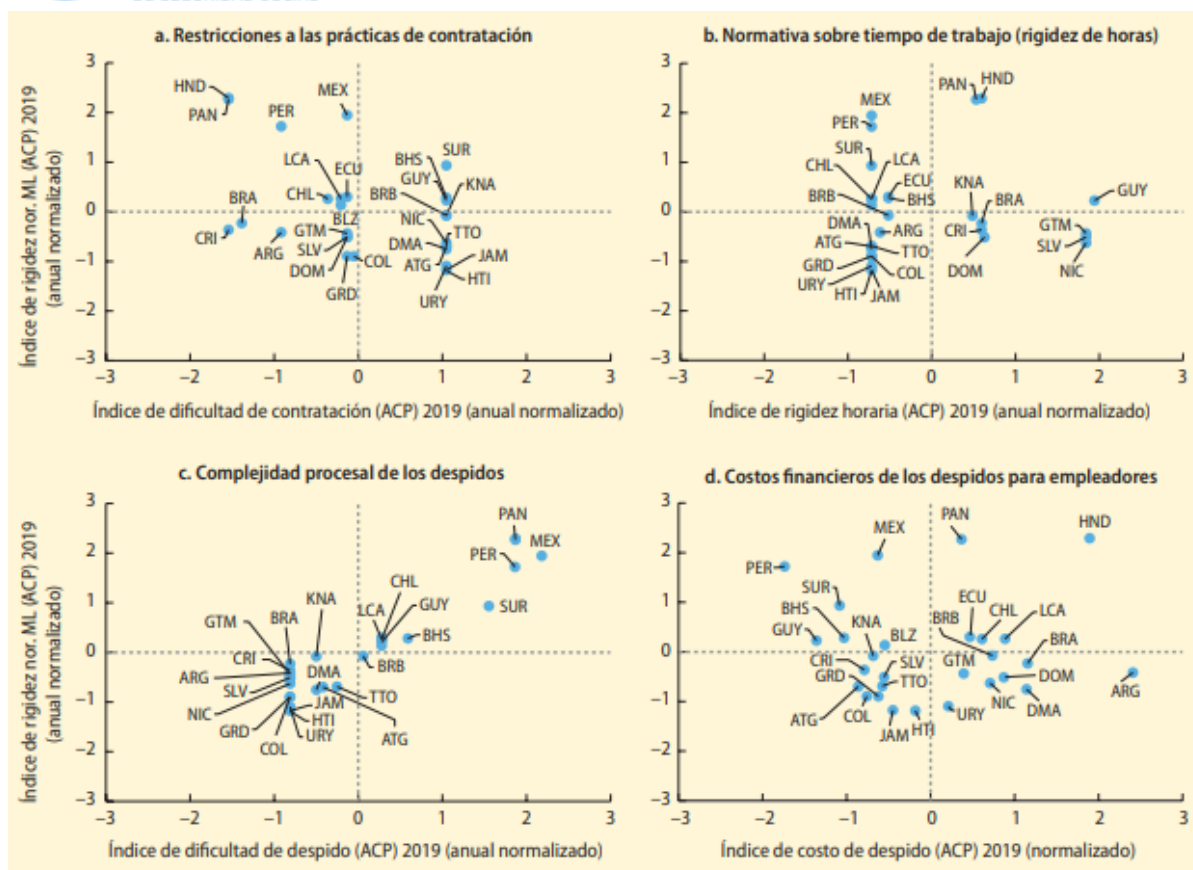
En este contexto, la búsqueda de un equilibrio en las regulaciones del mercado laboral resulta clave para fomentar la creación de empleo, reducir la segmentación del mercado y garantizar una protección efectiva para los trabajadores sin generar distorsiones económicas significativas.

³⁴

<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/a14b7700-3d9d-5376-b654-78c194e71154>

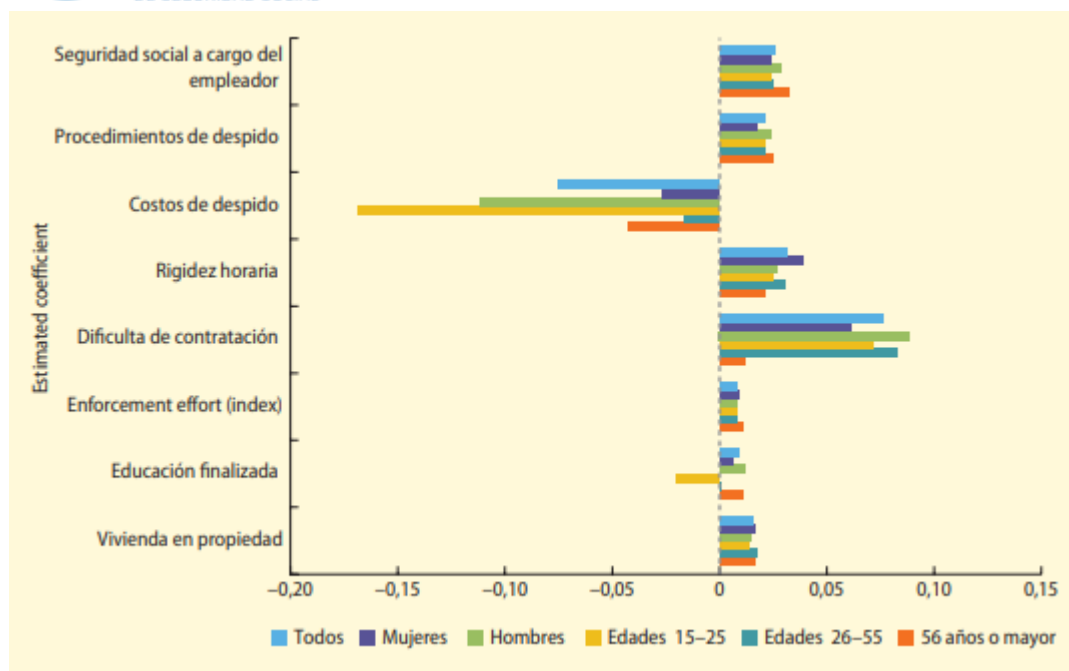
³⁵

<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/725221530045131932-0160022017/render/Mar1011am101596REPLACEMENTWPPUBLIC12915Box394816BBalancingregulationstopromotejobsFINALwebversion.pdf>



36

Instrumentos normativos del mercado laboral y duración del desempleo



37

Datos brutos - mucho más que una reforma del mercado laboral: Las crisis económicas afectan de manera desigual a las empresas y a los trabajadores, con impactos menos severos en aquellas compañías con mayor cuota de mercado y en las que son propiedad del Estado.

Estudios recientes han demostrado que la concentración del mercado influye en la magnitud de estos efectos: en sectores con menor concentración, los shocks generan mayores pérdidas de empleo y salarios, mientras que en mercados dominados por pocas empresas, el empleo tiende a aumentar sin un ajuste salarial proporcional.

Este fenómeno sugiere que la regulación laboral puede facilitar o dificultar la recuperación del empleo, dependiendo del grado de concentración del mercado y del equilibrio de poder entre empleadores y trabajadores.

En América Latina y el Caribe, la estructura del mercado laboral y productivo presenta características que perpetúan la segmentación y limitan la movilidad laboral.

En muchos países, la concentración del mercado está vinculada a la presencia de empresas estatales y a estrechos lazos entre las élites políticas y empresariales, lo que favorece el proteccionismo y restringe la competencia.

Esta dinámica impide la entrada de nuevos actores y dificulta la creación de empleo en sectores más dinámicos (Clarke, Evenett y Lucenti, 2005³⁸; OECD, 2015³⁹).

Existen dos mecanismos principales que explican la relación entre la falta de competencia en los mercados de productos y los efectos adversos en el empleo.

Primero, el proteccionismo genera beneficios económicos para los empleadores, permitiéndoles absorber los impactos de las crisis sin reducir precios ni ajustar su estructura operativa.

Esto no solo perjudica a los consumidores, sino que también afecta la reubicación eficiente de trabajadores y la creación de empleo en empresas emergentes.

Segundo, los beneficios obtenidos por empresas con poder de mercado pueden desincentivar la movilidad laboral, ya que los trabajadores en estos sectores tienen menores incentivos para cambiar de empleo, incluso cuando la productividad y la innovación en la economía podrían beneficiarse de una reasignación de recursos más eficiente.

Reducir las barreras a la competencia en los mercados de productos puede contribuir a la generación de empleo y al crecimiento de la productividad.

³⁸ <https://www.justice.gov/sites/default/files/atr/legacy/2007/09/28/221878.pdf>

³⁹

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2015/10/transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting-action-13-2015-final-report_g1g58cf0/9789264241480-en.pdf

Una mayor apertura de los mercados fomentaría la movilidad laboral, disminuiría las ganancias excesivas de empresas dominantes y facilitaría la redistribución de trabajadores hacia sectores más competitivos.

No obstante, si bien cierto nivel de poder de mercado puede generar incentivos para la innovación, es crucial que las políticas regulatorias promuevan la competencia sin obstaculizar el crecimiento empresarial.

Para lograr este equilibrio, los esfuerzos de regulación deben centrarse en evitar abusos de poder de mercado, combatir la formación de cárteles y eliminar normativas innecesarias que limitan la competencia y restringen la innovación.

Estudios internacionales han demostrado que reducir barreras a la entrada y eliminar excepciones a las leyes antimonopolio podría impulsar el crecimiento del PIB per cápita en hasta un 0,4 % anual.

En este sentido, es fundamental que las reformas económicas posteriores a las crisis garanticen mercados más abiertos y dinámicos, permitiendo que las empresas emergentes compitan en igualdad de condiciones y fomentando un entorno laboral más equitativo y productivo.

La creciente concentración del mercado es un desafío global, con impactos observados tanto en economías en desarrollo como en países de altos ingresos.

En mercados altamente concentrados, los salarios tienden a estancarse y se aplican restricciones adicionales a la competencia, como cláusulas de no competencia y regulaciones que limitan la movilidad laboral (Benmelech, Bergman y Kim, 2018⁴⁰).

Estas barreras reducen la flexibilidad del mercado laboral y afectan la capacidad de los trabajadores para acceder a mejores oportunidades.

40

<https://www.scholars.northwestern.edu/en/publications/strong-employers-and-weak-employees-how-does-employer-concentrati>

En este contexto, fortalecer la competencia y garantizar regulaciones laborales equilibradas son elementos clave para mejorar la resiliencia del mercado laboral en ALC.

Las reformas deben enfocarse en eliminar distorsiones que favorecen a empresas dominantes, promover la transparencia en la regulación del mercado y garantizar que la competencia impulse la productividad sin afectar la estabilidad del empleo.

¿Qué tipo de reformas?

“Ahondar en los datos brutos de la región de ALC exigiría palancas políticas ajenas al mercado laboral. Las posibles áreas de atención incluyen la gestión de legislación en materia de competencia, subsidios, contratación pública y el nivel de participación estatal en diversas industrias. Existe una demanda creciente para que los reguladores de políticas sobre competencia amplíen su tradicional «conjunto de herramientas». Estos reguladores han recibido críticas por mantener un enfoque demasiado estricto en los precios al consumidor (ignorando, por ejemplo, el surgimiento de prácticas laborales monopsonistas). Tener en cuenta una gama más amplia de indicadores socioeconómicos puede desvelar la existencia de problemas referentes a la apertura a la libre competencia y a la competencia, que no se manifiestan de inmediato como precios más altos.”, apunta el enunciado en cuestión del Banco Mundial.

Abordar la dimensión espacial de los impactos de las crisis sobre los trabajadores: Los impactos de las crisis en el empleo varían en magnitud y persistencia según las condiciones económicas locales.

En países como Brasil, por ejemplo, las pérdidas de empleo han sido mayores en mercados laborales con altos niveles de informalidad.



Esto sugiere que la interacción entre las características estructurales de cada territorio y los shocks económicos influye significativamente en los efectos sobre los trabajadores.

Factores como la composición sectorial, el tipo de empresas predominantes y la dimensión del sector informal determinan la resiliencia de cada región ante crisis económicas.

En áreas con escasas oportunidades laborales alternativas, los impactos de las crisis tienden a ser más duraderos.

Si bien las políticas regionales se han utilizado tradicionalmente para responder a shocks estructurales de largo plazo, como la liberalización comercial o el cambio tecnológico, también pueden ser necesarias cuando las crisis provocan la desaparición permanente de empleos y la movilidad de los trabajadores es limitada.

En estos casos, los programas de capacitación profesional y otras medidas del mercado laboral pueden ser insuficientes, requiriendo estrategias adicionales, como la atracción de inversión pública y el desarrollo económico local.

Existen dos razones principales para considerar un enfoque espacial diferenciado en la respuesta a las crisis.

En primera instancia, los efectos de los shocks están geográficamente localizados, lo que justifica la implementación de políticas regionales dirigidas.

Segundo, algunos shocks tienen consecuencias estructurales y permanentes, lo que implica que ciertas regiones pueden quedar rezagadas si no reciben intervenciones específicas.

Aunque los programas activos de mercado laboral pueden ser económicamente eficientes, en algunos casos sólo las políticas de desarrollo regional pueden corregir



deficiencias estructurales, como la falta de oportunidades en determinados territorios.

Las respuestas de política pueden enfocarse en dos dimensiones. Una es mejorar la movilidad geográfica, reduciendo las barreras que dificultan la reubicación de trabajadores.

La movilidad entre regiones enfrenta costos elevados, como los gastos de mudanza, dificultades en la búsqueda de empleo, costos psicológicos y restricciones en el acceso a financiamiento para vivienda.

En este sentido, las políticas pueden fomentar la disponibilidad de viviendas asequibles, mejorar la infraestructura de transporte y flexibilizar las regulaciones territoriales.

En muchas regiones la alta densidad poblacional y los costos no económicos de los desplazamientos dificultan una solución basada exclusivamente en la movilidad.

La segunda dimensión implica promover el desarrollo económico regional para fortalecer el mercado laboral en el lugar de origen.

Las estrategias de crecimiento local pueden generar empleo, mejorar la infraestructura empresarial y estimular la inversión en sectores estratégicos.

Estas políticas no solo contribuyen a la recuperación económica a nivel local, sino que también pueden tener efectos multiplicadores al impulsar el consumo y la demanda agregada.

Los estudios muestran que reducir las fricciones en la movilidad regional y sectorial puede mitigar significativamente los efectos adversos de los shocks económicos.

Investigaciones recientes indican que disminuir las barreras a la movilidad laboral en un 20 % reduciría las pérdidas de bienestar en un 16,5 %, con un mayor impacto

cuando se enfocan en la movilidad entre regiones en lugar de entre sectores específicos (Artuc, Bastos y Lee, 2021⁴¹).

Además, evidencia de distintos países ha demostrado que la infraestructura de transporte y el nivel de competencia en los mercados de distribución influyen en la capacidad de una región para absorber y mitigar los efectos de las crisis (Vijil et al., 2020⁴²; Han et al., 2016⁴³; Nicita, 2009⁴⁴).

Dado que la región de América Latina y el Caribe enfrenta obstáculos estructurales que amplifican los impactos de las crisis en el empleo, es crucial complementar las políticas macroeconómicas y del mercado laboral con estrategias sectoriales y regionales.

Para lograr una recuperación sólida y sostenible, es necesario abordar deficiencias en la regulación laboral, mejorar la competencia en los mercados de bienes y servicios, facilitar la movilidad geográfica y promover el desarrollo de áreas rezagadas.

Un enfoque integral que combine estas estrategias puede mejorar la resiliencia del mercado laboral y reducir los efectos persistentes de las crisis en la productividad y el bienestar de los trabajadores.

Abordar los problemas estructurales que magnifican los impactos de la crisis sobre los trabajadores.

⁴¹

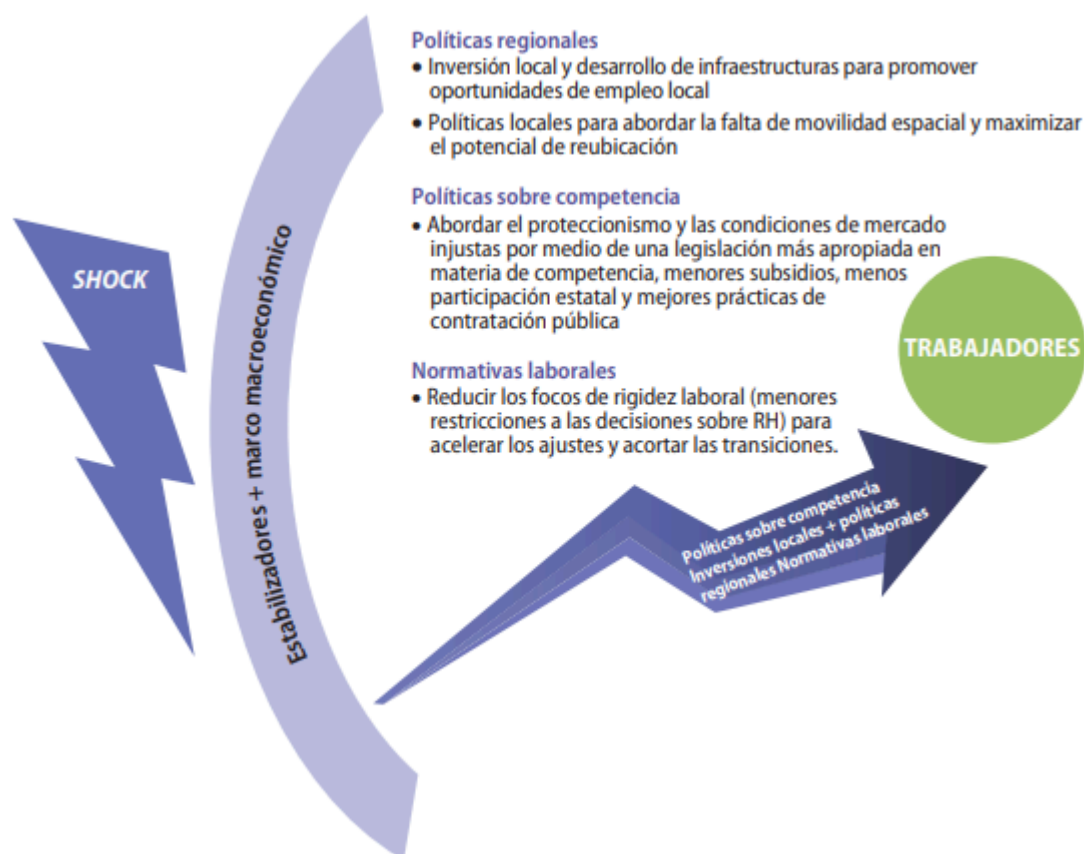
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35552/9781464817045.pdf?isAllowed=y&sequence=2>

⁴²

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/190801624007561773/pdf/Employment-in-Crisis-The-Path-to-Better-Jobs-in-a-Post-COVID-19-Latin-America.pdf>

⁴³ https://ideas.repec.org/a/eee/deveco/v89y2009i1p19-27.html?utm_source=chatgpt.com

⁴⁴ <https://ideas.repec.org/a/eee/deveco/v89y2009i1p19-27.html>



III INDEMNIZACIONES ORDINARIAS, ESTATUTARIAS Y LOS SISTEMAS ALTERNATIVOS, EL FONDO DE CESE PARA LOS CONTRATISTAS DE LA MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA

En este capítulo estaremos trabajando sobre la idea de presentar un análisis comparativo de cuatro sistemas alternativos o complementarios a la indemnización por despido clásica: la "Mochila Austríaca" es decir el régimen laboral de Austria, el Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (FGTS) de Brasil, las Cesantías de Colombia y el Seguro de Cesantía de Chile.

El objetivo principal es examinar sus conceptos, metodologías de implementación, resultados y conclusiones, con el fin de evaluar la viabilidad y el impacto potencial de que un gobierno subnacional como el de la Municipalidad de Córdoba implemente un sistema similar para sus contratistas, es decir para los trabajadores de los contratistas del estado municipal ya que por la vía del sistema de solidaridad proveniente de la ley de contrato de trabajo, al finalizar las contrataciones pueden producirse reclamos contra la Municipalidad.

En cierto sentido, las contrataciones públicas de contratistas para el alumbrado, la recolección de residuos, distintos servicios de maestranza, la seguridad privada, es decir rubros habitualmente tercerizados en la gestión pública tienen la potencialidad de presentar reclamos similares a los que en su momento planteaban los trabajadores de la construcción antes de la sanción del régimen propio.

Esto es, la certeza del fin de un contrato laboral (vgr el plazo de la concesión municipal o el contrato que ligue a su empleador con la Municipalidad) y la posibilidad técnica de demandar tanto a su empleador como a la Municipalidad por aplicación de las normas sobre solidaridad de la ley de Contrato de Trabajo.

En algunos distritos esta posibilidad origina no pocas erogaciones, por ejemplo en la Ciudad de Buenos Aires, se originan planteos en la llamada "ley Moyano" que en rigor no es una ley, pero cuyo sentido práctico es que el gobierno local de aquella

ciudad termina pagando indemnizaciones cuantiosas cuando en rigor, los trabajadores continúan prestando servicios, aunque el empleador si no ganó la nueva licitación tras el vencimiento de su contrato original, lo que hace es ceder al nuevo contratista su plantel.

Por ejemplo, en el último vencimiento del contrato de acarreo de vehículos en infracción, el GCBA terminó pagando \$1.400 millones de pesos, es decir 140 millones de dólares, puesto que el reclamo lo dirigió el gremio contra la Ciudad solidariamente al que planteaba contra las empresas con contrato vencido.

En principio, los sistemas analizados comparten el objetivo de proporcionar seguridad financiera a los trabajadores en caso de desempleo, aunque difieren en sus mecanismos de financiación, portabilidad, condiciones de acceso y niveles de beneficios.

La "Mochila Austríaca" se destaca por su portabilidad y doble propósito como fondo de indemnización y ahorro para la jubilación⁴⁶.

El FGTS de Brasil se caracteriza por las contribuciones obligatorias del empleador y su accesibilidad en diversas situaciones, incluyendo la compra de vivienda⁴⁷.

Las Cesantías de Colombia funcionan como un ahorro obligatorio con retiros permitidos para desempleo, educación y vivienda⁴⁸.

El Seguro de Cesantía de Chile opera como un seguro de desempleo con cuentas individuales y un fondo solidario⁴⁹.

⁴⁶ Spain | Why the Austrian backpack? - BBVA Research,,
<https://www.bbvarresearch.com/en/publicaciones/spain-why-the-austrian-backpack/>

⁴⁷ What is the FGTS fund in Brazil ? - Europortage,
<https://europortage.com/what-is-the-fgts-fund-in-brazil/>

⁴⁸ Qué son las cesantías en Colombia, cuándo se pagan y para qué se
... <https://loggro.com/blog/articulo/que-son-las-cesantias-en-colombia-cuando-se-pagan-y-para-que-se-usan/>

⁴⁹ Seguro de Cesantía - ChileAtiende.
<https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/62932-seguro-de-cesantia>

La evaluación preliminar que hemos hecho de la evidencia sugiere impactos positivos en la creación de empleo y la protección de ingresos, aunque también se identifican críticas y áreas de debate.

La implementación de un sistema similar por un gobierno subnacional en Argentina podría ofrecer beneficios en términos de reducción de pasivos legales y previsibilidad de costos, pero también plantear desafíos económicos y administrativos, requiriendo un análisis detallado del marco legal y las capacidades financieras subnacionales.

Por otro lado tenemos que en Argentina además del sistema clásico de la indemnización por despido sobre la cual impacta ahora el capítulo laboral de la ley Bases que aporta la posibilidad de crear un Fondo de Cese o un sistema a diseñar que en los hechos funcione como un seguro para cubrir la contingencia del despido.

Esta figura fue introducida por primera vez por el proyecto de reforma laboral de 2017/18 que era a la sazón bastante más completo que el que terminó sancionado en la ley Bases.

Aunque se lo vincule con el régimen de la Construcción, tal como señalamos más arriba es preciso tener algunas cuestiones en claro sobre éste, antes de ingresar en una comparativa con otros sistemas.

El Régimen de Trabajo de la Construcción, establecido principalmente por la Ley 22.250 sancionada en 1980, configura un sistema especial dentro del derecho laboral argentino, adaptado a las particularidades y la naturaleza intrínseca de la actividad constructora profesional, es decir, para grandes obras privadas o públicas, excluyendo las refacciones, y la construcción minorista.

Su objetivo principal es regular las relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores de la construcción, atendiendo a la temporalidad, la movilidad y las condiciones específicas de este sector.

La industria de la construcción se caracteriza por:

- Temporalidad: Las obras son proyectos con inicio y fin definidos, lo que implica una alta rotación de personal y la necesidad de contratos de trabajo que se adapten a esta característica.
- Movilidad Geográfica: Los trabajadores suelen desplazarse a diferentes lugares donde se ejecutan las obras.
- Condiciones de Trabajo: A menudo implican riesgos laborales específicos, exposición a la intemperie y exigencia física.
- Variabilidad: La actividad está sujeta a factores económicos, climáticos y de planificación que pueden influir en la continuidad de los trabajos.

En este contexto, la Ley 22.250 busca establecer un equilibrio entre la flexibilidad que necesitan las empresas constructoras para llevar adelante sus proyectos y la protección de los derechos laborales de los trabajadores, considerando las particularidades mencionadas.

Contrato de Trabajo de la Construcción

- Naturaleza Específica: A diferencia del régimen general de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), el contrato de trabajo en la construcción se presume celebrado por tiempo indeterminado, pero con una particularidad: está sujeto a la finalización de la obra para la cual el trabajador fue contratado.
- Extinción del Contrato: La finalización de la obra constituye una causal de extinción del contrato de trabajo. Sin embargo, esta extinción no implica un despido sin causa. El empleador debe cumplir con ciertas obligaciones, como el pago del Fondo de Cese Laboral (explicado más adelante).

- Período de Prueba: El artículo 19 de la Ley 22.250 establece un período de prueba cuyo plazo varía según la categoría profesional del trabajador, siendo generalmente más extenso que el previsto en la LCT.

Esto se justifica por la necesidad de evaluar las habilidades específicas requeridas en la construcción

2.2. Fondo de Cese Laboral

Este es uno de los pilares del régimen especial.

En lugar de las indemnizaciones por antigüedad previstas en la LCT en caso de despido sin justa causa, el empleador está obligado a realizar aportes mensuales a un fondo de cese laboral a nombre de cada trabajador.

- Funcionamiento: Mensualmente, el empleador deposita un porcentaje del salario del trabajador en una cuenta individual a su nombre. Este porcentaje está fijado por la ley y los convenios colectivos (actualmente suele ser del 12% del salario básico en el primer año, y 8 en el segundo año).
- Disponibilidad: Al finalizar la relación laboral por conclusión de la obra, el trabajador puede retirar los fondos acumulados en su cuenta.
- Finalidades: Este sistema busca brindar una protección económica al trabajador al finalizar la obra, reconociendo la naturaleza temporal de su empleo, y a su vez, otorga previsibilidad al empleador en cuanto a los costos de finalización de la relación laboral.
- Ejemplo: Si un trabajador labora durante 12 meses con un salario promedio de \$100.000 y el aporte al fondo de cese es del 12%, el empleador depositará \$12.000 por mes. Al finalizar la obra, el trabajador tendrá acumulado \$144.000 en su fondo de cese.

2.3. Jornada de Trabajo, Descansos y Vacaciones

- Jornada: La jornada laboral se rige por las disposiciones generales de la Ley de Contrato de Trabajo (generalmente 8 horas diarias o 48 horas semanales), pero con adaptaciones a las particularidades del sector, como la posibilidad de distribuir las horas de manera desigual según las necesidades de la obra.
- Descansos: Se aplican los descansos diarios y semanales obligatorios.
- Vacaciones: El régimen de vacaciones anuales pagadas es similar al del régimen general, con plazos que varían según la antigüedad del trabajador. Sin embargo, la forma de liquidación puede tener particularidades debido a la intermitencia de los contratos.

2.4. Salarios y Categorías Profesionales

- Convenios Colectivos: Los salarios y las categorías profesionales están definidos principalmente por los convenios colectivos de trabajo específicos para la industria de la construcción (UOCRA - Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina).
- Estos convenios establecen las remuneraciones básicas, los adicionales por antigüedad, zona desfavorable, tareas riesgosas, etc.
- Categorías: Existen diversas categorías profesionales que reconocen las diferentes habilidades y responsabilidades dentro de una obra (ejemplo: peón, medio oficial, oficial, capataz, etc.).

2.5. Representación Sindical y Negociación Colectiva

- La UOCRA es el sindicato representativo de los trabajadores de la construcción y tiene un rol fundamental en la negociación de los convenios colectivos, la

defensa de los derechos laborales y la supervisión del cumplimiento de la normativa.

Críticas Principales al Sistema de la Ley 22.250

A pesar de su objetivo de adaptar la regulación laboral a las particularidades de la construcción, la Ley 22.250 ha sido objeto de diversas críticas a lo largo del tiempo:

- **Insuficiencia del Fondo de Cese:** Una de las críticas más recurrentes es que el monto acumulado en el fondo de cese laboral al finalizar la obra puede ser insuficiente para brindar una verdadera seguridad económica al trabajador durante el período de inactividad hasta que consigue un nuevo empleo. Se argumenta que no equipara a la indemnización por antigüedad del régimen general, que tiene un componente sancionatorio para el despido sin causa.
- **Precariedad laboral:** Algunos sostienen que el sistema fomenta la precariedad laboral al facilitar la extinción del contrato con la finalización de la obra, sin generar una obligación de continuidad o de reubicación del trabajador en otros proyectos de la misma empresa.
- **Vacíos Legales y Falta de Actualización:** Se señala que algunos aspectos de la ley y su reglamentación no se han actualizado adecuadamente a los cambios en la industria y en la legislación laboral general, generando posibles vacíos legales o interpretaciones conflictivas.
- **Dificultades en el Acceso al Fondo de Cese:** En algunos casos, los trabajadores pueden enfrentar dificultades burocráticas para acceder a los fondos acumulados, especialmente si existen controversias con el empleador.
- **Cobertura Limitada:** El régimen especial no siempre abarca a todas las actividades relacionadas con la construcción, generando dudas sobre su aplicabilidad en ciertos casos (ejemplo: tareas administrativas en empresas constructoras).

Refutación de las Críticas

Es importante considerar también los argumentos que buscan refutar o matizar estas críticas:

- **Naturaleza Temporal del Empleo:** Los defensores del sistema argumentan que el fondo de cese laboral se adapta a la naturaleza inherentemente temporal de los empleos en la construcción.
- **La indemnización por antigüedad del régimen general** está pensada para relaciones laborales de tiempo indeterminado y despidos sin causa, situaciones que son diferentes en el contexto de la finalización natural de una obra.
- **Previsibilidad para el Empleador:** El fondo de cese brinda previsibilidad a las empresas constructoras en cuanto a los costos laborales al finalizar un proyecto, lo que facilita la planificación y la inversión en nuevas obras.
- **Negociación Colectiva:** Muchos de los aspectos considerados insuficientes (como el porcentaje de aporte al fondo de cese o los adicionales salariales) son materia de negociación colectiva entre la UOCRA y las cámaras empresariales, lo que permite adaptar las condiciones a la realidad del sector.
- **Protección Específica:** El régimen especial también contempla otras protecciones específicas para los trabajadores de la construcción, como normas de seguridad e higiene adaptadas a los riesgos del sector y una representación sindical activa.
- **Complementariedad con Otros Regímenes:** En algunos casos, los trabajadores de la construcción pueden acceder a otros beneficios sociales (como el seguro de desempleo) al finalizar la obra, complementando el fondo de cese.



- Actualizaciones Normativas: Si bien existen críticas sobre la falta de actualización en algunos aspectos, también es cierto que la legislación y los convenios colectivos se revisan y actualizan periódicamente para adaptarse a los cambios.

Consideremos una empresa constructora que contrata a un grupo de obreros para la construcción de un edificio de viviendas.

Cada mes, la empresa deposita el 12% del salario de cada obrero en su respectiva cuenta del fondo de cese laboral.

Al finalizar la obra, después de 18 meses, los contratos de trabajo se extinguen por conclusión de la tarea.

Cada obrero podrá retirar el monto acumulado en su fondo de cese, lo que le proporcionará un sustento económico mientras busca un nuevo empleo.

Además, durante la obra, la empresa debe cumplir con las normas de seguridad e higiene, proporcionando los equipos de protección necesarios y capacitando a los trabajadores para prevenir accidentes.

Los salarios y las condiciones de trabajo se rigen por el convenio colectivo de la UOCRA.

El Régimen de Trabajo de la Construcción, establecido por la Ley 22.250 y sus normas reglamentarias, constituye un sistema laboral especial diseñado para atender las particularidades de la industria.

El fondo de cese laboral es su elemento distintivo, buscando equilibrar la temporalidad de los empleos con la protección económica de los trabajadores al finalizar las obras.



Si bien ha sido objeto de críticas en cuanto a la suficiencia de la protección y la potencial precariedad laboral, sus defensores resaltan su adaptación a la naturaleza del sector y la previsibilidad que otorga a las empresas.

La negociación colectiva y la constante revisión de la normativa son herramientas clave para abordar las críticas y garantizar una protección laboral adecuada en esta importante rama de la economía.

Contexto y Objetivos de los Sistemas Alternativos a la Indemnización por Despido

El modelo tradicional de la indemnización por despido, que generalmente consiste en un pago único al finalizar la relación laboral, ha sido objeto de debate en cuanto a su eficacia y sus posibles cargas para los empleadores.

Estas cargas pueden incluir la presión financiera repentina al momento del despido y la incertidumbre en la planificación de costos laborales.

Para los empleados, si bien busca compensar la pérdida del empleo, puede ser insuficiente en casos de desempleo prolongado y a menudo genera disputas legales sobre su procedencia y monto, en razón de la litigiosidad de las normas que rigen el contrato de trabajo, existen distritos donde solo para la primera audiencia se tarda 5 años (Zárate, Provincia de Buenos Aires) u otros donde para arribar a la sentencia de Cámara suelen transcurrir seis años, como en CABA..

En Latinoamérica el panorama es dispar, incluso dentro de los países, tal vez Brasil y Uruguay son junto a la Argentina los países de mayor duración en los juicios laborales, y en contraste Chile casi no tiene pleitos completos que superen los 6 meses.

Precisamente, este país, como veremos más adelante, tiene sistemas tanto laborales como de protección social que colaboran en la certeza de los créditos como en la rapidez con la que los trabajadores se hacen de ellos.

Esta situación ha impulsado la exploración de sistemas alternativos que buscan ofrecer mayor seguridad y flexibilidad tanto para los trabajadores como para los empleadores, incluyendo entidades gubernamentales que actúan como empleadores o como principales en contratos de servicios.

La justificación para estos sistemas alternativos radica en la promoción de la movilidad laboral, la reducción de litigios laborales, la provisión de seguridad financiera continua para los trabajadores y la posibilidad de ofrecer ventajas fiscales o administrativas para los empleadores.

Dentro de estos sistemas tenemos al conocido como la "Mochila Austríaca" que ha surgido como un modelo de interés en otros países, como España, donde se considera una posible solución para abordar la dualidad del mercado laboral, fomentar la movilidad de los trabajadores y potencialmente disminuir las obligaciones de los empleadores asociadas con la indemnización por despido tradicional.

En España, la reforma laboral de 2010 consideró la creación de un fondo de capitalización para los trabajadores, aunque no se implementó, y se ha propuesto la "Mochila Austríaca" como una forma de eliminar la dualidad entre trabajadores temporales e indefinidos, ofreciendo una indemnización creciente basada en los años trabajados y complementada con contribuciones anuales⁵⁰.

Se le atribuyen beneficios como favorecer la movilidad laboral voluntaria y corregir la segmentación entre contratos temporales e indefinidos⁵¹.

⁵⁰ LA MOCHILA AUSTRIACA: VIABILIDAD DE PROPONER UN SISTEMA ALTERNATIVO AL MODELO LABORAL ESPAÑOL ACTUAL, fecha de acceso: marzo 14, 2025, <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/404809/retrieve>

⁵¹ La propuesta de Mochila Austríaca: riesgos y contraindicaciones - Servicio de Estudios UGT, fecha de acceso: marzo 14, 2025, <https://prueba.servicioestudiosugt.com/la-propuesta-de-mochila-austriaca/>

La discusión sobre este modelo en España sugiere que se perciben beneficios potenciales que van más allá de la simple compensación por la pérdida del empleo.

No obstante, un modelo parecido existe a nivel de algunos convenios colectivos y se ha implementado una suerte de “fondo de cese” voluntario para trabajadores autónomos, pero como prestación de la seguridad social.

La consideración de la "Mochila Austríaca" en España, un país con desafíos conocidos en cuanto a la segmentación laboral entre contratos temporales y permanentes, implica una creencia en que las características de este sistema, como la portabilidad de los fondos y las cuentas individuales, podrían ayudar a reducir esta brecha.

Cuando se intentó la propuesta buscaba unificar los tipos de contrato y ofrecer una seguridad que acompañe al trabajador a lo largo de su vida laboral.

Por su parte, el Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (FGTS) de Brasil se presenta como un sistema que evolucionó de una garantía de estabilidad decenal, lo que indica un enfoque político de larga data en brindar una forma de seguridad a los trabajadores al finalizar su empleo.

Antes de la creación del FGTS en 1966, existía en Brasil la "estabilidad decenal", que otorgaba a los empleados con más de diez años de servicio una protección significativa contra el despido⁵².

Sin embargo, este sistema se consideró una carga onerosa para las empresas y no siempre beneficiaba a los empleados como se esperaba.

El FGTS surgió como la solución para corregir estas distorsiones, estableciendo un fondo donde los empleadores realizan depósitos mensuales para sus empleados,

⁵² Fundo de Garantia do Tempo de Serviço -

https://en.wikipedia.org/wiki/Fundo_de_Garantia_do_Tempo_de_Servi%C3%A7o



proporcionando una forma más flexible de protección financiera en caso de despido sin justa causa.

La transición del sistema brasileño desde la "estabilidad decenal" hacia el FGTS sugiere un reconocimiento de que el modelo anterior podría ser demasiado rígido, generando posibles comportamientos negativos como despidos justo antes de cumplir los diez años de servicio.

El FGTS, basado en un fondo individual y contribuciones mensuales, se concibió como una alternativa más adaptable a las dinámicas del mercado laboral, ofreciendo una protección financiera que acompaña al trabajador incluso si cambia de empleo, aunque el acceso esté condicionado a ciertos eventos.

Las Cesantías de Colombia se introducen como un beneficio social obligatorio que funciona no solo como una forma de seguro de desempleo, sino también como un mecanismo de ahorro al que los trabajadores pueden acceder para fines educativos y de vivienda, lo que subraya un objetivo más amplio de la red de seguridad social.

Estas Cesantías son en efecto, una prestación social a la que tienen derecho los trabajadores con contrato laboral en Colombia, equivalente a un mes de salario por cada año trabajado, y deben ser consignadas por el empleador en un fondo antes del 15 de febrero de cada año.

Si bien su objetivo principal es auxiliar al trabajador en caso de desempleo, la legislación colombiana también permite retiros parciales o totales para financiar la educación del trabajador y su familia, así como para la compra o mejora de vivienda.

Esta doble finalidad indica una política que busca apoyar el bienestar a largo plazo de los trabajadores más allá de la mera compensación por la pérdida del empleo.

El diseño de las Cesantías en Colombia, que permite retiros para educación y vivienda, revela un propósito político de apoyar el bienestar de los trabajadores a



largo plazo, trascendiendo la simple provisión de compensación por la pérdida de empleo.

Los usos permitidos reflejan una agenda social más amplia que busca invertir en el capital humano y facilitar el acceso a la vivienda, reconociendo que la seguridad financiera de los trabajadores está intrínsecamente ligada a estos aspectos fundamentales de la vida.

El Seguro de Cesantía de Chile se presenta como un sistema de seguro de desempleo más tradicional, diseñado para proteger los ingresos de los trabajadores en caso de pérdida de empleo, enfatizando su papel como una red de seguridad en el mercado laboral formal.

Este seguro, a cargo de la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), protege a los trabajadores regidos por el Código del Trabajo en caso de quedar sin empleo.

Cada afiliado tiene una Cuenta Individual de Cesantía (CIC) que se financia con el 3% de sus remuneraciones imponibles, y en caso de desempleo, puede retirar el dinero en giros mensuales.

Además de la cuenta individual, existe un Fondo de Cesantía Solidario (FCS) que proporciona beneficios a aquellos afiliados que no cuentan con recursos suficientes en su cuenta individual al momento de perder su trabajo, siempre que cumplan con ciertas causales de término y cotizaciones.

La existencia de ambos fondos en paralelo sugiere un sistema que busca ofrecer una protección integral contra el desempleo dentro del marco laboral formal.

Esta estructura del Seguro de Cesantía en Chile, con contribuciones de empleadores y empleados (en el caso de contratos indefinidos) y la existencia de un fondo solidario, evidencia un modelo de responsabilidad compartida para la protección contra el desempleo.

Este enfoque busca equilibrar la carga financiera entre los diferentes actores del mercado laboral y garantizar que se brinde apoyo incluso a aquellos trabajadores con historiales de cotización más cortos o situaciones laborales más precarias.

En esta breve intervención lo que buscamos es proporcionar un análisis comparativo detallado de la "Mochila Austríaca", el FGTS, las Cesantías y el Seguro de Cesantía, a fin de evaluar críticamente la evidencia disponible sobre su efectividad e impacto.

Del mismo modo buscaremos analizar las implicaciones legales y económicas de que un gobierno subnacional en Argentina implemente un sistema similar para sus contratistas, como modo de ofrecer posibles aplicaciones y recomendaciones para la Municipalidad de Córdoba.

El análisis comparativo se centrará en aspectos clave de cada sistema, incluyendo sus mecanismos de financiación, la portabilidad de los beneficios, las condiciones de acceso a los fondos, los niveles y la duración de los beneficios proporcionados en caso de pérdida de empleo.

Análisis Específico por País:

- Austria: "Mochila Austríaca" (Legalmente conocida como "Abfertigung Neu").

1.1 Concepto: La "Mochila Austríaca", formalmente conocida como "Abfertigung Neu" (nueva indemnización), es un sistema implementado en Austria en 2003 que establece un fondo de capitalización individual para cada empleado.

Este fondo se financia a través de contribuciones obligatorias de los empleadores y es de propiedad del empleado, siendo totalmente portátil en caso de cambio de trabajo.

El objetivo del sistema es doble: proporcionar una indemnización por despido al finalizar la relación laboral (ya sea por despido o por retiro voluntario bajo ciertas

condiciones) y servir como un ahorro a largo plazo que puede utilizarse al momento de la jubilación.

Los fondos acumulados en la "Mochila" devengan intereses de mercado y son gestionados por instituciones designadas llamadas *Mitarbeitervorsorgekassen* (MV-Kassen)⁵³.

Metodología de Implementación:

La implementación de la "Mochila Austríaca" se basa en contribuciones obligatorias mensuales realizadas por los empleadores, cuyo porcentaje para 2024 varía alrededor de la que se menciona una tasa histórica y relacionada del 1.5% y 1.53% .

Estos fondos son depositados en cuentas individuales gestionadas por las MV-Kassen.

Los empleados pueden acceder a estos fondos al finalizar su relación laboral.

Sin embargo, existen ciertas condiciones; por ejemplo, generalmente no se permite el acceso a los fondos en caso de renuncia voluntaria del empleado dentro de los primeros tres años de empleo⁵⁴.

Al cambiar de trabajo, el saldo acumulado en la "Mochila" se transfiere a la nueva MV-Kasse del empleado, asegurando la portabilidad de los beneficios a lo largo de su vida laboral.

El gobierno austriaco ha demostrado una disposición a reformar políticas laborales, como se evidencia en los planes para abolir el permiso educativo⁵⁵.

⁵³ Introducing an Austrian backpack in Spain - Working Papers, <https://econ-papers.upf.edu/papers/1828.pdf>

⁵⁴ Ist eine Freizügigkeitsleistung (Pensionsabfindung) aus der 2. Säule des Schweizer Vorsorgekonzeptes wie eine Abfertigung aus - Findok, <https://findok.bmf.gv.at/findok/resources/pdf/185c7651-a27f-4ef2-b3a2-6ae84db53323/54549.1.1.1.pdf>

⁵⁵ Austria: The end of educational leave? Effects and action strategies for companies, <https://insightplus.bakermckenzie.com/bm/employment-compensation/austria-the-end-of-educational-leave-effects-and-action-strategies-for-companies>

Este permiso se refiere a la licencia de estudios que permite a empleador y empleado acordar la suspensión temporal de la relación laboral para que el empleado pueda participar en un programa de formación.

Los empleados pueden tomarse hasta 12 meses de licencia, siempre que hayan trabajado al menos seis meses.

Durante este período, los empleadores están exentos del pago de salarios, mientras que los empleados, si cumplen ciertas condiciones, reciben una prestación por formación continua del Servicio Austriaco del Mercado Laboral (AMS).

Esta actitud proactiva hacia la política laboral probablemente influyó en la concepción e implementación de la "Mochila Austríaca" como una reforma significativa del sistema de indemnización por despido.

Resultados y Conclusiones:

Los estudios reportan un aumento en la creación de empleo y una disminución del desempleo en Austria después de la implementación de la "Mochila Austríaca" en 2003.

Gran parte del éxito del sistema de Austria se debe al AMS, el Servicio Austríaco del Mercado Laboral (Arbeitsmarktservice, AMS) que es el principal organismo público encargado de la gestión de políticas activas de empleo en Austria.

Su estructura, funciones y modelo de gobernanza lo convierten en un referente para el diseño de servicios públicos de empleo, siendo frecuentemente citado como benchmark internacional por sus resultados en términos de baja desocupación y vinculación con el sector productivo.

El AMS depende del Ministerio Federal de Trabajo, Asuntos Sociales, Salud y Protección del Consumidor (Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und

Desde el punto del derecho administrativo se trata de un ente público autónomo (empresa de derecho público), gestionado en estrecha cooperación con organizaciones de empleadores y trabajadores, lo que le otorga una gobernanza tripartita.⁵⁷

El AMS se organiza en tres niveles:

Nivel federal: Sede central responsable de la gestión, control, evaluación y estrategia nacional.

Nivel regional: 9 oficinas regionales (una por cada provincia o “Land”), encargadas de adaptar las políticas a las realidades locales y coordinar con otras instituciones provinciales.

Nivel local: 98 oficinas locales y 6 sucursales, además de 70 centros de información profesional (BIZ), presentes en casi todos los municipios⁵⁸.

Participación nacional y subnacional: Existe una fuerte descentralización, donde los Länder (provincias) y municipios tienen un rol relevante en la implementación y adaptación de las políticas, bajo el marco y supervisión federal⁵⁹.

Principales funciones:

- Intermediación laboral: vincula demandantes de empleo con vacantes ofrecidas por empresas.
- Asesoramiento y orientación profesional: tanto para desempleados como para personas empleadas que buscan cambiar de ocupación.

⁵⁶ https://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Austria_es.pdf

⁵⁷ <https://www.ams.at/organisation/public-employment-service-austria/about-ams>

⁵⁸ <https://www.ams.at/organisation/public-employment-service-austria/about-ams>

⁵⁹ <https://www.ams.at/organisation/public-employment-service-austria/about-ams>

- Formación y recalificación profesional: promoción de la capacitación, especialmente para jóvenes y colectivos vulnerables.
- Gestión de prestaciones por desempleo y subsidios relacionados.
- Apoyo a empresas: servicios de preselección, ferias de empleo, asesoría sobre subsidios, y estrategias para cubrir vacantes ⁶⁰.

Modalidad de servicios:

- Presencial: Oficinas locales y centros BIZ ofrecen atención directa, asesoramiento y trámites.
- Remoto/online: Plataforma eJob-Room para búsqueda y postulación a empleos, consultas sobre prestaciones, gestión de trámites y acceso a información sobre profesiones y formación. Hay una “zona de servicio electrónico” y cuentas personales para gestionar trámites sin acudir presencialmente.

Acciones y Programas Relevantes

- Garantía educativa y formación dual: El AMS coordina programas para jóvenes que no acceden a plazas de formación en empresas privadas, asegurando formación en talleres públicos y un salario, promoviendo la inserción laboral juvenil⁶¹.
- Colaboración con empresas: El AMS trabaja estrechamente con el sector privado, tanto en la formación de aprendices (más de 120.000 jóvenes al año) como en la intermediación de vacantes y la definición de perfiles profesionales.

⁶⁰ <https://trabajarporelmundo.org/como-usar-la-web-del-servicio-publico-de-austria-arbeitsuchende-osterreich-ams/>

⁶¹ https://elpais.com/economia/2013/04/13/agencias/1365841756_732923.html

- Políticas activas de empleo: Incluyen subsidios para la contratación, programas de recalificación y apoyo a colectivos con dificultades de inserción (jóvenes, mayores de 50, migrantes, personas con discapacidad).

Gobernanza y Participación Social

- La gobernanza es tripartita, con representación de empleadores (Cámara Económica, Federación de la Industria), trabajadores (Cámara del Trabajo, Federación de Sindicatos) y el Estado en todos los niveles de decisión (junta directiva, direcciones provinciales y consejos regionales)⁶².
- Esta estructura permite una concertación social que facilita la adaptación de las políticas a las necesidades del mercado y la prevención de conflictos.

Resultados y Relevancia Internacional

- Austria mantiene históricamente bajas tasas de desempleo (alrededor del 4,4%-4,8% en los últimos años), destacando especialmente en el segmento juvenil gracias a la formación dual y la garantía educativa.⁶³
- El modelo austriaco es considerado un ejemplo por su eficacia en la inserción laboral y la calidad de los servicios ofrecidos, siendo citado como referencia en la Unión Europea y por organismos internacionales.
- En 2018, cerca de 3,74 millones de personas estaban empleadas en Austria: 2 000 000 hombres y 1 740 000 mujeres. Durante dicho período de tiempo, el 73,9 % de la población activa trabajaba en el sector servicios, el 25,4 % en la industria, y menos del 1 % en la agricultura y el sector forestal, los números actuales no se alejan demasiado de esa realidad que Argentina pudo relevar desde la organización del G20 laboral cuyo cierre se realizó en Mendoza.

⁶² <https://www.ams.at/organisation/public-employment-service-austria/about-ams>

⁶³ <https://www.advantageaustria.org/ar/zentral/business-guide/investieren-in-oesterreich/arbeit-und-beruf/arbeitsmarkt/arbeitsmarkt.es.html>

Críticas principales:

- Flexibilización y precarización: Algunos sectores critican que, en la búsqueda de competitividad y reducción del desempleo, se ha promovido una mayor flexibilidad laboral, con riesgos de precarización y pérdida de derechos para los trabajadores apuntando al plazo que debe transcurrir para que el trabajador tenga derecho a la mochila..
- Dificultad de replicabilidad: Especialistas advierten que el éxito del modelo austriaco está muy vinculado a la tradición de concertación social y al tejido productivo local, lo que dificulta su aplicación directa en otros países sin una estrategia de largo plazo.

Defensa ante las críticas:

- Las autoridades y defensores del modelo subrayan el equilibrio entre flexibilidad y protección social, la alta calidad de la formación profesional y la implicación de todos los actores sociales como factores clave para evitar la precarización y asegurar la cohesión social.
- Se destaca que la baja tasa de desempleo y la alta empleabilidad de los jóvenes son pruebas del éxito del sistema, aunque reconocen la necesidad de ajustes continuos y de políticas de acompañamiento para los sectores más vulnerables.
- El modelo del AMS destaca por su gobernanza tripartita, descentralización, fuerte vinculación con el sector privado y apuesta por la formación dual.
- La combinación de servicios presenciales y digitales facilita el acceso y la personalización de la atención.



- La clave del éxito radica en la concertación social, la adaptación territorial de las políticas y la coordinación entre niveles de gobierno.

Para Argentina, la replicabilidad requeriría una estrategia de largo plazo, fortalecimiento institucional, y un trabajo sostenido con los actores sociales y productivos.

El AMS es un organismo público autónomo, dependiente del Ministerio Federal de Trabajo, con una estructura descentralizada, gobernanza tripartita y una oferta integral de servicios presenciales y digitales.

Su modelo de intervención, basado en la formación, la concertación social y la adaptación territorial, lo posiciona como un benchmark relevante, aunque su éxito está vinculado a factores culturales e institucionales difíciles de replicar sin un proceso de transformación estructural y sostenido.

Para entender esta afirmación en cifras es bueno destacar que según el informe 2023 del AMS, los principales Datos del Mercado Laboral en 2023:

- A pesar de una contracción económica del 0,8% en el PIB, el aumento del desempleo (incluyendo participantes en formación) se mantuvo relativamente bajo, con un incremento del 2,6%.
- El desempleo promedio en 2023 fue de 270.773 personas, un 2,9% más que en 2022.
- La tasa de desempleo se situó en el 6,4%, un ligero aumento de 0,1 puntos porcentuales.
- Se observaron incrementos más significativos en el desempleo entre los jóvenes (hasta 24 años, +11,0%), personas con ciudadanía extranjera (+11,7%) y hombres (+4,7%).

- Continuó la fuerte disminución del desempleo de larga duración, con una reducción del 26,7% en comparación con 2022.
- El número de personas afectadas por el desempleo aumentó un 2,1%, alcanzando las 879.267 personas.
- Se registró un descenso en el desempleo entre los reingresantes al mercado laboral (-7,2%) y las personas con limitaciones de salud para la colocación (-3,5%).
- El número de vacantes notificadas al AMS disminuyó en 17.102 (-13,6%) hasta una media de 108.401.

Éxitos del AMS en 2023:

- El AMS facilitó la colocación de 575.468 personas en empleos o aprendizajes.
- Aproximadamente el 75% de las personas desempleadas encontraron un nuevo trabajo en un plazo de tres meses.
- El AMS brindó apoyo financiero a un promedio de 341.519 personas a través del seguro de desempleo.
- Se atendió a más de 74.000 empresas, ya sea mediante la colocación de nuevos empleados, asesoramiento o apoyo en temas de financiación.
- Se cubrieron 541.158 puestos de trabajo vacantes con el apoyo del AMS.
- Se proporcionaron 39.670 orientaciones profesionales y educativas.
- Se implementaron medidas de política activa del mercado laboral con un gasto de alrededor de 1.330 millones de euros, beneficiando a 343.873

personas.

- Se puso en marcha un paquete de estabilidad con 120 millones de euros adicionales para medidas de política activa del mercado laboral, centrado en personas con bajas cualificaciones y sectores como la informática y la atención sanitaria.
- Se introdujo un nuevo estipendio de atención (Pflelegestipendium) para la formación en profesiones de atención y asistencia social.
- Se tramitaron más de 122.000 casos relacionados con el empleo de extranjeros.
- La satisfacción de los usuarios con los servicios del AMS se mantuvo alta, con un 81,0% de los solicitantes de empleo y un 79,5% de las empresas expresando su satisfacción.
- Los centros de información profesional (BIZ) del AMS alcanzaron un 95,3% de satisfacción entre sus usuarios.
- Se registraron más de 123 millones de accesos a la bolsa de trabajo del AMS "alle jobs".
- Se superó el objetivo de tener un 50% de mujeres en puestos de liderazgo dentro del AMS, alcanzando un 55,5%.

En resumen, a pesar de un contexto económico desafiante tras la crisis del COVID y la posterior crisis económica global, el AMS logró mantener el desempleo relativamente contenido, apoyar a un gran número de personas en la búsqueda de empleo y formación, y mantener un alto nivel de satisfacción entre sus usuarios.

Ahora bien, yendo al fondo del asunto en cuanto a la serie de reformas que terminaron incluyendo el sistema en Austria se señala que el efecto principal de esta



reforma provino de la eliminación gradual del sistema tradicional de indemnización por despido.

En efecto, los principales estudios sobre el sistema sugieren que este tipo de mecanismo tiene el potencial de mejorar la eficiencia de la producción y el bienestar social.

La portabilidad de los fondos fomenta la movilidad laboral, ya que los trabajadores no pierden los montos dinerarios que implican la suerte de indemnización acumulada al cambiar de empleo.

El incremento reportado en la creación de empleo y la reducción del desempleo en Austria tras la introducción de la "Mochila Austríaca" en 2003 constituye una evidencia clave de sus posibles efectos macroeconómicos positivos.

Aunque se enfatiza que la eliminación del sistema tradicional de indemnización por despido fue el factor principal, la implementación de la "Mochila" como un sustituto portátil y de capitalización individual parece haber contribuido a un mercado laboral más dinámico.

Entendemos que la ubicación lógica para introducir el sistema en una cultura de concertación y gran cantidad de puestos de trabajo con toda la gama de calificaciones y sectores de la actividad económica podría ser el entorno de un gobierno subnacional, una provincia, o como en el caso, la Municipalidad de Córdoba.

- Brasil: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)

Concepto: El Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) de Brasil es un fondo de indemnización por despido obligatorio para los empleados, establecido legalmente en 1966.



Se rige por la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT) y es administrado por la Caixa Econômica Federal, un banco estatal.

El FGTS se financia a través de contribuciones mensuales obligatorias de los empleadores, que corresponden al 8% del salario bruto de cada empleado (con una tasa reducida del 2% para los aprendices).

Su propósito es proporcionar seguridad financiera a los trabajadores en caso de pérdida de empleo, jubilación u otras situaciones específicas.

Metodología de Implementación:

Los empleadores deben realizar depósitos mensuales en cuentas individuales abiertas a nombre de cada empleado en la Caixa Econômica Federal.

Mientras que los trabajadores pueden acceder a los fondos del FGTS en diversas situaciones, incluyendo el despido sin justa causa (en cuyo caso reciben el saldo total más una multa del 40% pagada por el empleador), la jubilación, la compra de una vivienda y en casos de enfermedad grave.

Recientemente, se ha implementado el sistema FGTS Digital para mejorar la accesibilidad y la gestión de la información⁶⁴.

En casos de acuerdos de terminación mutua, la multa por despido se reduce al 20%.

La significativa contribución del empleador (8%) al FGTS subraya una marcada responsabilidad por parte de las empresas en la provisión de una red de seguridad financiera para sus empleados en caso de despido.

⁶⁴ Employment Tax | The implementation of FGTS Digital is now effect in Brazil - Vialto Partners, <https://vialtopartners.com/regional-alerts/brazil-employment-tax-the-implementation-of-fgts-digital-is-now-effect-in-brazil>

Esta alta tasa de contribución contrasta con otros sistemas donde la carga financiera podría estar más distribuida entre empleadores y empleados.

El Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS) entonces podemos definirlo como un mecanismo financiero obligatorio en Brasil que protege a los trabajadores formales en situaciones como desempleo, enfermedades graves o compra de vivienda.

En tanto hemos hecho referencia a la importancia de la autoridad de aplicación cuando tratamos el caso austríaco, hemos de señalar que la administración por la Caixa Econômica Federal bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), ha hecho que el sistema haya evolucionado desde su creación en 1966, combinando funciones de protección social y financiamiento de políticas públicas.

Funcionamiento y Autoridad de Aplicación

- Depósitos obligatorios: Los empleadores aportan mensualmente el 8% del salario bruto a una cuenta individual del trabajador ⁶⁵.
- Gestión: La Caixa Econômica Federal administra los fondos y ejecuta las políticas de vivienda, saneamiento e infraestructura vinculadas al FGTS ⁶⁶.
- Supervisión: El MTE define las reglas operativas y fiscaliza el cumplimiento, mientras que el Consejo Curador del FGTS (tripartito) aprueba destinos de los recursos ⁶⁷
- El Consejo Curador del FGTS es el órgano colegiado responsable de la administración superior y la definición de directrices para la gestión y aplicación de los recursos del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS) en Brasil. Su función principal es aprobar presupuestos, políticas de

⁶⁵ https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/r/natlex/fe/details?p3_isn=9777

⁶⁶ <https://www.caixa.gov.br/beneficios-trabalhador/fgts/Paginas/default.aspx>

⁶⁷ <https://www.semanticscholar.org/paper/FGTS%3A-Direito-do-Trabalhador-e-Instrumento-de-pela-Souza-Souza/bc5be4d449c003e055366c36257a0d42cd9324f4>

inversión, normas operativas y supervisar la utilización de los recursos del fondo, garantizando que se destinen a los fines sociales y económicos previstos por la legislación, como vivienda popular, saneamiento e infraestructura urbana.

- Está compuesto de manera tripartita, integrando representantes de tres sectores, Gobierno Federal, Trabajadores, Empleadores

Esta estructura garantiza la participación equilibrada de los principales actores involucrados en la gestión y destino de los recursos del FGTS.

Los representantes de los trabajadores y empleadores suelen ser designados por sus respectivas entidades nacionales, mientras que los representantes gubernamentales son nombrados por el Poder Ejecutivo. Además, la presidencia del Consejo suele recaer en un representante del gobierno federal.

Proceso de Cobro para Trabajadores

1. Solicitud digital: A través de la App FGTS, se indica una cuenta bancaria y se suben documentos requeridos ⁶⁸
2. Plazo de pago: Los fondos se acreditan en hasta 5 días hábiles tras la aprobación.
3. Modalidades de retiro: Incluyen despido sin causa, jubilación, compra de vivienda o calamidad pública ⁶⁹.

Indicador

Detalle

⁶⁸ <https://www.infomoney.com.br/guias/fgts/>

⁶⁹ https://www.caixa.gov.br/downloads/fgts-informacoes-diversas/Condicoes_Saque_FGTS.PDF

Beneficiarios activos 37 millones de cuentas vinculadas al saque-aniversario⁷⁰ (2025)

Recursos gestionados 70% destinados a vivienda popular, 20% a infraestructura⁷¹ (2022)

Protección contra la Inflación

La Caixa aplica corrección monetaria basada en índices oficiales (como la TR - Taxa Referencial).

Además, parte de los recursos del FGTS se invierten en títulos públicos, beneficiando directamente al Tesoro Nacional.

Este modelo refuerza la idea de que el FGTS funciona más como un mecanismo de recaudación estatal que como un verdadero fondo de protección al trabajador.

Centralizar la gestión de estos valores impide a los trabajadores tener autonomía sobre su propio dinero.

A diferencia del ahorro privado, en el que el titular de la cuenta puede decidir cuándo y cómo utilizar los fondos, el FGTS está sujeto a estrictas reglas de retiro, determinadas por el gobierno, y cuyas reglas pueden ser fácilmente cambiadas por el gobierno para atender a sus propios intereses, sin interferencia del trabajador.

Sin embargo, críticas históricas señalan que estos ajustes no siempre compensan la inflación real, especialmente durante periodos de alta volatilidad económica.

Los fondos sólo pueden retirarse en condiciones específicas, limitando su uso como ahorro personal. Quienes renuncian voluntariamente pierden acceso al saldo, sin embargo sus defensores indican que la restricción garantiza que los recursos se

70

<https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/02/governo-anuncia-liberacao-de-r-12-bi-do-fgts-para-trabalhadores-demitidos-que-optaram-pelo-saque-aniversario>

71 <https://einvestidor.estadao.com.br/colunas/artigos-especialistas/emprestimo-consignado-fgts-fundo-de-garantias/>

usen en emergencias o proyectos vitales, evitando gastos impulsivos.

El uso gubernamental de los fondos es otro tópico que se utiliza para criticar al FGTS, aludiendo a que el 90% de los recursos se destinan a programas estatales (vivienda, infraestructura) o se invierten en títulos públicos, beneficiando al Tesouro Nacional más que al trabajador.

Sus defensores por otro lado, contestan indicando que este modelo financia políticas sociales masivas, como el célebre programa Minha Casa Minha Vida, que ha beneficiado a millones de familias, al cual el fondo destinó recursos para subsidiar y facilitar créditos habitacionales a tasas de interés inferiores a las del mercado. priorizando a familias en situación de vulnerabilidad social o con ingresos limitados.

El programa fue lanzado en 2009 y, hasta 2020, permitió que millones de familias accedieran a la vivienda propia.

Fue sustituido temporalmente por el programa "Casa Verde e Amarela" durante el gobierno de Jair Bolsonaro

En febrero de 2023, el presidente Lula anunció la reactivación del Minha Casa, Minha Vida, recuperando su nombre y ampliando su alcance, sigue vigente en 2025, con nuevas ampliaciones y ajustes en los límites de ingresos y condiciones de financiamiento, incluyendo la creación de la "Faixa 4" para familias con ingresos de hasta R\$ 12.000 mensuales ⁷²

Hasta diciembre de 2024, se habían contratado 1,3 millones de nuevas viviendas bajo el programa, con una inversión total de R\$ 190 mil millones⁷³

⁷² <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/04/conselho-do-fgts-aprova-nova-faixa-do-minha-casa-minha-vida-para-classe-media>

⁷³ <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/04/conselho-do-fgts-aprova-nova-faixa-do-minha-casa-minha-vida-para-classe-media>

Otra de las críticas que se hacen es la acusación de que el FGTS efectúa una “Penalización a la movilidad laboral” ya que los trabajadores evitan renunciar para no perder el FGTS, perpetuando relaciones laborales insatisfactorias.

Quienes abogan por el sistema contestan diciendo que éste busca estabilidad económica, ofreciendo compensación (40% de multa) solo en despidos injustos.

En 2025, reformas recientes como la MP 1.234/25 buscan corregir distorsiones, permitiendo el retiro parcial del saldo retenido para 12.1 millones de trabajadores afectados por el saque-aniversario.

No obstante, persisten debates sobre la necesidad de mayor transparencia y flexibilidad en la gestión de este fondo, que acumula R\$1.2 billones en activos

Resultados y Conclusiones:

El FGTS proporciona seguridad financiera a los empleados durante la pérdida de empleo y facilita la compra de vivienda, siendo un recurso esencial para muchos brasileños.

Sin embargo, el fondo ha sido objeto de críticas debido a su bajo rendimiento en comparación con otras inversiones, lo que plantea dudas sobre su eficacia como mecanismo de ahorro a largo plazo.

También se ha sugerido que el FGTS podría generar desequilibrios financieros y que su efectividad como seguro de desempleo puro es debatible⁷⁴.

Algunos autores sugieren que este sistema institucional podría llevar a trabajadores no calificados y de bajos salarios a forzar su despido para acceder a sus ahorros del FGTS, lo que resultaría en mayores tasas de rotación laboral⁷⁵.

⁷⁴ Brazil: Selected Issues and Statistical Appendix in - IMF eLibrary,
<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2001/010/article-A003-en.xml>

⁷⁵ WORKING PAPER - repositório ipea,,
https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/15770/1/en_WP164_The_Brazilian_Government_Severance_I

La crítica sobre el bajo rendimiento del FGTS en comparación con otras opciones de inversión plantea interrogantes sobre su atractivo como mecanismo de ahorro a largo plazo para los trabajadores.

Si los rendimientos son consistentemente inferiores, los empleados podrían percibir el FGTS más como un costo obligatorio que como un plan de ahorro beneficioso.

La sugerencia de que el FGTS podría inducir tasas de rotación laboral más altas debido al incentivo para que los trabajadores busquen el despido y accedan a los fondos presenta una posible consecuencia negativa no intencionada.

Si los empleados se ven motivados a terminar sus contratos para retirar sus fondos del FGTS, esto podría generar inestabilidad en la fuerza laboral y aumentar los costos para los empleadores.

No obstante, el sistema tiene puntos atractivos para funcionar como benchmark para un gobierno subnacional, particularmente, el problema de la vivienda en Argentina es clásico, y por lo general, los gobiernos nacionales no suelen construir viviendas como una política prioritaria, siendo que este rubro suele recaer sobre municipalidades y gobernaciones.

El éxito de Minha Casa, Minha vida en Brasil hace pensar que por una cultura de trabajo similar a la argentina, podría resultar una idea beneficiosa para nuestro país.

Colombia: Cesantías.

Las Cesantías en Colombia son una prestación social obligatoria que los empleadores deben pagar anualmente a sus empleados, equivalente a un mes de salario por cada año trabajado.



Este pago se deposita en un fondo elegido por el empleado y tiene como objetivo principal proporcionar un respaldo financiero en caso de desempleo.

Sin embargo, la legislación colombiana también permite a los trabajadores retirar sus Cesantías para financiar su educación o la de su familia, así como para la compra o mejora de vivienda.

Metodología de Implementación:

Los empleadores deben consignar el valor de las Cesantías en el fondo correspondiente antes del 15 de febrero de cada año, correspondientes al año laboral anterior.

Los empleados tienen el derecho de elegir el Fondo de Cesantías de su preferencia y deben comunicarlo a su empleador antes del 31 de diciembre.

Además del depósito anual, los empleadores deben pagar a sus empleados intereses sobre las Cesantías acumuladas al 31 de diciembre de cada año, a una tasa del 12% anual, los cuales se pagan directamente al trabajador a más tardar el 31 de enero.

Los trabajadores pueden realizar retiros parciales o totales de sus Cesantías para los fines permitidos por la ley, previa justificación.

El pago anual de intereses del 12% sobre las Cesantías acumuladas ofrece un incentivo para que los trabajadores mantengan sus fondos en el sistema, fortaleciendo su papel como mecanismo de ahorro además de seguro de desempleo.

Esta tasa de interés beneficia directamente al empleado y fomenta la acumulación de fondos a lo largo del tiempo.

Las cesantías en Colombia son una prestación social obligatoria administrada por fondos privados y públicos, regulados por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Su objetivo principal es brindar un respaldo económico ante el desempleo, aunque también permiten su uso para educación y vivienda.

Administración del sistema

- Sector privado: Cuatro fondos privados administran la mayoría de las cesantías: Colfondos, Porvenir, Protección y Skandia⁷⁶.
- Sector público: El Fondo Nacional del Ahorro (FNA) maneja el 22.3% de los recursos ⁷⁷.
- Autoridad administrativa: La Superintendencia Financiera de Colombia ⁷⁸regula y audita los fondos, estableciendo rentabilidades mínimas y controlando su operación. Esta entidad depende del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y hay que recordar que Colombia es un país tendiente a lo unitario, con una autoridad federal muy fuerte por sobre los distritos ⁷⁹.
- Incentivo a la permanencia de los fondos: Los recursos generan rentabilidades que superan la inflación, especialmente en portafolios de largo plazo (hasta 12.65% nominal en 2025)⁸⁰. Esto fomenta el ahorro a largo plazo para objetivos como vivienda o educación, además de actuar como seguro ante el desempleo ⁸¹.

Cobertura y datos clave

⁷⁶ <https://www.rankia.co/blog/analisis-colcap/6279826-cual-mejor-fondo-cesantias-colombia>

⁷⁷ <https://www.larepublica.co/finanzas/pago-de-cesantias-2025-4064899>

⁷⁸ <https://www.superfinanciera.gov.co/>

⁷⁹ <https://www.minhacienda.gov.co/>

⁸⁰ <https://www.colfondos.com.co/dxp/personas/cesantias/cifras?tab=0>

⁸¹ <https://www.comfama.com/finanzas/educacion-financiera/que-son-y-para-que-sirven-las-cesantias/>

- Trabajadores cubiertos: 12.6 millones en 2025 (7.6 millones hombres, 5.01 millones mujeres) ⁸².
- Distribución geográfica: 60.2% concentrados en Bogotá (32.8%), Antioquia (18.2%) y Valle del Cauca (9.2%) ⁸³.
- Prestaciones pagadas en 2025:
 - Total consignado: \$16.10 billones (+15.7% vs. 2024) ⁸⁴.
 - Principales fondos por volumen: Porvenir (\$6.3 billones), Protección (\$4.9 billones), FNA (\$3.5 billones).
 - Retiros en 2024: \$10.65 billones, principalmente por terminación de contrato (36.2%) y compra de vivienda (aumentó 1.2 puntos porcentuales).

Las principales críticas al sistema giran en torno a tres conceptos generales:

1. Uso no destinado al desempleo:

- Solo el 35% de los retiros se deben al desempleo; el 65% se usa para vivienda o educación según ha reportado la Superintendencia que es autoridad de aplicación del sistema, tomando valores históricos⁸⁵.
- La respuesta a esta crítica es que el diseño permite la flexibilización temporal (ej. retiros por pérdida de ingresos durante la pandemia) y que con la adecuada promoción de la educación financiera las

⁸² <https://www.larepublica.co/finanzas/pago-de-cesantias-2025-4064899>

⁸³ <https://www.larepublica.co/finanzas/pago-de-cesantias-2025-4064899>

⁸⁴

https://es-us.finanzas.yahoo.com/noticias/empleadores-pagaron-16-billones-cesant%C3%ADas-194000560.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2x1LnNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAAEUDImjh7x0d_uV7X_tleol1cnwH1KEvPwcE_uG3MuihUBSBIkrlp1xMlgdG39joMh2tpyGnMFI3fLYNp3Dm-2Xkulae06nwKPSPDzofYJnesS0a3rdrFkUT4VH9cf6vZNScCV2wxU-dqeP6QrM2aj9VUqgOv86iMEPWihmT2wf

⁸⁵ <https://www.larepublica.co/especiales/cesantias-2019/cesantias-a-guardar-la-platica-2820833>

personas privilegiarían el ahorro a largo plazo por sobre el de corto plazo, en una economía relativamente estable como la colombiana.

2. Rentabilidad en fondos públicos vs. privados:

- El FNA solo ajusta por inflación, mientras los privados ofrecen hasta 12.65% nominal.
- Esta crítica se ha respondido mayormente aludiendo a la transparencia en reportes de rentabilidad y diversificación de inversiones en fondos privados que tiene el sistema y a que el incentivo es a que justamente se administren los fondos por el sector privado para que el trabajador que quiera ahorrar a largo plazo pueda obtener rentabilidades mejores que mantener el valor vs la inflación ⁸⁶.

3. Falta de cobertura en crisis económicas:

- Durante la pandemia, se permitieron retiros anticipados, exponiendo debilidades en el sistema de protección social, es decir, los trabajadores se auto asistieron con el sistema en vez de recibir un monto importante de ayuda por parte del estado en una situación totalmente extraordinaria.
- Las posturas de defensa del sistema plantean que justamente ese es el objetivo de las Cesantías, al mismo tiempo que algunos sectores plantearon reformas para incluir cesantías en el sistema de protección integral (proyectos de ley 192/256 de 2023)⁸⁷.

Reformas propuestas

⁸⁶ <https://www.rankia.co/blog/analisis-colcap/6279826-cual-mejor-fondo-cesantias-colombia>

⁸⁷ <https://www.larepublica.co/especiales/buen-uso-de-cesantias/proyectos-de-ley-que-proponen-pactar-el-pago-de-cesantias-cada-mes-3790425>

- Pago mensual de cesantías: Proyectos de ley 192 y 256 de 2023 proponen liquidar mensualmente el 8.33% del salario, mejorando el flujo de caja de los trabajadores, pero esto plantea riesgos para su función como seguro ^{88 89}.
- Integración al sistema pensional: La reforma pensional de 2025 (vigente desde julio) plantea vincular cesantías a un pilar de ahorro voluntario, La reforma pensional del gobierno Petro, vigente desde el 1 de julio de 2025, introduce cambios en el manejo de las cesantías dentro del nuevo sistema de pilares.
- Las cesantías se vinculan al pilar de ahorro voluntario, manteniendo su función como prestación social, pero coordinándose con los aportes pensionales ⁹⁰.
- Los fondos privados (Porvenir, Protección, Colfondos y Skandia) siguen administrando las cesantías, aunque ahora operan bajo reglas armonizadas con Colpensiones.
- La reforma busca integrar las cesantías a una red de protección social más amplia, sin eliminar su rol original. Los detalles operativos siguen en definición, particularmente en la articulación con el nuevo modelo de pilares

Mecanismos de cálculo y uso

- Base de liquidación: Último salario mensual (incluye auxilio de transporte, horas extras y comisiones) o promedio si hubo variaciones ⁹¹.
- Provisión mensual: 8.33% del salario, acumulable anualmente.

⁸⁸ <https://softland.com.co/blog/reforma-laboral-colombia-actual-gobierno/>

⁸⁹ <https://www.larepublica.co/especiales/buen-uso-de-cesantias/proyectos-de-ley-que-proponen-pactar-el-pago-de-cesantias-cada-mes-3790425>

⁹⁰ <https://elpais.com/america-colombia/2025-01-14/reforma-pensional-en-colombia-cuales-son-las-accai-o-fondos-de-pensiones-privados-para-elegir.html>

⁹¹ <https://factorialhr.co/blog/cesantias/>



- Usos permitidos:
 - Desempleo (con carta de terminación de contrato).
 - Educación (matrículas de pregrado, posgrado o cursos técnicos).
 - Vivienda (compra, remodelación o pago de hipotecas).

En síntesis, el sistema de cesantías en Colombia combina protección social con incentivos al ahorro, aunque enfrenta desafíos en su focalización y adaptación a nuevas realidades laborales y a la reforma pensional de Petro que busca en el fondo un destino similar al sistema que el que tuvo el austríaco donde tras 22 años de vigencia del sistema, se ve una tendencia a darle un uso de complemento de ahorro previsional más que de cobertura de la contingencia laboral, en términos generales, siendo que la situación previsional es delicada en todo el mundo por efecto del envejecimiento poblacional .

Las reformas en curso buscan equilibrar flexibilidad con seguridad económica, mientras se mantiene su rol como colchón financiero para los trabajadores.

A modo de síntesis, las Cesantías proporcionan una red de seguridad financiera para los trabajadores en caso de desempleo y respaldan el logro de objetivos relacionados con la educación y la vivienda.

Sin embargo, existe un debate en curso sobre su impacto en la flexibilidad del mercado laboral y la informalidad en Colombia ^{92_93_94_95}.

⁹² THE POLITICAL ECONOMY OF THE 2002 LABOUR REFORM IN COLOMBIA - World Bank Open Knowledge Repository,

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams/420f065f-14b9-5a24-bf38-7f9c2674336f/download>

⁹³ Social Security Reforms in Colombia in: IMF Working Papers Volume 2009 Issue 058 (2009),

<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2009/058/article-A001-en.xml>

⁹⁴ NBER WORKING PAPER SERIES THE EFFECT OF JOB SECURITY REGULATIONS ON LABOR MARKET FLEXIBILITY,

https://www.nber.org/system/files/working_papers/w10215/w10215.pdf

⁹⁵ Colombia Informality in Colombia,

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/2010%20Informality%20in%20Colombia.pdf>

Algunos estudios sugieren que las regulaciones laborales en Colombia, incluyendo las Cesantías, podrían contribuir a la rigidez del mercado y a la persistencia de altos niveles de informalidad⁹⁶.

La continua discusión sobre los efectos de las regulaciones laborales colombianas, incluyendo las Cesantías, en la flexibilidad del mercado laboral y la informalidad, pone de manifiesto la dificultad de diseñar políticas laborales que simultáneamente protejan a los trabajadores y promuevan un mercado laboral dinámico y formal.

La persistencia de una alta informalidad a pesar de estas regulaciones sugiere que el marco actual podría tener consecuencias no deseadas o que existen otros factores influyentes.

Pese a todas las consideraciones expresadas es evidente que las Cesantías tienen aspectos que podrían servir de benchmark para un sistema argentino, particularmente en una provincia como Córdoba, donde la existencia de una entidad previsional propia podría verse fortalecida, especialmente si se extendiera el sistema en todo lo que es la economía de prestadores del Estado que operan concesiones a nivel provincial y/o municipal.

Chile: Seguro de Cesantía

Concepto:

El Seguro de Cesantía de Chile es un sistema de seguro de desempleo que consta de cuentas individuales de cesantía (CIC) y un Fondo de Cesantía Solidario (FCS)⁹⁷.

Se financia a través de aportes de los trabajadores (en el caso de contratos indefinidos), los empleadores y el Estado.

⁹⁶ Redalyc.THE EFFECTS OF FIXED-TERM CONTRACTS ON WORKERS IN COLOMBIA,
<https://www.redalyc.org/pdf/2821/282131704006.pdf>

⁹⁷ Seguro de Cesantía en Chile: Cinco Años de Funcionamiento - Superintendencia de Pensiones, https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-4038_pdf.pdf

El seguro proporciona beneficios monetarios mensuales a los trabajadores que quedan desempleados, basándose en su remuneración anterior y el tipo de contrato laboral que tenían.

Origen y Naturaleza del Seguro

El Seguro de Cesantía en Chile fue creado por la Ley N° 19.728, promulgada en abril de 2001 y vigente desde octubre de 2002, como respuesta a la necesidad de proteger a los trabajadores dependientes ante el desempleo y evitar su desprotección social y económica ^{98 99}.

Su objetivo es reemplazar transitoriamente los ingresos perdidos por cesantía, extendiendo la cobertura previsional y apoyando la reinserción laboral ¹⁰⁰.

El seguro es de carácter obligatorio para quienes inician o reinician actividades laborales bajo el Código del Trabajo después del 2 de octubre de 2002.

Para contratos anteriores a esa fecha, la afiliación es voluntaria ¹⁰¹.

Administración de los Fondos

La administración está a cargo de la Administradora de Fondos de Cesantía de Chile (AFC Chile), una sociedad anónima privada seleccionada mediante licitación pública.

⁹⁸ https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/127422/146%20WALKER_LIENDO.pdf?sequence=1

⁹⁹

<https://previonsocial.gob.cl/organizaciones/organizaciones-gremiales-y-sindicales/desempleo-cesantia/>

¹⁰⁰ <https://edig.cl/2023/07/14/seguro-de-cesantia/>

¹⁰¹ <https://www.afc.cl/que-es-el-seguro-de-cesantia/afiliacion/>

AFC es responsable de recaudar, invertir y gestionar los fondos, así como de otorgar los beneficios a los afiliados ¹⁰².

La administración de los fondos se realiza bajo reglas estrictas de inversión y límites de diversificación, diferenciando entre la Cuenta Individual de Cesantía (CIC), que solo invierte en renta fija, y el Fondo de Cesantía Solidario (FCS), que puede invertir en renta fija y variable¹⁰³.

Autoridad de Supervisión y Regulación

La AFC y el sistema del Seguro de Cesantía son supervisados, regulados y fiscalizados por la Superintendencia de Pensiones, que vela por el correcto funcionamiento del seguro y la protección de los afiliados ¹⁰⁴.

Naturaleza de las Prestaciones: ¿Laboral o Seguridad Social?

El Seguro de Cesantía es considerado un mecanismo de seguridad social, no solo por su función de reemplazo de ingresos, sino también porque extiende la protección previsional y social a los trabajadores cesantes, integrándose al sistema de protección social del Estado.

En este sentido, es bueno aclarar que en Chile existen indemnizaciones por despido que son independientes y complementarias al Seguro de Cesantía.

Estas indemnizaciones están reguladas principalmente por el Código del Trabajo y se aplican en caso de terminación del contrato laboral bajo ciertas causales.

¹⁰²

<https://www.afc.cl/sobre-afc/informacion-financiera/administracion-de-fondos/desempeno-de-los-fondos-de-cesantia/>

¹⁰³

<https://www.afc.cl/sobre-afc/informacion-financiera/administracion-de-fondos/desempeno-de-los-fondos-de-cesantia/>

¹⁰⁴ <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-channel.html>

- Indemnización por años de servicio: Se paga cuando el despido ocurre sin una causa justificada (por necesidades de la empresa, desahucio, etc.). El monto corresponde a un mes de remuneración por cada año de servicio y fracción superior a seis meses, con un tope de 11 años.
- Indemnización sustitutiva del aviso previo: Si el empleador no da aviso con al menos 30 días de anticipación al despido, debe pagar una suma equivalente a la última remuneración mensual del trabajador.
- Indemnización adicional por despido injustificado, indebido o improcedente: Si un tribunal declara que el despido carece de motivo plausible, el empleador debe pagar, además de las anteriores, una recarga sobre la indemnización por años de servicio, cuyo porcentaje depende de la gravedad del caso.
- Indemnización a todo evento: Existe para ciertos casos especiales, como los trabajadores de casa particular y, de manera voluntaria, para otros trabajadores bajo ciertas condiciones. Esta indemnización se financia con aportes mensuales del empleador y se paga cualquiera sea la causa de término del contrato.

No corresponde indemnización por años de servicio si el despido es por una causal grave atribuible al trabajador, como las establecidas en el artículo 160 del Código del Trabajo (conducta indebida, abandono, etc.).

El Seguro de Cesantía es un mecanismo de protección ante la pérdida de empleo, mientras que las indemnizaciones por despido son compensaciones económicas que el empleador debe pagar al trabajador al finalizar la relación laboral en ciertos casos.

Ambos sistemas pueden operar de manera complementaria: un trabajador despedido puede tener derecho tanto a indemnización como a cobrar el Seguro de Cesantía, si cumple los requisitos legales para cada uno.

Cobertura y Afiliación del seguro.

- Cobertura obligatoria: Trabajadores dependientes del sector privado, regidos por el Código del Trabajo y contratados después del 2 de octubre de 2002.
- Afiliación voluntaria: Para quienes tenían contratos vigentes antes de esa fecha.
- No cubre: Trabajadores independientes, empleados públicos, funcionarios de Fuerzas Armadas y de Orden, menores de 18 años y pensionados (salvo invalidez parcial).

Existe sin embargo un sistema que está digamos a caballo del seguro de cesantía y la indemnización legal, la llamada Cuenta de Ahorro de Indemnización (CAI):

La Cuenta de Ahorro de Indemnización (CAI) es un fondo de ahorro obligatorio destinado principalmente a los trabajadores de casa particular en Chile, aunque puede extenderse a otros trabajadores pasados los 6 años de antigüedad.

Su objetivo es asegurar que estos trabajadores reciban una indemnización económica al término de su contrato laboral, sin importar la causa (despido, renuncia, fallecimiento u otras)^{105 106}.

- Es financiada exclusivamente por el empleador, quien aporta el 1,11% de la remuneración imponible mensual del trabajador, con un tope de 60 UF.

¹⁰⁵ <https://www6.cuprum.cl/afpedia/cuenta-de-ahorro-de-indemnizacion>

¹⁰⁶ <https://afiliadoinformado.cl/tematica/cuenta-de-indemnizacion/>

- Los fondos se depositan en una cuenta especial administrada por una AFP, donde generan rentabilidad hasta el momento del retiro ¹⁰⁷.
- El pago de la indemnización se realiza en una sola cuota al término de la relación laboral, presentando el finiquito correspondiente.
- No tiene comisión de administración y el trabajador puede elegir el fondo de pensiones donde se invertirá su ahorro.
- Es una cuenta independiente de la cuenta de capitalización individual de pensiones y de la cuenta de ahorro voluntario

Tipos de Cuenta de Ahorro de Indemnización

- Obligatoria para trabajadores de casa particular: Es automática desde el inicio de la relación laboral y cubre hasta 11 años de aportes.
- Sustitutiva para otros trabajadores: Puede pactarse voluntariamente entre empleador y trabajador a partir del séptimo año de relación laboral, como alternativa a la indemnización legal por años de servicio, y cubre hasta el undécimo año.

Relación con el Seguro de Cesantía

La CAI es complementaria al Seguro de Cesantía, especialmente para los trabajadores de casa particular:

- Desde octubre de 2020, los trabajadores de casa particular están afiliados obligatoriamente al Seguro de Cesantía, con aportes del empleador que se distribuyen entre la Cuenta Individual de Cesantía (CIC), el Fondo de

¹⁰⁷

<https://previsionariosafp.cl/cuenta-de-ahorro-de-indemnizacion-tu-respaldo-en-caso-de-termino-de-contrato/>

Cesantía Solidario (FCS) y la CAI.

- El aporte total del empleador es de 4,11% de la remuneración imponible: 2,2% va a la CIC, 0,8% al FCS y 1,11% a la CAI.
- Mientras el Seguro de Cesantía entrega pagos mensuales en caso de desempleo, la CAI garantiza un pago único a todo evento al finalizar la relación laboral, funcionando como una indemnización asegurada.

Resumen de la Relación

Instrumento	Cobertura principal	Financiamiento	Pago al trabajador
Seguro de Cesantía	Cesantía involuntaria	Empleador y/o trabajador	Pagos mensuales por desempleo
Cuenta de Ahorro de Indemnización	Término de contrato (cualquier causa)	Solo empleador	Pago único al término de contrato

Ambos mecanismos operan de manera complementaria, asegurando protección económica tanto frente a la cesantía como ante cualquier término de la relación laboral para los trabajadores de casa particular y, bajo ciertas condiciones, para otros trabajadores que pacten el sistema sustitutivo.

Financiamiento y Administración de Fondos

El seguro se financia mediante una cotización total del 3% de la remuneración imponible, con diferentes proporciones según el tipo de contrato:

- Contrato indefinido: 0,6% a cargo del trabajador y 2,4% del empleador (1,6% a la CIC y 0,8% al FCS).

- Contrato a plazo fijo: 3% del empleador (2,8% a la CIC y 0,2% al FCS).
- Trabajadores de casa particular: 4,11% del empleador, distribuido entre CIC, FCS y cuenta de ahorro de indemnización.

El Estado también aporta recursos al Fondo de Cesantía Solidario.

Prestaciones y Beneficios

- Pagos mensuales de reemplazo de ingresos, con montos y duración determinados por el saldo en la CIC y, en caso de agotarse, por el FCS¹⁰⁸.
- Cobertura en salud, previsión y asignación familiar mientras se perciben los beneficios.
- Desde 2015, el FCS cubre las denominadas "lagunas previsionales", pagando cotizaciones previsionales durante el período de cesantía para quienes acceden al FCS ¹⁰⁹ bajo el denominado "seguro de lagunas".
- Si el trabajador no utiliza los fondos de su CIC, puede traspasarlos a su AFP al pensionarse o retirarlos en un solo giro.

Conexión con el Sistema Previsional

El Seguro de Cesantía complementa la protección previsional, ya que puede financiar cotizaciones previsionales durante la cesantía y permite el traspaso de fondos no utilizados a la cuenta de AFP al momento de la jubilación ¹¹⁰.

¹⁰⁸ <https://www.afc.cl/que-es-el-seguro-de-cesantia/beneficios/beneficios-del-seguro-de-cesantia/>

¹⁰⁹

<https://previsionsocial.gob.cl/reforma-previsional-comision-trabajo-del-senado-avanza-segun-lo-acordado-en-protocolo-y-gobierno-presenta-propuesta-de-ampliacion-del-seguro-de-lagunas/>

¹¹⁰

<https://previsionsocial.gob.cl/reforma-previsional-comision-trabajo-del-senado-avanza-segun-lo-acordado-en-protocolo-y-gobierno-presenta-propuesta-de-ampliacion-del-seguro-de-lagunas/>

- AFC Chile: Única administradora del seguro, seleccionada por licitación y compuesta por accionistas del sector financiero y previsional, principalmente las AFP.
- La Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía de Chile S.A., AFC Chile, es una sociedad anónima cerrada, cuyo giro único y exclusivo es administrar los fondos denominados Fondo de Cesantía y Fondo de Cesantía Solidario, y otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece la ley 19.728 sobre el Seguro de Cesantía.
- AFC inició sus operaciones el 24 de julio de 2023, con 52 sucursales propias ubicadas en capitales regionales, capitales provinciales y comunas con más de 100.000 habitantes, además de ofrecer atención parcial en otras 16 comunas. También atiende a través de la Sucursal Virtual de y un Contact Center.
- Su actividad es vigilada, controlada y fiscalizada por la superintendencia de Pensiones, existiendo además, una Comisión de Usuarios establecida en la misma ley, cuya función es conocer los criterios empleados por la Sociedad Administradora para administrar los Fondos de Cesantía y aquellas otras materias específicas que menciona el texto legal.
- El Compendio de Normas que rige al Seguro de Cesantía está publicado en www.spensiones.cl¹¹¹ y entró en vigencia el 11 de octubre de 2013.

Beneficios Económicos para Chile

- Alta cobertura: Más del 70% de los trabajadores asalariados privados están afiliados hoy pese a que a diez años de su lanzamiento, conforme surge de un análisis realizado por el Banco Central Chileno solo el 36% lo estaba, es

¹¹¹ <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-channel.html>

decir, ha experimentado un enorme crecimiento de cobertura ¹¹² .

- Sostenibilidad financiera: El sistema ha mantenido solvencia y capacidad de pago, incluso durante crisis como la pandemia de COVID-19, donde jugó un rol clave en la protección de ingresos y la estabilidad social.
- Apoyo a la reinserción laboral: Exige inscripción en bolsas de empleo y acreditación de búsqueda activa para quienes acceden al FCS ¹¹³.

Críticas al Sistema

- Cobertura limitada: No incluye trabajadores independientes ni empleados públicos, dejando fuera a un segmento relevante de la fuerza laboral.
- Bajos montos de reemplazo: Las tasas de reemplazo pueden ser insuficientes para mantener el nivel de vida previo al desempleo.
- Acceso restringido al FCS: Requisitos estrictos y topes en la cantidad de veces que se puede acceder al fondo solidario ¹¹⁴.
- Subutilización: Algunos estudios muestran que los beneficios del FCS son menos utilizados de lo esperado, en parte por la burocracia y el estigma asociado a la cesantía.

Defensa del Sistema

¹¹²

https://www.bcentral.cl/documents/33528/133533/bcch_documento_097284_es.pdf/7dcfbce0-e59d-170a-1e66-e63f8a601465?version=1.2&t=1693861085633

¹¹³

https://www.bcentral.cl/documents/33528/133533/bcch_documento_097284_es.pdf/7dcfbce0-e59d-170a-1e66-e63f8a601465?version=1.2&t=1693861085633

¹¹⁴

https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/127422/146%20WALKER_LIENDO.pdf?sequence=1

- El sistema chileno es pionero en América Latina y ha demostrado ser eficaz y sostenible, permitiendo una protección transitoria y fomentando la reinserción laboral.
- El diseño mixto (CIC y FCS) equilibra la responsabilidad individual y la solidaridad colectiva, asegurando la sustentabilidad financiera y la cobertura ante eventos masivos de desempleo.
- Durante la pandemia, el seguro permitió la protección de millones de trabajadores y la mantención de la paz social.

Reformas en Debate Político

- Ampliación de cobertura: Se discute la posibilidad de incluir a trabajadores independientes y flexibilizar los requisitos de acceso al FCS, por ejemplo se ha propuesto beneficios equivalentes a los del seguro de cesantía, al menos por períodos determinados. Ellos deberían tener una tasa de reemplazo similar a los trabajadores dependientes, de acuerdo con el promedio de sus ingresos del año anterior. Esta información está inmediatamente disponible en sus declaraciones anuales de impuestos. Esto se podría instrumentalizar a través del Fondo Solidario, el que debería recibir una compensación exacta por este monto con cargo a impuestos generales. Otra alternativa, por temas de eficacia administrativa, es que el Servicio de Impuestos Internos sea la entidad responsable de implementar las transferencias a este grupo, usando los mecanismos que se utilizan año a año para la devolución de impuestos.¹¹⁵.
- Mejoras en los beneficios: Incrementar los montos y duración de los pagos, y cubrir con mayor amplitud las lagunas previsionales.

115

<https://www.ciperchile.cl/2020/03/26/politicas-laborales-en-tiempos-de-pandemia-por-que-hay-que-garantizar-el-75-del-ingreso-de-los-trabajadores-y-como-hacerlo/>

- Mayor integración con el sistema previsional: Extender el pago de cotizaciones previsionales durante la cesantía a quienes cobran desde la CIC, no sólo desde el FCS.
- Diversificación de inversiones: Permitir una cartera de inversión más amplia para mejorar la rentabilidad de los fondos.
- Revisión del rol de AFC: En el contexto de la reforma previsional, se discute la apertura a nuevos actores en la administración de fondos, buscando mayor competencia y eficiencia ¹¹⁶.

Metodología de Implementación:

La afiliación al Seguro de Cesantía es automática para los trabajadores dependientes mayores de 18 años con contratos regidos por el Código del Trabajo, contratados a partir del 2 de octubre de 2002.

Las cotizaciones varían según el tipo de contrato: para contratos indefinidos, el trabajador aporta el 0.6% de su renta imponible y el empleador el 2.4% (1.6% a la CIC y 0.8% al FCS); para contratos a plazo fijo, el empleador aporta el 3% (2.8% a la CIC y 0.2% al FCS).

Los trabajadores acceden a los beneficios al quedar desempleados, presentando la documentación requerida (como el finiquito) y cumpliendo con los requisitos mínimos de cotización (10 cotizaciones mensuales para contrato indefinido y 5 para contrato a plazo fijo).

Los montos de los beneficios disminuyen progresivamente a lo largo del tiempo para incentivar la reinserción laboral.

¹¹⁶

<https://elpais.com/chile/2025-01-29/chile-dispone-por-ley-despues-de-43-anos-que-las-empresas-deben-aportar-a-las-pensiones-de-sus-trabajadores.html>

La diferenciación en las tasas de contribución al Seguro de Cesantía en Chile, donde los empleadores contribuyen en mayor medida para los contratos a plazo fijo en comparación con los indefinidos, sugiere un reconocimiento del mayor riesgo de desempleo asociado a los contratos de duración determinada.

Esta estructura de contribuciones diferenciada parece diseñada para equilibrar la carga financiera en función de la estabilidad de la relación laboral.

Resultados y Conclusiones:

El Seguro de Cesantía ha demostrado ser efectivo en la provisión de protección de ingresos durante períodos de desempleo, incluyendo situaciones de crisis económica ¹¹⁷⁻¹¹⁸.

Cubre una porción significativa de los trabajadores del sector privado . Además de las prestaciones monetarias, el sistema incluye beneficios de salud (a través del Fondo Nacional de Salud, Fonasa) y apoyo para la búsqueda de empleo.

Sin embargo, algunos estudios señalan una posible regresividad del sistema y una cobertura limitada para ciertos grupos de trabajadores.

La probada eficacia del Seguro de Cesantía de Chile en la protección de los ingresos durante las crisis económicas demuestra el valor de un sistema de seguro de desempleo dedicado para mitigar el impacto social de las recesiones económicas.

La capacidad del sistema para responder durante estos períodos sugiere que posee un grado de resiliencia inherente y puede actuar como un estabilizador automático efectivo.

¹¹⁷ Seguro de Cesantía - SP. Superintendencia de Pensiones - Gobierno de Chile, <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9894.html>

¹¹⁸ COMISIÓN DE USUARIOS DEL SEGURO DE CESANTÍA - OISS, <https://oiss.org/wp-content/uploads/2021/10/Informe-2019-2020.pdf>



La preocupación planteada en estudios sobre la posible regresividad del Seguro de Cesantía de Chile sugiere que, si bien ofrece una cobertura amplia, podría beneficiar de manera desproporcionada a los trabajadores de mayores ingresos, lo que justifica un análisis más detallado de sus efectos distributivos.

Si el sistema resulta ser regresivo, podría no estar dirigiendo eficazmente el apoyo por desempleo a quienes más lo necesitan.

En resumen, el Seguro de Cesantía en Chile es un pilar de la seguridad social para trabajadores dependientes, con administración privada y supervisión pública, que ha mostrado eficacia pero enfrenta desafíos de cobertura, suficiencia de beneficios y adaptación a nuevas realidades laborales.

Las reformas en debate buscan ampliar su alcance, mejorar prestaciones e integrarlo más estrechamente al sistema previsional y de protección social del país.

En cuanto a la posibilidad de usarlo como benchmark para el diseño de un gobierno subnacional, encontramos varios puntos interesantes.

En primer lugar, la posibilidad de que el sistema actualmente en revisión incluya a los trabajadores independientes con un formato diferente en función de sus declaraciones de impuestos., incluso utilizando como autoridad de aplicación directamente al organismo recaudador.

En segundo lugar, el régimen chileno de los trabajadores del servicio doméstico tiene aristas que podrían servir para un gobierno subnacional argentino por su practicidad (al igual que la practicidad que tiene el equivalente sistema argentino) y en último lugar aquellas cuestiones que hacen a los seguros de lagunas previsionales, que sobre todo en los casos de distritos subnacionales con administración previsional propia, podría ser una muy interesante idea a adaptar, y por supuesto, la cuestión de que el seguro de cesantía si no se retira al momento de abandonar la vida activa pueda operar como fondo previsional.

Similitudes y Diferencias entre Sistemas:

- Mecanismos de Financiación: Los sistemas difieren en la proporción de la financiación que proviene de empleadores, empleados y el estado. La "Mochila Austríaca" se financia exclusivamente con contribuciones del empleador. El FGTS de Brasil también se financia principalmente por los empleadores. Las Cesantías de Colombia son una obligación del empleador, aunque los intereses se pagan directamente al empleado. El Seguro de Cesantía de Chile tiene una financiación tripartita para contratos indefinidos, con aportes de trabajadores, empleadores y el estado, mientras que para contratos a plazo fijo la carga recae principalmente en el empleador.

País	Sistema	Contribución del Empleador	Contribución del Empleado	Contribución del Estado	Entidad de Gestión
Austria	Mochila Austríaca	~1.5%	Ninguna	Ninguna (mencionada en los fragmentos)	Mitarbeiter vorsorgekassen (MV-Kassen)
Brasil	FGTS	8%	Ninguna	Ninguna (mencionada en los fragmentos)	Caixa Econômica Federal

Colombia	Cesantías	Equivalente a un mes de salario por año trabajado (8.33% mensual provisionado)	Ninguna	Ninguna (mencionada en los fragmentos)	Fondos de Cesantías
Chile	Seguro de Cesantía	Varía según el tipo de contrato (2.4% para indefinido, 3% para plazo fijo)	0.6% (para indefinido)	Sí, al Fondo de Cesantía Solidario	Administradora de Fondos de Cesantía (AFC)

Esta tabla permite una comparación directa de cómo se financia cada sistema, resaltando los diferentes roles de empleadores, empleados y el estado, lo cual es fundamental para comprender la carga económica y la sostenibilidad de cada modelo.

-Portabilidad: La "Mochila Austríaca" es completamente portátil, ya que los fondos pertenecen al empleado y lo acompañan al cambiar de trabajo ¹¹⁹. En el caso del FGTS de Brasil, los fondos son individuales pero el acceso está condicionado a ciertos eventos, aunque el saldo acumulado permanece a nombre del trabajador incluso si cambia de empleo. Las Cesantías de Colombia también se depositan en una cuenta individual a nombre del trabajador y son portátiles entre diferentes Fondos de Cesantías elegidos por el empleado. El Seguro de Cesantía de Chile se

¹¹⁹ ADEMU WORKING PAPER SERIES Introducing an Austrian backpack in Spain, <https://ademu-project.eu/wp-content/uploads/2018/09/139-Austrian-Backpack.pdf>

basa en cuentas individuales que siguen al trabajador a lo largo de diferentes empleos dentro del sistema.

-Si bien todos los sistemas analizados involucran algún tipo de fondo individual a nombre del trabajador, la "Mochila Austríaca" se distingue por su portabilidad irrestricta al cambiar de empleo, lo que podría fomentar una mayor movilidad laboral al eliminar la preocupación por la pérdida de los beneficios acumulados. Los otros sistemas, aunque también ofrecen beneficios individuales, generalmente requieren que se cumplan ciertas condiciones específicas (como el despido o la jubilación) para acceder a los fondos, lo que podría influir en las decisiones de movilidad laboral de manera diferente.

-Condiciones de Acceso: Las condiciones para acceder a los fondos o beneficios varían significativamente. En Austria, se puede acceder a la "Mochila" en caso de despido, retiro voluntario después de tres años de empleo y jubilación. En Brasil, el FGTS se puede retirar en una gama más amplia de situaciones, incluyendo despido sin justa causa, jubilación, compra de vivienda y enfermedad grave. Las Cesantías de Colombia tienen condiciones de acceso flexibles, permitiendo retiros por desempleo, educación, vivienda y otras causas específicas. El Seguro de Cesantía de Chile requiere la condición de desempleo, además de cumplir con ciertos requisitos mínimos de cotización, que varían según el tipo de contrato y el fondo al que se acceda (CIC o FCS) ^{120_121}.

País	Sistema	Eventos Calificatorios para Acceder	Requisitos Mínimos de Contribución	Períodos de Espera (si aplica)
Austria	Mochila Austríaca	Despido, retiro	3 años para retiro	Ninguno mencionado

¹²⁰ www.spensiones.cl, https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-8556_recurso_1.pdf

¹²¹ ¿Qué necesito para tramitar el Seguro de Cesantía? - AFC, <https://www.afc.cl/afiliados/quedo-cesante-o-esta-cobrando-su-seguro/requisitos-y-condiciones-para-cobrar-el-seguro/>

		voluntario después de 3 años, jubilación	voluntario, otros dependen de la terminación	explícitament e
Brasil	FGTS	Despido sin justa causa, jubilación, compra de vivienda, enfermedad grave, acuerdo mutuo	Ninguno mencionado explícitament e para todos los eventos	Ninguno mencionado explícitament e
Colombia	Cesantías	Desempleo, educación, vivienda, disminución de ingresos por emergencia social, sustitución de empleador, cambio a salario integral	Varían según la razón del retiro	Ninguno mencionado explícitament e
Chile	Seguro de Cesantía	Desempleo	10 meses para contrato indefinido, 5 para contrato	Ninguno mencionado explícitament e

			a plazo fijo (CIC); 12 meses en los últimos 24 (FCS)	
--	--	--	--	--

Esta tabla compara directamente las circunstancias bajo las cuales los trabajadores pueden acceder a los beneficios de cada sistema, revelando los diferentes propósitos y enfoques de cada modelo en cuanto a la protección de los trabajadores y el apoyo en diversas necesidades.

-Niveles y Duración de los Beneficios: Los niveles y la duración de los beneficios también presentan diferencias. La "Mochila Austríaca" proporciona una suma total basada en las contribuciones acumuladas y los rendimientos. El FGTS de Brasil también se retira como una suma global, con una multa adicional en caso de despido sin justa causa¹²². Las Cesantías de Colombia se retiran como una suma global equivalente a un mes de salario por año trabajado. El Seguro de Cesantía de Chile ofrece pagos mensuales que disminuyen con el tiempo, con una duración que depende del historial de cotizaciones del trabajador y del fondo del que se retiren los beneficios¹²³.

-El Seguro de Cesantía de Chile se distingue por ofrecer pagos periódicos y decrecientes en el tiempo, lo que busca proporcionar un flujo de ingresos durante el período de desempleo a la vez que incentiva la búsqueda activa de un nuevo empleo. En contraste, la "Mochila Austríaca", el FGTS de Brasil y las Cesantías de Colombia generalmente se retiran como una suma global, lo que puede ofrecer una mayor flexibilidad al trabajador pero también requiere una gestión financiera más

¹²² Employee Benefits in Brazil: A Complete Guide - Velocity Global,
<https://velocityglobal.com/resources/blog/employee-benefits-in-brazil/>

¹²³ Unemployment insurance in Chile - Superintendencia de Pensiones,
https://www71.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-8556_recurso_1.pdf

cuidadosa para asegurar la sostenibilidad económica durante el desempleo.

Implicaciones Legales para una Implementación por un Gobierno Subnacional (Enfoque en Argentina):

Analizar la viabilidad legal de que un gobierno subnacional argentino requiera un sistema similar de compensación por despido para sus contratistas implica considerar el marco legal laboral argentino existente en relación con el despido y la indemnización.

La legislación argentina contempla la indemnización por despido sin justa causa, con montos basados en la antigüedad y el salario del trabajador ^{124_125}.

Sin embargo, también existen mecanismos para establecer sistemas alternativos de indemnización a través de convenios colectivos de trabajo.

Un gobierno subnacional podría explorar la posibilidad de negociar con los sindicatos o establecer en los contratos con sus proveedores la obligación de adherirse a un sistema de fondo individual para los empleados de dichos contratistas, similar en principio a la "Mochila Austríaca" o al FGTS.

Esto podría requerir la creación de una legislación subnacional específica o la utilización de cláusulas contractuales que permitan desviarse del régimen general de indemnización previsto en la legislación nacional, siempre que se respeten los derechos mínimos de los trabajadores¹²⁶.

¹²⁴ End of Employment and Notice Period in Argentina - CXC Global,

<https://www.cxcglobal.com/global-hiring-guide/argentina/end-of-employment-in-argentina/>

¹²⁵ Termination of employment contracts in Argentina | L&E Global, fecha de acceso: marzo 14, 2025,

<https://leglobal.law/countries/argentina/employment-law/employment-law-overview-argentina/07-termination-of-employment-contracts/>

¹²⁶ Regulations of Argentina's New Labour Reform - L&E Global,,

<https://leglobal.law/2024/10/29/argentina-regulations-of-argentinass-new-labour-reform/>

La viabilidad legal también dependerá de la autonomía de los gobiernos subnacionales en materia laboral y de su capacidad para regular las condiciones de contratación con sus proveedores ¹²⁷⁻¹²⁸.

La existencia de la figura de "Sistemas Alternativos de Indemnización" a través de la negociación colectiva en Argentina podría ofrecer una vía legal para que un gobierno subnacional implemente un sistema de compensación por despido para sus contratistas.

Esta posibilidad permitiría establecer condiciones específicas que se adapten a las características del empleo en el sector público subnacional, potencialmente alineándose con los principios de la "Mochila Austríaca" u otros modelos basados en fondos individuales y portátiles.

Tanto si se optara por estas sugerencias digamos en el marco del derecho laboral de los dependientes de concesionarios de un gobierno subnacional como si se optara por la creación de una figura dentro del esquema de la seguridad social como una suerte de remedio de protección social al cesante, se podría incluir en esta figura a los trabajadores independientes que operan como contratados o proveedores del gobierno subnacional en cuestión, desde ya tomando su información impositiva y bancaria como un mecanismo para crearle contribuciones amoldadas a ese tipo de empleo independiente, y del mismo modo, prestaciones acordes, siendo la financiación de esa parte del sistema un porcentaje del ingreso y eventualmente, un aporte del gobierno subnacional.

Impacto Económico para una Implementación por un Gobierno Subnacional (Enfoque en Argentina):

¹²⁷ Ley 11.672 - InfoLEG - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Argentina, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/24541/texact.htm>

¹²⁸ Las reglas de terminación de contratos APP y sus consecuencias para la viabilidad de proyectos <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-dia-siguiente-las-reglas-de-terminacion-de-contratos-APP-y-sus-consecuencias-para-la-viabilidad-de-proyectos.pdf>

Desde una perspectiva económica, la implementación de un sistema de este tipo por un gobierno subnacional en Argentina podría generar beneficios como la reducción de los pasivos legales directos por despido, ya que esta responsabilidad se trasladaría al fondo individual del trabajador, y evitaría la condena por solidaridad del gobierno en el caso de dependientes de concesionarios que demanden al Estado por entender que pusieron su fuerza de trabajo en definitiva a su cargo..

También podría ofrecer una mayor previsibilidad en los costos laborales para el gobierno subnacional, al establecer contribuciones periódicas en lugar de enfrentar pagos únicos e inesperados por indemnización.

Sin embargo, también podrían surgir desafíos, como un posible aumento en los costos de contratación si los contratistas trasladan al gobierno subnacional el costo de las contribuciones al fondo.

Además, se requeriría una infraestructura administrativa para supervisar el cumplimiento de este requisito por parte de los contratistas.

El impacto en los empleados de los contratistas dependería del diseño específico del sistema, incluyendo las tasas de contribución, la portabilidad y las condiciones de acceso a los fondos ^{129_130_131}.

Para el gobierno subnacional, la viabilidad económica dependerá de su capacidad presupuestaria para financiar las posibles mayores costos de contratación y de los beneficios a largo plazo que se obtengan en términos de reducción de litigios y mayor eficiencia en la gestión de recursos humanos.

¹²⁹ Argentina - International Monetary Fund (IMF),,
<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2024/English/1ARGE2024002.ashx>

¹³⁰ ARGENTINA - Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA),
https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2020-02/AR-Dec19-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Check_ENG.pdf

¹³¹ 79. Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización (Ley 26.741) -
CEPAL <https://repositorio.cepal.org/bitstreams/19cd75b8-ce96-4c5f-a5ce-c2e562102351/download>



Dado que los gobiernos subnacionales en Argentina tienen importantes responsabilidades de gasto en áreas como educación y salud, cualquier nuevo costo obligatorio debería ser cuidadosamente evaluado en el contexto de sus limitaciones presupuestarias existentes y sus prioridades.

Sin embargo, es dable señalar que también puede resultar un importante beneficio para las arcas de la entidad administradora del sistema subnacional.

Supongamos que existiera un gobierno nacional que opta por este sistema y lo hace administrar por su Banco local, o por su entidad de seguridad social.

Digamos que extiende luego a trabajadores independientes, fortaleciendo los fondos y haciendo que las transiciones de estos trabajadores que dieran servicios al gobierno subnacional sean más fluidas .

La cantidad de fondos que administraría un Banco local podría ser muy grande y fortalecer sus balances.

O bien, tomemos el caso de una provincia como Córdoba que administra su propio sistema previsional, afectado como todos por las cuestiones que tienen que ver con el envejecimiento poblacional.

Supongamos que una serie de intendencias, incluyendo la de la Ciudad de Córdoba decidieran optar por su Caja provincial como administradora de un sistema como el que venimos analizando.

El fortalecimiento de las arcas previsionales de Córdoba tiene el potencial de ser enorme, cuantos más municipios adhirieran al sistema.

La implementación de un sistema de este tipo desde luego requeriría una planificación financiera detallada para asegurar su sostenibilidad sin comprometer la provisión de otros servicios públicos cruciales.

Posibles Aplicaciones y Recomendaciones:

- Viabilidad de Implementar un Sistema Similar para Contratistas de un Gobierno Subnacional: Basándose en el análisis legal y económico, la implementación de un sistema similar a la "Mochila Austríaca" o al FGTS para los contratistas de un gobierno subnacional en Argentina parece tener cierta viabilidad, especialmente si se explora la vía de los convenios colectivos o de cláusulas contractuales específicas. Sin embargo, se requerirá un análisis detallado del marco legal argentino y de la capacidad financiera del gobierno subnacional.
- Posibles Modelos y Adaptaciones: Se podrían considerar modelos basados en un fondo individual y portátil similar a la "Mochila Austríaca", o un sistema de contribuciones obligatorias del contratista por cada empleado, como el FGTS.
- También se podría explorar un modelo híbrido que combine elementos de las Cesantías colombianas¹³², permitiendo retiros para fines específicos además del desempleo, o un sistema de seguro de desempleo como el chileno, adaptado a las particularidades de los empleados de los contratistas.
- Consideraciones Clave de Diseño e Implementación:
 - Mecanismo de Financiación: Definir la tasa de contribución y la parte responsable de la misma (gobierno subnacional, contratista o ambos).
 - Gestión del Fondo o Sistema: Determinar la entidad responsable de gestionar los fondos o el sistema de seguro.
 - Criterios de Elegibilidad: Establecer qué contratistas y sus empleados serían elegibles para el sistema.

¹³² Todo lo que Debes Saber sobre las Cesantías en Colombia: Obligaciones, Fechas de Pago y Beneficios para los Trabajadores - ContarERP Software de Gestión Empresarial <https://contarerp.com.co/todo-lo-que-debes-saber-sobre-las-cesantias-en-colombia-obligaciones-fechas-de-pago-y-beneficios-para-los-trabajadores/>

- Condiciones de Acceso y Niveles de Beneficios: Definir las circunstancias bajo las cuales los empleados podrían acceder a los fondos o beneficios y el monto de los mismos.
- Portabilidad de Beneficios: Asegurar que los beneficios sean portátiles si el empleado cambia de empleador dentro del ámbito de los contratistas del gobierno subnacional.
- Cumplimiento Legal: Garantizar la conformidad con las leyes laborales nacionales y subnacionales.
- Mecanismos Administrativos y de Supervisión: Establecer procedimientos claros para la administración y supervisión del sistema.

Conclusión

La implementación de un sistema alternativo a la indemnización por despido para los contratistas de un gobierno subnacional en Argentina presenta tanto oportunidades como desafíos.

Los modelos analizados en este informe, la "Mochila Austríaca", el FGTS de Brasil, las Cesantías de Colombia y el Seguro de Cesantía de Chile, ofrecen diferentes enfoques para proporcionar seguridad financiera a los trabajadores y potencialmente reducir las obligaciones directas del gobierno subnacional.

La viabilidad legal podría explorarse a través de convenios colectivos o cláusulas contractuales, mientras que el impacto económico requerirá una cuidadosa consideración de los costos y beneficios para el gobierno subnacional y sus contratistas.

Se recomienda un análisis más profundo en las áreas de investigación identificadas para informar una decisión política bien fundamentada y para diseñar un sistema



que sea efectivo, sostenible y que cumpla con los objetivos de proteger a los trabajadores y optimizar la gestión de los recursos públicos.

IV EL SISTEMA DE LA LEY DE RIESGOS DE TRABAJO, LA PREVENCIÓN 4.0 Y UN POSIBLE CUERPO MÉDICO FORENSE MUNICIPAL

El uso de la inteligencia artificial en la prevención de riesgos laborales tiene el potencial para convertirse en un área de investigación y aplicación cada vez más importante.

Una de las aplicaciones clave de la IA en este campo es la identificación de riesgos y factores de seguridad en el lugar de trabajo.

Al utilizar algoritmos de IA, las organizaciones pueden analizar datos de incidentes pasados, situaciones de riesgo y condiciones del lugar de trabajo para identificar posibles peligros y priorizar las medidas de seguridad.

Esto permite una gestión proactiva de los riesgos y la implementación de intervenciones de seguridad específicas para prevenir accidentes y lesiones.

Otro uso importante de la IA en la prevención de riesgos laborales es el seguimiento de las condiciones de trabajo.

Los sistemas que se basan en la IA pueden recopilar y analizar datos en tiempo real de varios sensores y dispositivos portátiles para evaluar factores como la temperatura, los niveles de ruido, la calidad del aire y las condiciones ergonómicas.

Gracias a que constantemente es posible monitorear estos parámetros, esta inteligencia puede ayudar a identificar posibles riesgos para la salud y la seguridad de los empleados, lo que permite a los empleadores, al Estado, y en el caso argentino, a las ART a tomar medidas correctivas rápidas y optimizar las condiciones de trabajo.

Además, la tecnología de IA ofrece oportunidades para mejorar la formación y la educación en materia de seguridad en el lugar de trabajo.

Específicamente, los sistemas gemelos de gemelos digitales nos resultan muy interesantes para usar en prevención de riesgos de trabajo, ya que como lo define la compañía Amazon, “Un gemelo digital es un modelo virtual de un objeto físico. Abarca el ciclo de vida del objeto y utiliza los datos en tiempo real enviados por los sensores del objeto para simular el comportamiento y supervisar las operaciones.

Los gemelos digitales pueden replicar varios elementos del mundo real, desde piezas individuales de un equipo en una fábrica hasta instalaciones completas, como turbinas eólicas e incluso ciudades enteras.

La tecnología de gemelos digitales permite supervisar el rendimiento de un activo, identificar posibles fallos y tomar decisiones mejor fundamentadas en cuanto al mantenimiento y el ciclo de vida” ¹³³

Bajo este rótulo entendemos que las simulaciones de realidad virtual y las plataformas de formación basadas en IA pueden proporcionar experiencias de formación en seguridad realistas e interactivas para los empleados, lo que les permite practicar el reconocimiento de peligros, los procedimientos de emergencia y las prácticas laborales seguras en un entorno controlado.

Por otro lado, la IA puede personalizar los programas de formación en función del rendimiento y los estilos de aprendizaje de cada empleado, lo que conduce a una educación en seguridad más eficaz y atractiva dentro de las organizaciones.

En general, la integración de la IA en la prevención de riesgos laborales es muy prometedora para mejorar la seguridad en el lugar de trabajo y reducir la incidencia de lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo.

¹³³ <https://aws.amazon.com/es/what-is/digital-twin/>

Tal como lo señalamos más arriba, en el campo de la salud pública y la seguridad laboral, el uso de la inteligencia artificial (IA) ha adquirido cada vez mayor importancia para la identificación de riesgos y factores de seguridad.

La tecnología de IA permite el análisis de grandes volúmenes de datos para identificar posibles peligros y factores que contribuyen a los accidentes y enfermedades laborales.

La cuestión sin duda nos desvía a quien tiene el incentivo para analizar e identificar tendencias y patrones que no serían fácilmente identificables a través de los métodos tradicionales.

Han dicho distinguidos economistas ¹³⁴que en el análisis económico estándar, los incentivos monetarios son el mecanismo fundamental para modificar el comportamiento de las personas.

Por otra parte, agregan, “la evidencia experimental que ha ido emergiendo en las ciencias del comportamiento demuestra casos en los que los incentivos monetarios resultan contraproducentes para aumentar el nivel de desempeño o productividad”.

Puede parecer que la disyuntiva entre ambas posturas sea aparente sobre todo si se toma, como hacen los autores, una perspectiva centrada en la gobernanza, y no en agencia racional, se plantea que el diseño de incentivos se constituye por decisiones de carácter técnico y normativo que, aunque relegadas del análisis económico, resultan cruciales para explicar cómo las personas responden a incentivos como lo predice la teoría.

Parte de la solución a este problema depende de la comprensión que tengamos sobre cómo los incentivos monetarios -u otras formas de motivación extrínseca-

¹³⁴ Luis Enrique Segoviano Contreras,. Doctor en Filosofía de la Ciencia, Facultad de Economía, UNAM. y Mario Alberto Morales Sánchez. Doctor en Economía, Facultad de Economía, UNAM en el artículo “Hacia un enfoque conductual del diseño de incentivos”

alientan el desempeño productivo y el cambio de comportamiento de los empleados sobre las tareas que le interesa lograr a quienes los implementan.

Cómo prevemos las personas responden a incentivos, será la forma en que se prepare una estrategia de intervención en función de ello

No olvidemos que las empresas compiten entre sí, y que la ley de riesgos de trabajo ha tomado un modelo de participación de compañías privadas, o entes creados por la negociación colectiva, como las mutuas, o el autoseguro provincial.

Es decir, se plantea desde nuestra opinión un debate sobre quién tiene el incentivo para hacer fuertes inversiones en el área de la inteligencia artificial aplicada a la SST.

Adelantamos que en nuestra óptica que el Estado municipal cordobés podría tomar la delantera una vez más, de manera que tenga un servicio para custodiar al máximo el más alto valor de los ciudadanos, su vida y su salud.

Desde ya es la agencia de gobernanza cuyo interés no se mueve por el lucro sino por la aplicación de normativas que la conducen a establecer procedimientos para salvar vidas y achicar la afectación de la salud de las personas.

Esta capacidad del Estado, sea el nacional a través de la SRT, o de los estados subnacionales, provincias y Ciudad, o de la propia Municipalidad de Córdoba permite un enfoque más proactivo para la identificación y mitigación de riesgos, lo que en última instancia conduce a un entorno de trabajo más seguro para los empleados.

La gobernanza consiste en el trabajo operativo y de dirección a partir del que se establecen las condiciones técnicas y normativas por las que se conforma y se implementa un sistema de incentivos y otras formas de intervención conductual ¹³⁵.

¹³⁵ <https://www.scottdonaldsonphd.com/publication/diss/Diss.pdf>

Claramente el Estado busca que los empleadores y las entidades que participan del seguro de riesgo, sean privadas, mutuas, o estatales, como los trabajadores adopten una conducta que a la postre, redunde en cero accidentes, cero muertes, cero enfermedades, como objetivo aspiracional

Tales decisiones no se reducen a definir los instrumentos de control, el tipo o los montos de compensaciones, o multas a aplicarse sobre los agentes del sistema, sino que se orientan a la manera de operacionalizar las políticas, procedimientos, y estrategias mediante las que un programa semejante se aplica para guiar y controlar una organización o como en este caso, también a los agentes humanos que la integran.¹³⁶

En el análisis económico estándar, el cambio de comportamiento de las personas se estudia como un efecto predecible y cuantificable en función de la aplicación de incentivos para la realización de una determinada actividad.¹³⁷

Esto implica que puede trazarse una relación monotónica entre el nivel de esfuerzo que la persona, en este caso el agente, dedica para cumplir la actividad con relación al incentivo provisto, sea en forma de beneficio o castigo.

En este sentido, con el cuadro de acciones judiciales en contra, el pago de primas altas por la alta siniestralidad, y la eventual aplicación de multas por el Estado identificados dentro de la LRT, deberían haber causado según esa concepción la desaparición de la accidentabilidad y de las enfermedades profesionales.

Sin embargo, y lamentablemente, ello no ocurre del todo, aunque pueda apreciarse una disminución notable desde la entrada en vigencia de la ley de 2017.

¹³⁶

https://www.researchgate.net/publication/325488970_Organizational_Design_A_STEP-BY-STEP_APPROACH Burton, Obel, y Håkonsson, 2015, también en Donaldson citado en la nota anterior.

¹³⁷

https://www.researchgate.net/publication/31737757_The_Theory_of_Incentives_The_Principal-Agent_Model_JJ_Laffont_D_Martimort

Tal correlación causal está basada en el supuesto de interés propio en que se asume que las personas responden a costos y beneficios materiales en la forma de oportunidades para mejorar su bienestar propio, no alcanza para explicar por qué perviven dichos fenómenos.

La primera asunción oculta detrás del sistema que adoptan las leyes como la LRT es que la aplicación de incentivos, y el subsecuente cambio de comportamiento que deriva de ello, se analizan de manera independiente a la influencia de motivaciones no-económicas que actualmente ejerzan un factor para determinar el comportamiento y las decisiones de las personas.

Se asume que, por ejemplo, si la persona está motivada por un sentido de responsabilidad para realizar su trabajo, la introducción de un pago o una compensación conlleva un efecto positivo sobre su desempeño actual independiente de tal motivación y que si por el contrario hay castigos, como por ejemplo las multas, o las sentencias en contra, o aún la elevada prima a pagar, debería causar lo contrario, es decir, incentivar la desaparición de conductas dañinas (como descuidos de la prevención, falta de análisis de la epidemiología de los accidentes o enfermedades)

La segunda asunción es que se presupone que el incentivo no afecta dicha motivación intrínseca de manera negativa: el efecto conductual será mayor o igual, pero no menor a la motivación inicial exhibida.

Ambos conceptos se identifican como “axioma de la separabilidad” el cual representa un lineamiento teórico y metodológico en la visión de agencia racional que sirve para justificar la aplicación de mecanismos de cambio de comportamiento basados, fundamentalmente, en cambios en los costos y beneficios materiales, que ha sido usado para explicar incluso, si los robots deberían tener derechos ¹³⁸.

¹³⁸ <https://philpapers.org/rec/GUNTOQ>

Es una aplicación de teoremas topológicos, al ámbito de la gestión de organizaciones.

Hay evidencia experimental que demuestra que el axioma de separabilidad trasladado de esas teorías físico matemáticas al ámbito de la economía, resulta falso: los incentivos llegan a socavar o inhibir motivaciones no-económicas y de autorrealización que las personas tienen para llevar a cabo una tarea o participar en una determinada actividad ¹³⁹ .

Diversos resultados experimentales han demostrado que, bajo ciertas circunstancias, la implementación de incentivos actúa de manera contraproducente con respecto a un objetivo de cambio de comportamiento esperado.

En la forma de sanciones o multas, más que inhibir un comportamiento, terminan por volverlo más frecuente ¹⁴⁰ .

El artículo que desarrolló dicho tema fue conocido como “Una multa es un precio”, y se basaba en que “La hipótesis de la disuasión predice que la introducción de una sanción que deje todo lo demás inalterado reducirá la ocurrencia de la conducta objeto de la multa.”

Sus autores presentaron el resultado de un estudio de campo en un grupo de guarderías que contradecía esta predicción.

Los padres solían llegar tarde a recoger a sus hijos, obligando a un profesor a quedarse después de la hora de cierre.

En el experimento, introdujeron una multa monetaria para los padres que llegaban tarde.

¹³⁹ <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272708000431>

¹⁴⁰ https://econpapers.repec.org/article/ucpjlstud/v_3a29_3ay_3a2000_3ai_3a1_3ap_3a1-17.htm

Como resultado, el número de padres que llegaban tarde aumentó significativamente. Después de que se eliminó la multa, no se produjo ninguna reducción.

Ello llevó a los autores a sostener que las sanciones suelen introducirse en un contrato incompleto, social o privado.

Pueden cambiar la información que tienen los agentes y, por lo tanto, el efecto sobre la conducta puede ser opuesto al esperado.

Si esto es cierto, la hipótesis de la disuasión pierde su fuerza predictiva, ya que la cláusula "todo lo demás se deja inalterado" podría ser difícil de satisfacer.

Resumiendo los actores involucrados en el sistema de riesgos de trabajo ya poseen incentivos económicos para actuar de forma preventiva, tanto positivos como negativos.

Por lo tanto, podría ser necesario que el Estado intervenga de una manera diferente a la realizada hasta el momento, al amparo de nuevas tecnologías que le permiten simular los resultados dañinos, de forma tal que se anticipe a ellos, en pos de su acción de gobernanza, que no depende de asimetrías de la información, ni de otras perspectivas que podrían modificar la teoría de por qué no hay un cambio rotundo abrupto descendiente en la ruta de la accidentabilidad, la litigiosidad, y las enfermedades profesionales asociadas con el trabajo.

Sentadas estas consideraciones de tipo económicas, es evidente que para el Estado, la IA puede contribuir a mejorar los factores de seguridad al identificar posibles peligros y riesgos en tiempo real.

Mediante el uso de sensores y análisis de datos, la IA puede detectar y analizar diversos factores ambientales y de comportamiento que pueden suponer una amenaza para la seguridad de los trabajadores, tanto en el campo real, o como lo sugerimos más arriba, en el campo de los gemelos digitales.

Esto permite al Estado asistir a las organizaciones en abordar los problemas de seguridad con prontitud e implementar medidas preventivas para reducir la probabilidad de accidentes y enfermedades laborales.

En resumen, la aplicación de la IA en la identificación de riesgos y factores de seguridad en materia de salud pública y seguridad laboral es crucial para la gestión proactiva de riesgos.

Aprovechando la tecnología de la inteligencia artificial, el Estado podría analizar grandes conjuntos de datos para identificar posibles peligros y riesgos de seguridad y así conduciría a un entorno de trabajo más seguro y saludable para los empleados.

En la materia de seguridad laboral, aplicar la inteligencia artificial podría arrojar como resultado el desarrollo de métodos innovadores para capacitar y educar a los empleados sobre prácticas de seguridad máxime cuando el estado municipal cordobés es a la vez empleador en servicios como el transporte.

Dicho uso de la economía estatal podría permitir una mejor justicia, una diferente de la ordinaria nacional donde la conjunción público-privada operara a favor del ciudadano.

Otra de las cuestiones que podría utilizar el estado municipal cordobés en materia de riesgos de trabajo sería la creación de un cuerpo médico forense ad hoc, como prevé la ley complementaria de riesgos de trabajo de 2017 para servir a la justicia cordobesa de modo tal que usando los servicios médicos de la salud pública municipal a contraturno, pudieran efectuarse evaluaciones que no dependieran del resultado del pleito, como sucede hoy con los llamados peritos que deberían ser independientes pero que en muchos casos tienden a sobrevalorar los infortunios en función de que sus honorarios están atados al resultado del pleito.



Es decir, para finalizar, estamos observando y recomendando desde OISS que el Estado Municipal tenga un rol en la prevención de infortunios laborales que hoy está desierto, y que pudiera colaborar con un mejor servicio de justicia en este campo colaborando con justicia provincial del trabajo, para lo cual, desde ya quedamos a la orden para efectuar mayores estudios de profundidad.

Este informe ha presentado un análisis exhaustivo y multifacético de la situación laboral en Argentina y América Latina, abordando tanto los desafíos coyunturales como las problemáticas estructurales que configuran el panorama del empleo en la región.

En primer lugar, se ha examinado la coyuntura laboral argentina en el contexto de la desaceleración económica regional y global.

Se ha destacado la persistencia de desafíos estructurales, como el bajo crecimiento, la inflación, la informalidad y las desigualdades de género y etarias, a pesar de algunos signos de recuperación post-pandemia.

La evolución del empleo, el desempleo, la participación laboral y los salarios ha sido analizada en detalle, poniendo de relieve la complejidad y volatilidad del mercado de trabajo en el país.

Se ha prestado especial atención a la situación del empleo en América Latina, donde las repetidas crisis económicas han socavado el crecimiento y el bienestar social.

Del mismo modo se ha subrayado la necesidad de políticas integrales que fortalezcan la resiliencia laboral y macroeconómica, incluyendo políticas macroeconómicas, programas activos del mercado laboral y políticas estructurales complementarias.

En el ámbito de los sistemas de indemnización por despido, se ha explorado la viabilidad de alternativas al modelo tradicional, como el fondo de cese laboral y la "Mochila Austríaca", el FGTS de Chile, las Cesantías de Colombia, y el Seguro de Cesantía y otros modos conexos usados en dicho país.

El capítulo dedicado al análisis comparativo de sistemas alternativos a la indemnización por despido tradicional arroja luz sobre diversas estrategias implementadas en distintas partes del mundo para abordar las complejidades del mercado laboral moderno.

- Modelo Austríaco ("Mochila Austríaca"): Este sistema, centrado en la portabilidad de los fondos de indemnización, emerge como un mecanismo que fomenta la movilidad laboral y reduce la segmentación del mercado entre trabajadores temporales e indefinidos. Al eliminar gradualmente el sistema tradicional de indemnización, Austria ha logrado mejorar la eficiencia de la producción y el bienestar social, con un impacto positivo en la creación de empleo y la reducción del desempleo. La gobernanza tripartita del sistema, con representación de empleadores, trabajadores y el Estado, facilita la adaptación de las políticas a las necesidades del mercado y la prevención de conflictos.
- Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (FGTS) de Brasil: Este sistema, si bien presenta el atractivo de financiar la vivienda y ofrecer una capitalización individual, enfrenta críticas en cuanto a la baja rentabilidad de los fondos y su potencial para inducir una mayor rotación laboral. No obstante, su éxito en el programa "Minha Casa, Minha Vida" destaca su potencial para abordar el problema de la vivienda, un desafío común en muchos países, incluyendo Argentina.
- Cesantías en Colombia: Este modelo se distingue por su obligatoriedad y su doble propósito de brindar respaldo financiero en caso de desempleo y permitir el uso de los fondos para educación y vivienda. El pago anual de intereses a una tasa del 12% sobre las cesantías acumuladas incentiva el ahorro a largo plazo. Si bien se critica que una parte significativa de los retiros no se destina al desempleo, se argumenta que el sistema ofrece flexibilidad y que la educación financiera puede promover un uso más orientado al ahorro a largo plazo.

- Seguro de Cesantía de Chile: Este sistema mixto, que combina cuentas individuales de cesantía con un fondo solidario, ha demostrado ser eficaz en la protección de los ingresos durante el desempleo y en la promoción de la reinserción laboral. Su sostenibilidad financiera y su capacidad de respuesta ante crisis, como la pandemia de COVID-19, resaltan su valor como estabilizador automático. Las reformas en debate buscan ampliar su cobertura a trabajadores independientes y mejorar los beneficios.

En síntesis, el análisis comparativo revela que no existe un modelo único óptimo, sino que la elección del sistema más adecuado depende del contexto específico de cada país o región, sus prioridades y sus desafíos particulares.

Es por ello que se ha analizado el caso específico de la posible implementación de un sistema de fondo individual para los contratistas de la Municipalidad de Córdoba, inspirado en estos modelos alternativos.

Hemos considerado el marco legal, el impacto económico y las implicaciones prácticas de dicha iniciativa, destacando su potencial para promover la movilidad laboral, reducir la litigiosidad y brindar mayor seguridad financiera a los trabajadores.

Finalmente, se ha examinado el rol de la inteligencia artificial (IA) en la prevención de riesgos laborales y se ha propuesto la creación de un cuerpo médico forense municipal.

Nuestra argumentación se apoya en que el Estado Municipal tiene un papel fundamental que desempeñar en la promoción de entornos de trabajo seguros y saludables, así como en la mejora de la administración de justicia en este ámbito.

En resumen, este informe ha ofrecido un panorama completo y actualizado de los desafíos y oportunidades en el mundo del trabajo, tanto a nivel regional como local.



Hemos abogado por un enfoque integral y proactivo para abordar las problemáticas existentes, con el objetivo de construir un futuro laboral más inclusivo, equitativo y sostenible, y quedamos a disposición para ampliar el presente informe en cuanto el Señor Secretario lo requiriera.

Aprovechamos la oportunidad para saludarlo muy atte.