



Instituto  
**IDEAS**

INSTITUTO DE ECONOMÍA APLICADA Y SOCIEDAD

Observatorio de Desarrollo Humano

# **CRISIS DE INFORMALIDAD DEL MERCADO LABORAL ARGENTINO**

## **Autores**

GUSTAVO ARENAS

JOSEFINA BAZAN

VICTORIA TAPIA ARIAS

## **COORDINADORA**

VICTORIA CONTRERAS DEL OLMO

**NOVIEMBRE 2021**

# CRISIS DE INFORMALIDAD DEL MERCADO LABORAL ARGENTINO

## RESUMEN

La informalidad en el mercado laboral argentino puede explicarse por diversas causas, lo cual da lugar a una amplia discusión en torno a la cuestión. Entre las explicaciones a considerar, el siguiente trabajo discute el sistema indemnizatorio, en tanto es considerado la piedra angular de una disputa entre sectores empresariales, sindicatos y el Estado Nacional. Tomando el ejemplo de la reforma realizada en Austria, incorporando la "mochila austríaca", se analizarán los resultados obtenidos en el país europeo. Finalmente, a partir de la revisión de la propuesta del empresario textil, Teodoro Karagozian, se buscará responder si la informalidad en Argentina puede ser abordada mediante la implementación de un régimen indemnizatorio más flexible que el actual.

## INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes problemas y cuestiones que se debaten en la Argentina hace varias décadas son los altos niveles de desocupación y los posibles mecanismos para revertirlos o mitigarlos. Cada tanto, en épocas electorales y desde ciertos sectores políticos o empresariales se menciona la necesidad de llevar adelante una reforma laboral, en vías de revertir las rigideces del sistema y propiciar la creación de mayores puestos de trabajo, como así también, el aumento de la productividad y competitividad de determinados sectores.

Debido a que el planteo de una reforma laboral implica el acuerdo y diálogo entre una multiplicidad de sectores -el Estado, sector empresario, sindicatos y trabajadores autónomos-, las propuestas y alternativas requieren un alto grado de consenso. Desde los sectores empresariales se escucha el planteo por la necesidad de bajar el costo laboral para aumentar los incentivos; mientras que, desde los sindicatos, aquello se concibe como el pedido por una flexibilización laboral, trayendo consigo la quita de conquistas en materia de derecho laboral. Sin embargo, no todas las propuestas revisten necesariamente estas características, en base a la definición del problema las posibles soluciones son diversas.

En este contexto, la cuestión de la informalidad laboral continúa representando un severo problema estructural en la Argentina, que se suma a otras problemáticas y afecta a los sectores más vulnerables de la sociedad. Los empleos informales se caracterizan por su inestabilidad, los bajos salarios, la falta de acceso a oportunidades de capacitación para los trabajadores, e incluso la falta de protección para la seguridad y salud en el trabajo. Esta problemática afecta a todos los sectores productivos, aunque es posible delimitar un área de concentración, y dependen de las particularidades específicas del territorio.

Es de suma importancia tener presente la heterogeneidad del mercado laboral, teniendo en cuenta a aquellos sectores que organizan la estructura laboral y como tal, las relaciones laborales. A la hora de pensar soluciones ante la problemática de la

informalidad es necesario contextualizar la realidad de las diferentes regiones que conforman el sistema productivo nacional. En este sentido, las políticas públicas o reformas en materia laboral deben pensarse más allá de las problemáticas de la Ciudad de Buenos Aires o el conurbano bonaerense. Asimismo, tal como la historia lo ha demostrado, el importar modelos extranjeros o programas “paquetes” diseñados en otros escenarios, no siempre representa una alternativa viable a la hora de afrontar problemáticas profundas, debido a que se inserta en una sociedad caracterizada por la heterogeneidad estructural y sus propios clivajes.

Para este propósito se analizará las principales características del mercado laboral, con el fin de reflexionar respecto de la problemática informalidad. La investigación se centrará en la descripción de la estructura laboral argentina, en base a las particularidades de los diferentes sectores productivos. Asimismo, se aborda una presentación de la situación en términos generales, la cual se agravó en el último tiempo como consecuencia de la pandemia del COVID-19.

Por otro lado, también se plantea un análisis de la llamada “mochila austríaca”. Dicha reforma laboral acontecida en 2003 en el país europeo se plantea actualmente como una posible alternativa desde los sectores empresariales, ante la falta de incentivos de este para la creación de nuevos puestos de trabajo. Por lo tanto, la razón de analizar la mencionada reforma es comprender los motivos o problemáticas que pretendía solucionar, como así también, sus resultados obtenidos.

Ante las restricciones del actual sistema laboral, el planteo de una reforma no representa ninguna novedad. Sin embargo, la cotidianeidad de las discusiones y la falta de entendimiento entre los actores involucrados en el proceso pospone el tratamiento y análisis de alternativas, mientras amplios sectores sufren las consecuencias de un sistema con derechos y garantías que no llegan a todos los trabajadores.

## Características del mercado laboral argentino

Las características geográficas de la Argentina posibilitan el desarrollo de una serie de actividades y sectores a lo largo del territorio que dan lugar a una diversidad de condiciones las cuales, consecuentemente, estructuran al mercado laboral. La división productiva en cinco regiones (noroeste -NOA-, noreste -NEA-, pampeana, cuyo y patagonia) es expresión de una organización tanto económica como social indispensable para interpretar las dinámicas laborales de una manera más acabada, ya que las mismas no son uniformes ni homogéneas a lo largo del país. En el último censo nacional del año 2010, quedó a la vista la exorbitante diferencia porcentual en la distribución de la población a lo largo del territorio, explicado principalmente por las actividades productivas que posibilitan el desarrollo de cada región, por la consideración de la rentabilidad de cada una y también la calidad de vida que las mismas permiten alcanzar. Este aspecto no es menor, ya que expone una arista fundamental en la organización social.

Tal como expresan Schteingart, Molina y Fernández Massi (2021):

“La estructura productiva argentina se caracteriza por un alto grado de heterogeneidad, tanto en términos sectoriales como territoriales, derivado de las diferencias en el patrón de difusión del progreso

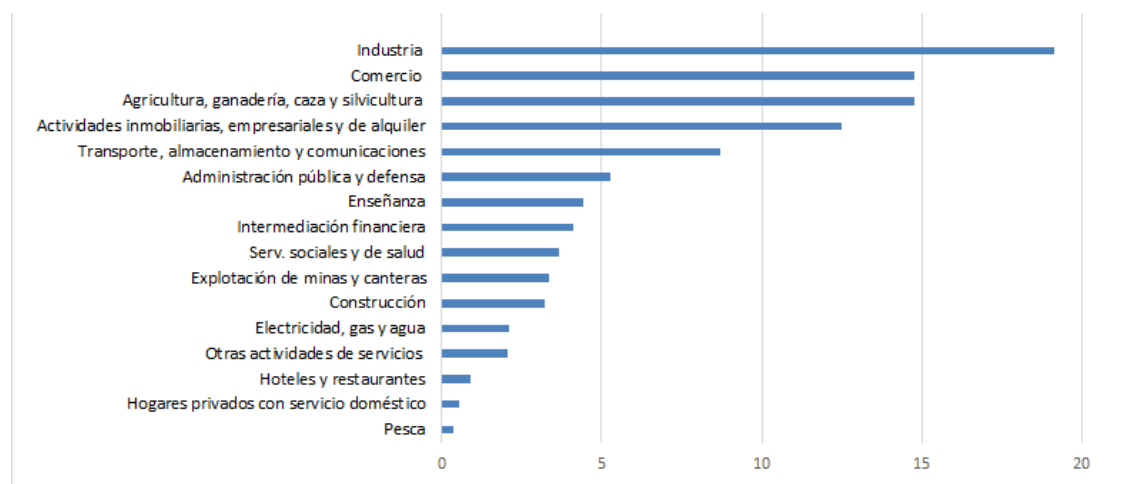
tecnológico y de las desigualdades en el nivel de productividad a nivel sectorial (p. 6).”

Todo aquello puede ser identificado como resultado de un proceso histórico que, desde la inserción de la Argentina en el mercado mundial, articuló la promoción de diversas actividades que contribuyeron a la configuración de una determinada matriz productiva, en desmedro de otras capacidades productivas.

Por otro lado, entre las regiones hay diferencias cualitativas muy importantes dadas tanto por el tamaño medio de las empresas como por los niveles salariales, en tanto que “esas diferencias son, en parte, el reflejo de diferencias en cuanto al tipo de actividades y a las características empresariales que se encuentran en cada microrregión” (CEPAL, 2015 p. 10).

A partir de ello, en la estructura productiva existen ciertas actividades con mayor participación en el producto bruto interno y, en relación con las mismas, una mayor concentración de trabajadores, cuya explicación abordaremos más adelante. En el Gráfico 1, pueden observarse las principales actividades con mayor participación en el producto interno bruto, el cual contempló un aumento del 17,9% en comparación al mismo período (segundo trimestre) del año anterior (INDEC, 2021). La industria (19,14%), el comercio (14,78%), la agricultura (14,77%) y las actividades empresariales y de alquiler (12,50%), representaron las actividades de mayor relevancia según los últimos registros. Vale destacar el papel de la industria en un país con una importa productiva muy ligada al sector agrario y ganadero.

**Gráfico 1: Aporte al producto bruto interno según sector de actividad en porcentaje (Argentina 2021)**

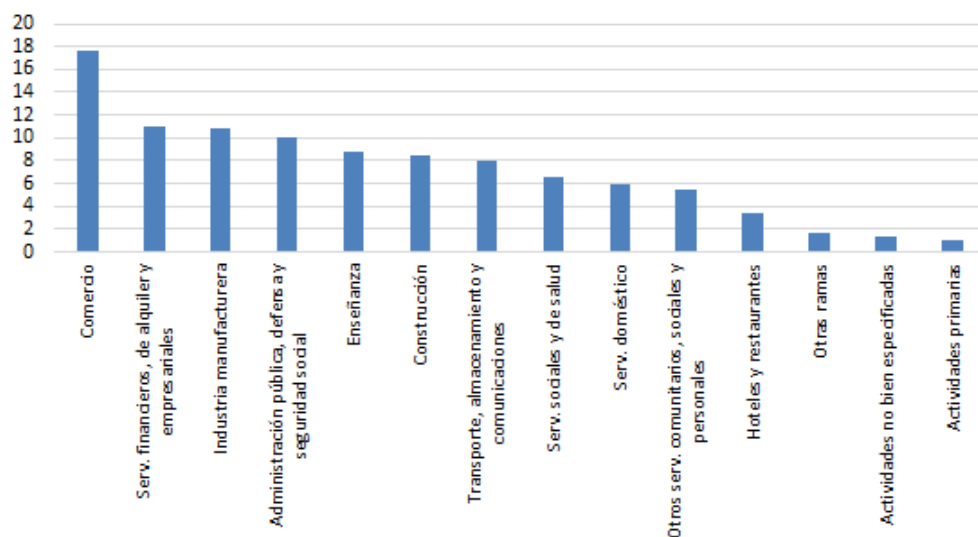


Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2021)

Pero aún más llamativo es la ocupación por ramas, la cual deja en evidencia lo mencionado con anterioridad, al exponer que sólo algunas actividades se encuentran empleando a más del 10% de la población registrada. Como puede verse en el Gráfico 2, el sistema productivo argentino muestra una concentración del producto y del

empleo en los sectores de comercio, industria y lo que se podría identificar como servicios (CIPPEC, 2021).

**Gráfico 2: Porcentaje de la ocupación según la rama de actividad (Argentina, 2021)**

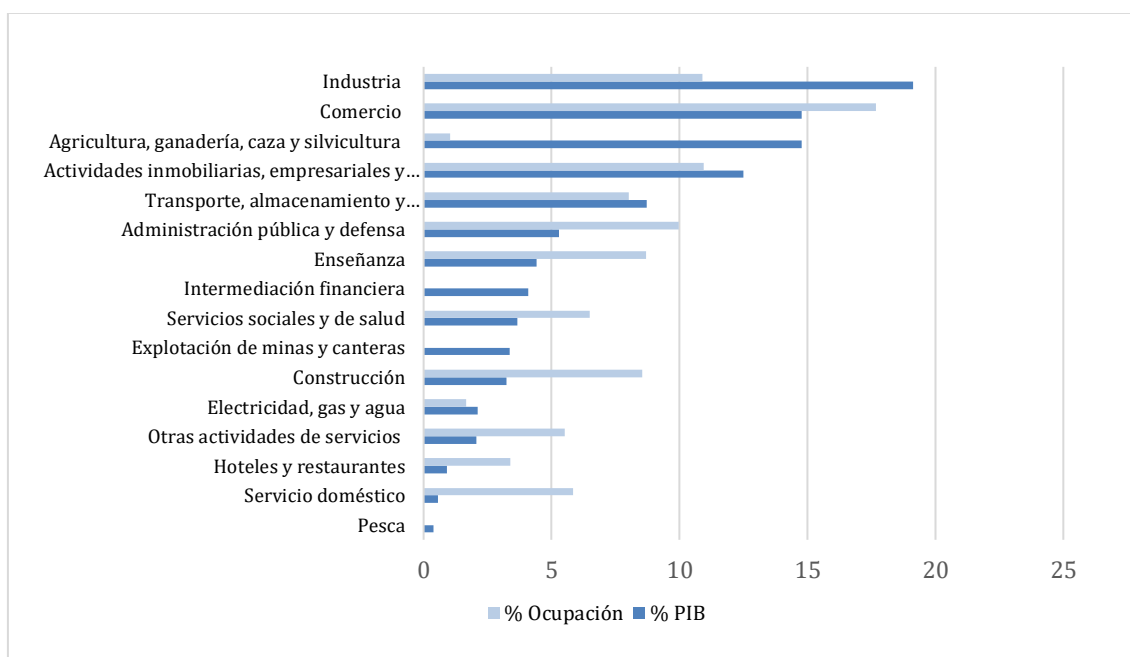


Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INDEC (2021)

En el Gráfico 3, se superponen los resultados anteriores para mostrar cómo interactúa la productividad de cada sector con su capacidad de absorción laboral. Al respecto puede decirse que, como resultado de las condiciones geográficas (climáticas especialmente), la difusión del progreso tecnológico, las desigualdades productivas y sectoriales y la capacidad de instalación de unidades económicas, hay importantes problemas para la absorción de la población activa en empleos productivos y de calidad, en tanto que:

“la existencia de sectores de baja productividad es una de las principales causas de los bajos salarios y/o las altas tasas de informalidad, [mientras que] en los sectores de mayor productividad el ingreso promedio es mayor, aunque su capacidad de generar empleo directo es limitada y por lo tanto muestran una baja participación en el empleo total, con la excepción de administración pública y servicios inmobiliarios y empresariales.” (Schteingart, et al., 2021, p. 8)

**Gráfico 3: Porcentaje de ocupación y aporte al producto interno bruto según sector de actividad (Argentina, 2021)**



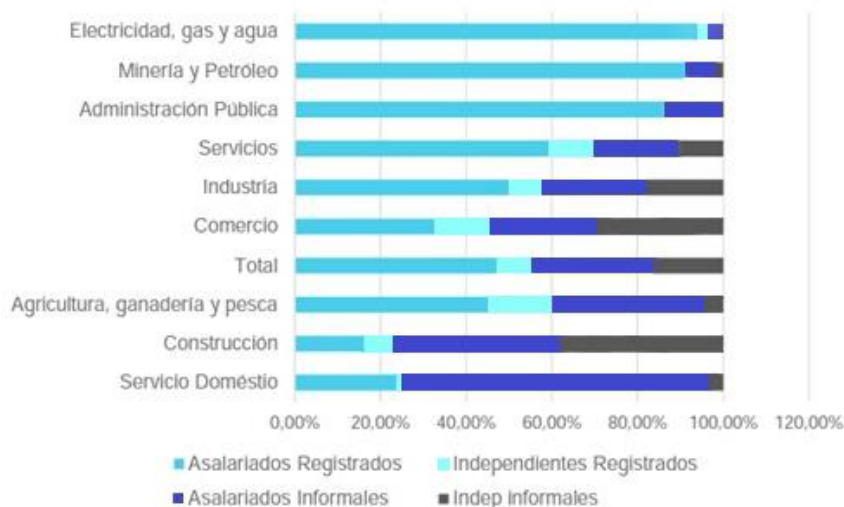
Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INDEC (2021)

Las dinámicas propias de cada sector definen la manera en que se absorberá a la población activa. Por ejemplo, como se puede ver en el sector de servicio doméstico, su aporte al PIB no es llamativo, sin embargo, ocupa una gran cantidad de personas, como así también el sector de la construcción. Los dos sectores mencionados tienen objetivos y regímenes de contratación diferentes. Mientras el servicio doméstico se sostiene en el largo plazo mediante una relación, sin beneficio económico para el empleador, caracterizada por actividades diversas relativas al mantenimiento de un hogar; en la construcción la relación está definida por un período determinado que coincide con el inicio y fin de la obra, se caracteriza por una permanente rotación y, por ello, "los contratos son temporales y se aporta a un seguro por desempleo especial (fondo de cese laboral)" (CIPPEC, 2021, p. 8).

En lo referido a las empresas propiamente, puede destacarse que en la Argentina la mayoría de las empresas empleadoras se ubican en el universo de las denominadas PyMe (pequeñas y medianas empresas), integrada por cinco categorías: microempresas, pequeñas, mediana 1, mediana 2 y grandes (MTyP, 2019). No obstante, se debe resaltar que la mayoría de las actividades se concentra en microempresas, es decir, empresas de hasta cinco trabajadores.

En el sector de servicios, de comercio y agricultura hay un claro predominio de estas empresas, no obstante, las micro representan un 13% del total de puestos registrados, mientras que las empresas con más de 100 trabajadores concentran casi la mitad de los asalariados registrados (CIPPEC, 2020). Por otro lado, según el tipo de inserción laboral, los trabajadores pueden dividirse en condición de relación de dependencia (asalariados) o cuentapropistas (independientes) y, a su vez, entre trabajadores registrados (formales) o no registrados (informales, en tanto no están sujetos a la legislación laboral, fiscal y de la seguridad social) como muestra el Gráfico 4.

**Gráfico 4: Trabajadores por tipo de inserción laboral y por sector, en porcentaje (Argentina, 2015)**

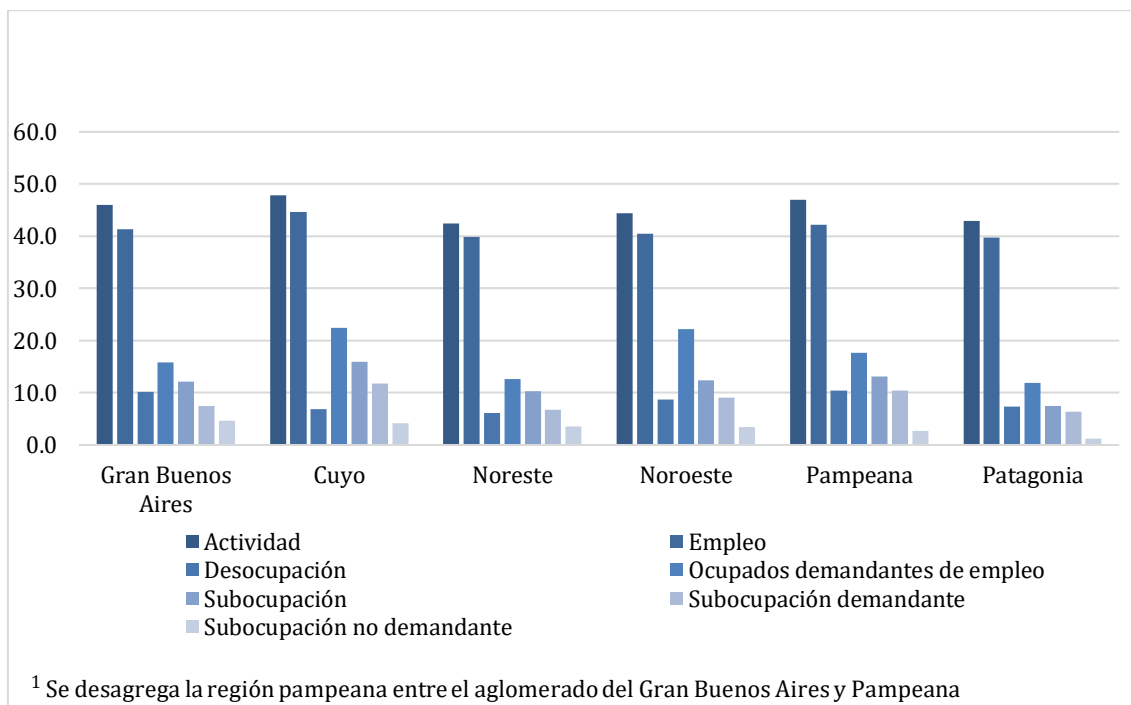


Fuente: CIPPEC 2020

El gráfico precedente muestra una tendencia con respecto a la intensidad de la mano de obra en las distintas actividades con baja participación en el PIB. Nuevamente, las grandes empresas y sectores ligados al sector público son los que registran mayor porcentaje de asalariados registrados y también mejores condiciones de calidad laboral. El registro permite al trabajador y trabajadora ser portadora de derechos que, en las otras condiciones por su falta de regularización, quedan eximidas o no poseen la misma calidad que el del asalariado registrado -sea por el ingreso mensual fijo o por acceso a aportes jubilatorios, vacaciones, sueldos complementarios (S.A.C.), entre otros.

Desde una perspectiva regional, es posible identificar diferentes realidades vinculadas a los niveles de actividad, desocupación y demás indicadores. Tal como se observa en el Gráfico 5, a nivel geográfico, la región Cuyo presentó la mayor tasa de actividad en el segundo trimestre del año (47,9%), seguida por la región Pampeana (47,0%). En cambio, las regiones Patagonia (42,9%) y Noreste (42,5%) presentaron las menores tasas de actividad. (INDEC, 2021).

**Gráfico 5 - Tasa de actividad, empleo, desocupación, ocupados demandantes de empleo, subocupación, subocupación demandante y subocupación no demandante por región (Argentina 2021)**

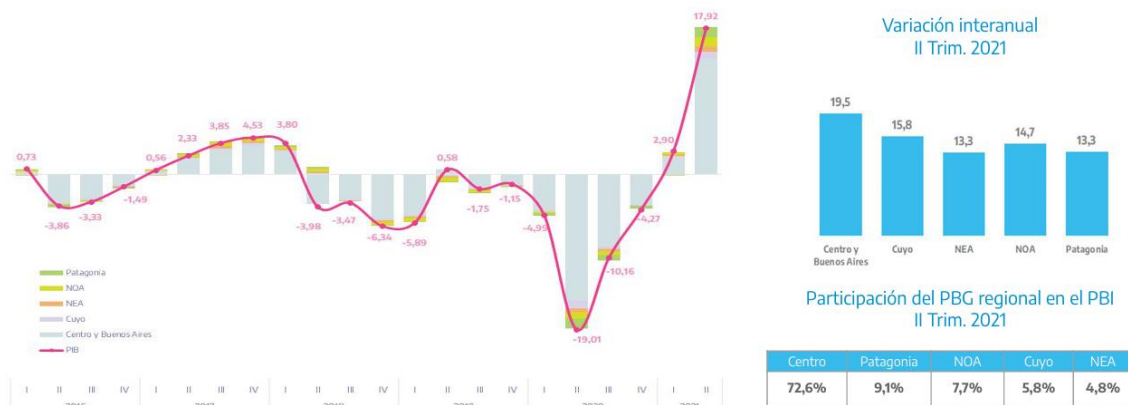


Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INDEC

Continuando con la dinámica regional y su nivel de actividad, el Gráfico 6 da cuenta de la participación en el PIB de las regiones productivas durante el período 2016-2021 y su variación interanual durante el segundo trimestre del 2021. El mismo refleja una gran relevancia en todo momento de la región pampeana (Centro y Gran Buenos Aires), aún durante el período del 2020 caracterizado por el impacto de la pandemia del COVID-19.



**Gráfico 6 - Contribución regional a la variación del nivel de actividad económica nacional (Argentina 2021)**



Fuente: Ministerio de Economía. Subsecretaría de Programación Regional y Sectorial (2021)

En la región Centro y Buenos Aires se registró en el segundo trimestre del 2021 un crecimiento del 19,5% interanual (i.a.) y el empleo registrado creció 1,1% i.a. “La recuperación de la actividad se explica, en parte, por la reactivación de las principales actividades industriales: automóviles, producción de acero y, en menor medida, sustancias químicas y la suba de algunos sectores agroindustriales como la producción de aceite de soja y leche” (Ministerio de Economía, 2021, p. 7).

En Cuyo el crecimiento de la actividad fue del 15,8 % i.a. durante el mismo período y el empleo registrado aumentó un 2,1% i.a. “El desempeño regional se explica, en parte, por la mayor refinación de petróleo, que registró un aumento del 46% i.a., y la producción de petróleo crudo, en cambio, sólo aumentó 5,2% i.a. Por otro lado, la producción de peras y manzanas aumentó 16,9% con respecto al mismo período del año anterior” (Ministerio de Economía, 2021, p. 8).

En la región noreste de la Argentina (NEA), el Indicador Sintético de Economías Regionales (ISER) creció 13,3% i.a. en el segundo trimestre del presente año, a la par que el empleo registrado exhibió un alza de 3,4% i.a. El crecimiento regional puede relacionarse con “la expansión de la industria textil y forestal. Por el contrario, las producciones agroindustriales (yerba mate, algodón y soja) exhibieron números interanuales negativos durante el segundo trimestre” (Ministerio de Economía, 2021, p. 9).

La región del noroeste (NOA) registró un alza de 14,7% i.a., tal impulso se expresó en el alza del 1,1% i.a. del empleo registrado en el sector privado. La evolución de las actividades agroindustriales y la producción de soja y vitivinícola, como también la de la producción de productos textiles, explican el crecimiento mencionado. Al contrario, “la producción algodonera y azucarera exhibieron números negativos, los cuales tienen una incidencia relativa por su carácter estacional” (Ministerio de Economía, 2021, p. 10).

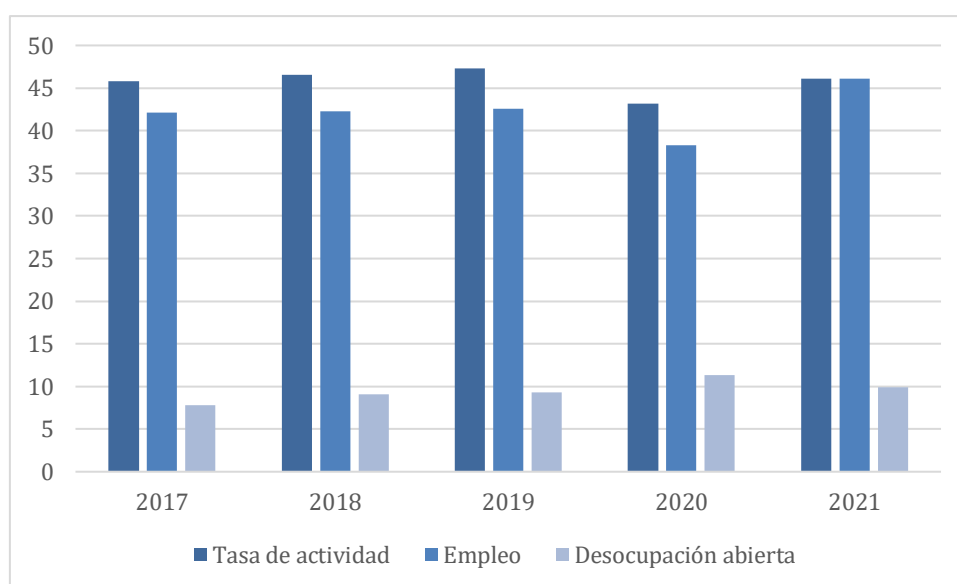
Finalmente, la región Patagonia exhibió un crecimiento del 13,3% i.a. durante el período referido y ello refleja una recuperación económica de la región, mientras que el empleo registrado del sector privado también se incrementó en un 1,3%. “El desempeño de la región se asocia con la mayor extracción de petróleo y su refinación y al crecimiento en la producción de aluminio. En tanto, las actividades agroindustriales presentaron un

comportamiento dispar: la pesca experimentó una recuperación mientras que la actividad frutícola exhibió un retroceso” (Ministerio de Economía, 2021, p. 11).

En la Argentina, a nivel nacional, durante el tercer trimestre del corriente año registró una tasa de actividad -que mide la población económicamente activa (PEA) sobre el total de la población- del 45,9%. Por su parte, la tasa de empleo -que mide la proporción de personas ocupadas con relación a la población total- se ubicó en 41,5%; y la tasa de desocupación -personas que no tienen ocupación, están disponibles para trabajar y buscan empleo activamente, como proporción de la PEA- se ubicó en 9,6% (INDEC, 2021).

Las mencionadas tasas corresponden a una situación que se mantiene relativamente constante. Tal como se observa en el Gráfico 7, desde el 2017, a nivel país las tasas de actividad muestran pequeñas modificaciones, la más importante fue la que ocurrió en el año 2020 debido a la paralización de la actividad económica debido a la emergencia sanitaria. En este sentido, todos los indicadores sufrieron una caída durante el 2020. Sin embargo, con los datos de los primeros trimestres del corriente año, se registra una mejoría o “rebote”.

**Gráfico 7: Promedio de tasas e indicadores socioeconómicos (2017-2021)**



Fuente: elaboración propia en base a los datos del INDEC

### Informalidad laboral en Argentina

La informalidad es uno de los grandes problemas que aquejan al mercado laboral. Teniendo en cuenta a los diferentes sectores y regiones productivas del país, su incidencia varía. Esta informalidad refiere a “el no registro de la relación laboral asalariada en la seguridad social y la no inscripción de los trabajadores independientes en la administración fiscal” (OIT, 2013, p. 18). En otras palabras, se vincula a los trabajadores insertos en el mercado de manera irregular, sin protección y en la mayoría de las ocasiones, bajo condiciones de trabajo no reguladas por la legislación vigente.

En el informe sobre la informalidad laboral en la Argentina realizado por la Organización Internacional del Trabajo (2013), se destacan una serie de estimaciones extraídas del último censo nacional, realizado en 2010, sobre las categorías ocupacionales. En esta línea, del documento se obtiene que la informalidad laboral para el total del país abarcaría el 44% y desagrega que

“entre los trabajadores asalariados (73,5% del total de los ocupados), la informalidad, medida como ausencia de registro de contribuciones a la seguridad social, rondaría el 38%, mientras que entre los trabajadores independientes (patrones y cuentapropistas, quienes representan al 24,7% de los ocupados) se ubicaría en el 58%. Luego, entre los trabajadores familiares sin remuneración la informalidad abarcaría a la totalidad” (OIT, 2013, pp. 30).

Entre los trabajadores independientes el problema es ampliamente más preocupante que entre los trabajadores asalariados, en tanto el registro de la informalidad llega casi a ser 6 de cada 10 personas en condiciones laborales independientes, desposeídas de derechos de seguridad social. Aunque existe una regresión en el trabajo informal (MTySS, 2021), el mismo continúa siendo la principal fuente de empleo precario en el país.

Las discusiones que normalmente se suscitan alrededor de la informalidad laboral son, en general, formulaciones que prestan atención al aspecto económico con foco en las restricciones que el Estado suele ocasionar al intento de las empresas por generar una mayor rentabilidad y promover más empleo de calidad. Como mencionan Ragusa y Dalinger (2008), el ahorro de los costos laborales y la rigidez normativa promueven al empleador a recurrir al empleo clandestino para ahorrar costos directos e indirectos. Sin embargo, añaden, “una excesiva elasticidad normativa si bien podría disminuir la clandestinidad traería como efecto un aumento de la precarización del empleo. Todo ello muestra que el exacto equilibrio es cuestión de medida y proporción” (p. 2).

En este sentido, el papel del Estado, por más restrictivo que aparente ser, también es sumamente importante a los fines de evitar distorsiones en la competencia. Ciertamente cuando ambas se combinan -restricciones que impiden el pleno desarrollo de las empresas privadas y la distorsión de la competencia-, la necesidad de volver a los debates y propuestas sobre cambios en las legislaciones actuales se torna impostergable.

Ante eso, el interés siguiente será reponer el debate con respecto al sistema indemnizatorio, blanco de críticas en el último tiempo desde que, con la pandemia, una de las medidas adoptadas por el gobierno nacional estuvo directamente dirigida a la contención del posible desempleo ante la súbita caída de la actividad económica. La medida por excelencia apelada fue la introducción por decreto de la doble indemnización por despido el cual dispone que

“Durante la vigencia de la emergencia ocupacional, en los casos de despidos sin justa causa no cuestionados en su eficacia extintiva, la trabajadora afectada o el trabajador afectado, tendrá derecho a percibir el doble de la indemnización correspondiente, en los términos del citado Decreto de Necesidad y Urgencia N° 34/19.” (Decreto 39/2021, 2021, Art. 5)

Sin embargo, la medida de la doble indemnización ahonda en una crítica esgrimida desde antes de la crisis sanitaria. Para profundizar la comprensión del problema que significa para muchos empleadores el sistema indemnizatorio vigente en la Argentina, el siguiente desarrollo se propondrá esbozar cómo interactúa el mismo en base a las distintas relaciones contractuales existentes en el país y cuáles son sus especificidades. Este punto entra en gran contacto con un aspecto mencionado anteriormente sobre la absorción ocupacional de las diversas actividades económicas, en tanto algunas son muy intensas en mano de obra y otras, por más aporte que realicen al PIB, no poseen la misma característica. En conjunto se asocia también con el dato del tipo de empresa que ocupa principalmente a la población económicamente activa (microempresas) y su particularidad en el registro formal de los empleados, a diferencia de las grandes empresas que incorporan en proporción menor a trabajadores, pero con todas las coberturas de seguridad social.

Introduciéndonos en el sistema indemnizatorio argentino, se comenzará por decir que actualmente rige la indemnización por despido, entendida como “una compensación monetaria que la Empresa le hace al empleado, en caso de terminar el contrato laboral injustamente. El monto a recibir depende del salario actual, así como del tiempo que lleva el trabajador trabajando para el mismo empleador.” (Senado de la Nación Argentina, 2020, p.2)

Actualmente, los contratos de trabajo son de plazo indeterminado y constituyen el modelo prevaleciente en las relaciones laborales de manera implícita, es decir, todo trabajo se inicia sobre la base de la indeterminación del plazo de la relación laboral, a no ser que se explicita entre las partes lo contrario. El punto central de la cuestión que aquí se busca ampliar (la indemnización en el sistema argentino) está definido por otra serie de obligaciones contractuales.

En principio, toda discontinuidad laboral debe ser notificada con antelación (el conocido preaviso), cuando así no sea el empleador deberá abonar indemnización sustitutiva, además de la que corresponda al trabajador por su antigüedad en el empleo. Además de la indemnización sustitutiva (en caso de corresponder), la indemnización por antigüedad o despido es obligación en el caso de despido sin causa justa. La misma es el “equivalente a UN (1) mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de TRES (3) meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual devengada durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor” (Ley 20.744, 1976, Art. 245).

Sin embargo, a consideración de lo dicho, pueden distinguirse cinco modalidades de contratación más que determinan las condiciones contractuales entre empleador/a y empleado/a en condiciones donde hay tiempos especificados. Entre ellas está la modalidad a plazo fijo; de temporada; eventual; de grupo de trabajo/por equipo; y de teletrabajo. No obstante, se debe resaltar que el régimen de indemnización es diferente. En el caso del contrato a plazo fijo y de temporada, rige una indemnización por vencimiento de plazo y se le suma una por daños y perjuicios si la misma no es notificada mediante el preaviso. Por otro lado, el contrato de grupo/por equipo y el teletrabajo se rigen por la indemnización por despido o antigüedad. Finalmente, por la contratación eventual no rige una indemnización.

En relación con lo desarrollado en este apartado, cabe retomar la problemática que suscita para muchos empresarios el sistema indemnizatorio que implementa la Argentina. Desde el sector empresarial, se identifica al costo laboral, las altas cargas

tributarias y su incidencia en las ganancias percibidas, como las principales trabas para aumentar el número de trabajadores. En consecuencia, muchas contrataciones se realizan por fuera de la norma y acaban por vulnerar la situación de una gran cantidad de trabajadores, llevándolos a la informalidad y la desprotección en materia de seguridad social.

A continuación, se hará una revisión del modelo indemnizatorio implementado en Austria, resaltando especialmente los aspectos claves de la reforma ejecutada en ese país. Asimismo, se añadirá un breve análisis sobre los resultados arrojados en los indicadores de empleo.

### **Modelo de austríaco: Fondo de Capitalización de las Indemnizaciones por Despido**

La "mochila austríaca" es el nombre que se le designó a la reforma del sistema de indemnizaciones por despido en Austria. Dicha reforma responde a la noción de flexiguridad vigente en varias reformas laborales europeas, que se orienta a la creación de más y mejores puestos de trabajo (Klec, 2007). Este modelo de indemnizaciones aplicado en 2003 en el mencionado país se ha planteado reiteradas veces como una posible solución a los problemas y trabas que presentan distintos mercados laborales a lo largo del mundo.

En esta línea, frecuentes debates en otros países europeos como España o incluso en países latinoamericanos, saca a la luz los pros y contras de aplicar una reforma similar. Teniendo en cuenta las heterogeneidades del mercado laboral argentino, los distintos sectores y la multiplicidad de actores participantes (Estado, sindicatos, empresarios, etc), es pertinente conocer en profundidad el modelo de la "mochila austríaca", como así también los resultados de esta, en vías de comprender cuáles eran los fines de dicha reforma y cuáles eran los problemas que pretendía resolver.

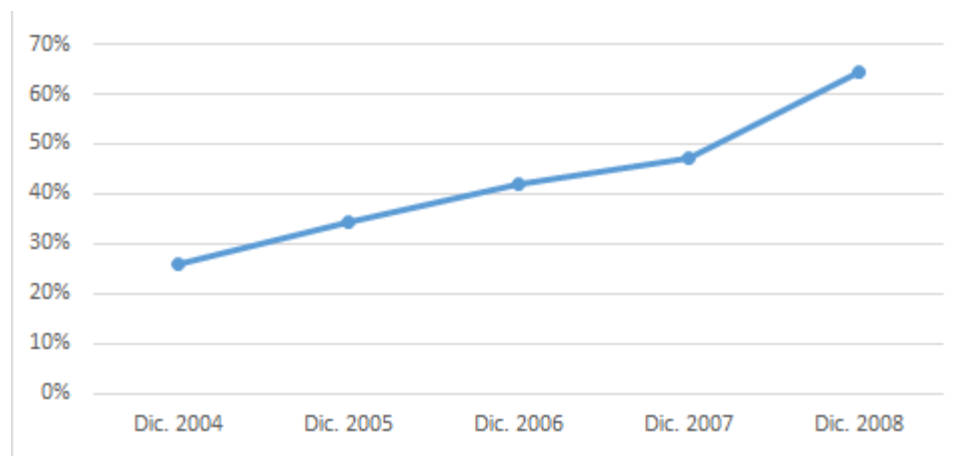
Antes de que se llevara adelante la reforma del sistema de indemnizaciones, Austria contaba con un alto número de trabajadores sin protección ante el despido. Alrededor del 88% de los trabajadores no percibía ningún tipo de indemnización puesto que, el régimen anterior, exigía una antigüedad de al menos 3 años continuos con el mismo empleador (Díaz de Atauri, 2011). De este modo, los trabajadores con contratos a corto plazo y los trabajadores estacionales quedaban excluidos del régimen. Asimismo, este sistema inhibía la movilidad del mercado laboral puesto que los trabajadores no tenían incentivos para cambiar de empleador. Por parte de las empresas, sobre todo las medianas y pequeñas, estaban expuestas a problemas de liquidez en el caso de tener que enfrentar el pago de indemnizaciones de manera simultánea (Hofer, Schuh y Walch, 2011).

A partir de la reforma implementada en el 2003, se amplía el espectro de trabajadores cubiertos por el sistema de indemnización puesto que el derecho comienza desde el segundo mes de empleo. El empleador realiza todos los meses un aporte equivalente al 1,53% del salario bruto del trabajador en un fondo a nombre de este último. Este fondo permite mayor movilidad para los trabajadores puesto que mantienen la titularidad de este, acumulando antigüedad sin necesidad de mantenerse con el mismo empleador. Asimismo, los empleadores con el pago de las cuotas mensuales se evitan los gastos adicionales al momento del despido, sin que pierda el trabajador (Díaz de Atauri, 2011). Desde su implementación, este régimen ha aumentado la cobertura de los trabajadores constantemente, en otras palabras, logró ampliar el número de trabajadores

alcanzados por este derecho, más allá del tipo de contrato, actividad o antigüedad (Hofer, Schuh y Walch, 2011).

El Gráfico 8 refleja los impactos inmediatos de esta reforma en relación con el porcentaje de trabajadores cubiertos por este modelo de indemnizaciones. Claramente, el principal objetivo de la reforma se cumple, una mayor cantidad de empleos quedan cubiertos y a lo largo de los años esa cantidad va aumentando progresivamente.

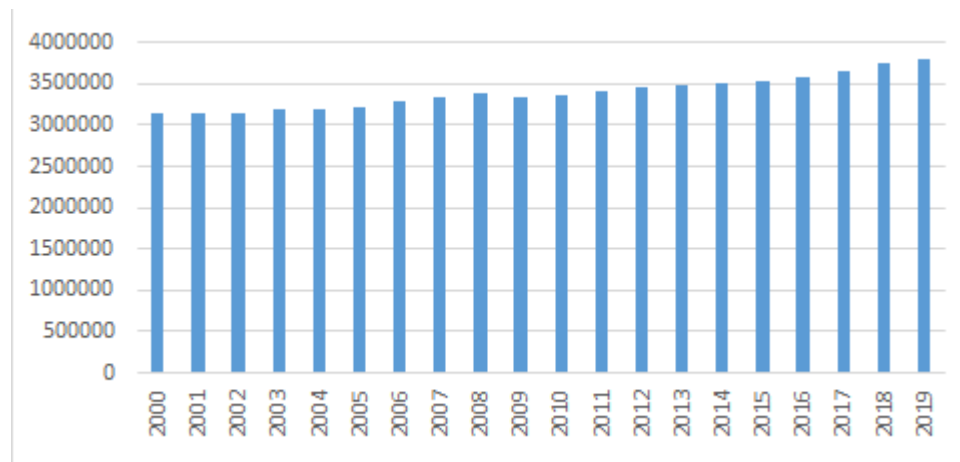
**Gráfico 8: Porcentaje de empleos cubiertos por la “mochila austríaca”**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2020

Asimismo, vale resaltar las particularidades del mercado laboral del país europeo. En base a los datos del Gráfico 9, queda a la vista la estabilidad del sistema. En este sentido, los efectos de la reforma no se dirigen a la creación de mayores puestos de trabajo, sino más bien, ampliar el espectro de trabajadores cubiertos por un sistema de indemnizaciones por despidos que contemple los derechos laborales y permita, al mismo tiempo, reducir los inconvenientes para las empresas en el momento de abonar los despidos.

**Gráfico 9: Puestos de trabajo totales en Austria 2000-2019**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2020

En base a los resultados inmediatos, la reforma en Austria fue un éxito. Tal como dice (Hofer, 2007) la nueva legislación ha dado nuevas oportunidades a los empleadores y a los empleados, en tanto y en cuanto el temor a perder la indemnización en caso de renuncia ya no es relevante, es decir, no tiene efectos económicos perjudiciales un despido impuesto. Asimismo, se ha permitido ampliar el número de empleos puesto que se facilita la movilidad, logrando así una tasa de desempleo relativamente baja con respecto a sus pares europeos.

Ahora bien, este sistema no garantiza que los costos por despido sean necesariamente bajos. Esta cuestión depende del monto o porcentaje del sueldo que el empresario tenga que aportar al fondo. En este sentido es posible distinguir algunos beneficios:

- flexibilización del mercado laboral: las empresas tienen mayor facilidad para despedir y los trabajadores para cambiar de empleo (mayor rotación y dinamismo).
- propiedad de los fondos: en el caso de que sea despedido o no el trabajador sabe que ese fondo a su nombre lo recibirá.
- cuantos más años de antigüedad, mayores serán los fondos recibidos.

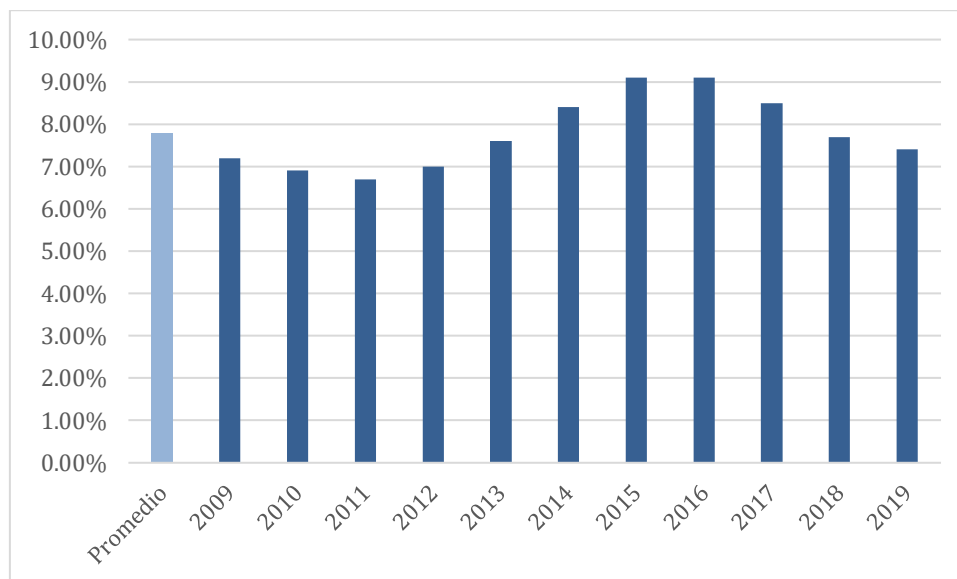
No obstante, vale la pena también resaltar las desventajas de este modelo:

- Mayor inestabilidad laboral: en tanto que las empresas tienen mayor facilidad para despedir, los mismos se pueden realizar en cualquier momento
- Los aportes al fondo continúan representando un costo laboral para las empresas, aunque reducido, puesto que los desembolsos no se realizan al momento de producirse el despido

En este sentido, no se debe considerar a esta reforma como la garantía para la dinamización del mercado. En base a los datos del Gráfico 10, queda de manifiesto las variaciones en relación con la tasa de desocupación en Austria, aún con los incentivos de rotación de los empleados y la facilidad de las empresas para despedir. Los niveles

de desempleo responden a otras cuestiones que van más allá de las características del sistema indemnizatorio.

**Gráfico 10: Tasa de desempleo en Austria 2009-2019**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2020

### Propuesta argentina

Desde los sectores empresariales, el problema de la desocupación y falta de generación de empleo se entiende como consecuencia de las altas cargas tributarias y los costos laborales. Sin embargo, dichas problemáticas pueden reformularse y expandirse hacia otras cuestiones, como el nivel de capacitación de los empleados, el acceso a tecnología o recursos financieros. Dependiendo de cómo se construya el diagnóstico de la situación y en base a la definición de los problemas, las alternativas de solución y estrategias difieren considerablemente.

En la Argentina, durante la campaña legislativa 2021, se ha puesto de manifiesto nuevamente la necesidad de plantear una reforma laboral. Ante los altos niveles de desocupación, consecuencia tanto de la emergencia sanitaria, como de una estructura rígida que no tiene capacidad para absorber a nuevos trabajadores o formalizar a los sectores informales, la cuestión de modificar el actual régimen indemnizatorio entró en debate.

Entre las diferentes propuestas, se destaca la planteada por el empresario textil Teodoro Karagozian. Tomando como base el modelo implementado en Austria, el empresario asegura que por medio de una reforma similar se puede estimular la generación de empleo privado formal en la Argentina. Concretamente, se plantea la creación de un seguro individual, distinto a los "fondos de desempleo". Siguiendo el modelo de la "mochila austriaca", se propone crear un "Seguro de Garantía de Indemnización" (SGI) conformado por el aporte de las empresas, calculado sobre su nómina salarial, que sería



administrado por la ANSES, la Superintendencia de Seguros, y una Entidad de Control a designar.

Aquel trabajador que pierde su trabajo, independientemente de la forma de extinción del contrato de trabajo, bajo el sistema que plantea la "mochila argentina", tendrá derecho a recibir una prestación abonada en cuotas mensuales equivalentes y actualizadas a su último sueldo, en base a su antigüedad en el empleo. Reemplazando a la indemnización por antigüedad, el derecho a la prestación corresponde al trabajador aun cuando pase de una empresa a otra, pudiendo percibirlo ante la extinción del vínculo, o bien ahorrarlo y acumularlo al que se vaya devengando en el nuevo empleo.

En relación con los pagos, éstos se agotarían cuando se supere los meses que correspondan a los años trabajados. Asimismo, esta prestación es complementaria a la jubilación cuando esto ocurra y es heredable en caso de muerte del asegurado.

En lo que respecta al monto que corresponde abonar a cada empresa, éste varía según la rotación de personal histórica de la empresa. De esta forma,

"El monto del seguro será de 1% más el 8.33% dividido los años de la antigüedad promedio de la empresa con un mínimo de 2% total, a modo de premiar la relación duradera del empleo, y de ese modo disminuir la rotación innecesaria de personal y un máximo de 8.33% para no subir el costo a ninguna empresa" (Política Argentina, 2021).

Por parte de los defensores de este proyecto, se plantean una serie de beneficios para los diferentes actores involucrados. En el caso de los trabajadores, éstos en el momento de cambiar o perder su empleo:

- Aseguran cobrar 100% de lo que le corresponde.
- Tienen la posibilidad de tomarse un descanso manteniendo su antigüedad.
- En caso de querer trasladarse a otra empresa se la lleva consigo la antigüedad dándoles mayores posibilidades de ascensos y aumentos.
- En caso de concurso de acreedores o quebranto de la empresa, no requiere de esperar la instancia judicial.
- Puede volver a trabajar en la misma empresa donde perdió el empleo se retiró por su propia decisión (hoy no se puede pues es muy oneroso para la empresa).
- Es heredable en caso de muerte del asegurado.
- Refuerza la jubilación cuando esto ocurra.

En el caso de las empresas, los posibles beneficios van en línea a aquellos planteados durante la discusión de la "mochila austríaca". Por un lado, al no tener que abonar las indemnizaciones en el momento del despido, se reducen los costos laborales permitiendo producir y manteniendo el capital para invertir. Asimismo, se elimina el pasivo laboral de las empresas, subiendo su valor y generando nuevos incentivos para la inversión.

En una línea propositiva similar, el proyecto del senador Martin Lousteau plantea la creación de un Fondo Nacional de Cese Laboral. Dicho fondo se crearía en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social o la que en un futuro la reemplace, con el objeto central de sustituir paulatinamente todas las indemnizaciones por extinción de contrato de trabajo existentes.

Concretamente, el fondo se compone por los aportes mensuales de los empleadores, los cuales se realizarán desde el momento en el que se inicia la relación laboral. Asimismo, el aporte obligatorio no podrá exceder del 12% de la remuneración mensual bruta del trabajador durante el primer año y del 8% para los años subsiguientes. En cuanto a los parámetros para calcular los pagos mensuales, el proyecto considera:

- I. la rotación en el sector,
- II. el tamaño y rotación de la parte empleadora,
- III. la cantidad de trabajadores

En base a este proyecto, una vez que concluye la relación laboral, desde el Fondo Nacional de Cese Laboral le abona al trabajador o trabajadora una suma equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses. Dichos pagos se pueden realizar bajo la modalidad de pago único o de manera parcial y periódica, dependiendo de lo que decida el trabajador.

El objetivo principal de este proyecto, al igual que el propuesto por el empresario Teodoro Karagozian, es aliviar la carga en términos de aportes o transferencias realizadas por los empleadores al momento de despedir. Entendiendo que esta es una de las principales trabas del empresariado -sobre todo PYME- para contratar nuevos empleados, por medio de un sistema más flexible se pretende estimular la creación de mayores puestos de trabajo en el sector formal.

En tanto que ambos proyectos toman la experiencia de la “mochila austríaca” como ejemplo, es de suma importancia remitirse a los problemas que en principio pretendía resolver dicha reforma. En el caso del país europeo, la cuestión de llevar adelante la reforma respondía al alto número de trabajadores que se encontraba desprotegido ante el despido. Trasladando dicho modelo, con las mencionadas especificaciones, es difícil establecer una relación causal entre el descenso de los niveles de desempleo y formalización de los trabajadores informales, con la reducción de costos del empresariado al momento de finalizar una relación laboral. Si bien la cuestión de los altos costos laborales e impositivos reviste una gran importancia, no explica en su totalidad los problemas y complejidad del sistema laboral argentino.

## Conclusión

En definitiva, la caracterización del mercado laboral permite esbozar una primera visualización de cómo afrontar el problema de indemnizaciones. Por un lado, se evidencia que los sectores que contribuyen en mayor medida al PIB poseen altos grados de informalidad (Industria y Comercio con más del 40% y 50% de informalidad respectivamente).

La rigidez de la legislación laboral que dificulta y encarece las posibilidades de adaptarse a las nuevas condiciones del mercado de trabajo sería la causa de los altos grados de informalidad, según el sector empresarial, de modo que la flexibilización de la norma se plantea como una solución posible. Con relación a dicha solución surge como modelo el sistema de indemnizaciones implementado en Austria conocido como “mochila austríaca” que al flexibilizar el sistema de compensación por despidos obtuvo resultados positivos, manteniendo una tasa de desempleo constantemente baja y altos índices de actividad.

En la Argentina se propone un sistema similar un “Seguro de Garantía de Indemnización” o un “Fondo Nacional de Cese Laboral”, los cuales ayudaría a fomentar la movilidad

laboral sin perjuicio económico del trabajador. Sin embargo, existen ciertas diferencias sociales y estructurales para implementar una medida como la que se llevó a cabo en Austria. En primer lugar, el modelo austriaco respondía a una problemática distinta a la que acaece en el sistema laboral argentino. En segundo lugar, la flexibilización del sistema de indemnizaciones no supone necesariamente la paulatina mejora en los indicadores de desempleo y tampoco la incorporación de los trabajadores informales, puesto que la población objetivo de dicha reforma serían los empleadores. A pesar de que se reduciría en un primer momento el desempleo y los índices de informalidad en aquellos sectores que no tienen una alta contribución al PIB, no se generarían las consecuencias esperadas analizando el mercado de trabajo argentino. Además, no se toma en cuenta si el sistema propuesto podría resultar perjudicial para aquellos trabajadores de sectores con menor grado de informalidad como la administración pública.

## FUENTES

Arriagada Rojas, S. (2017). Indemnización por término de la relación laboral, efectos tributarios para el trabajador. *Revista de Estudios Tributarios*, 18, 99–125. Disponible en:

<https://revistaestudiostributarios.uchile.cl/index.php/RET/article/view/48162/51092>

Bertranou, F., & Casanova, L. (2013). *Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización*. Organización Internacional del Trabajo. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_248462.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_248462.pdf)

CEPAL. (2014). *Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina*. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible en: [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/37013/S1420282\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/37013/S1420282_es.pdf)

CEPAL. (2015). *Complejos productivos y territorio en la Argentina. Aportes para el estudio de la geografía económica del país*. Naciones Unidas. [https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Complejos-productivos-territorio-argentina-\(2015\).pdf](https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Complejos-productivos-territorio-argentina-(2015).pdf)

CIPPEC. (2020). *El mercado laboral en Argentina: estructura, impacto del COVID-19 y lecciones para el futuro* (N.º 198). Disponible en: <https://www.cippec.org/publicacion/el-mercado-laboral-en-argentina-estructura-impacto-del-covid-19-y-lecciones-para-el-futuro/>

Conti, V. A., Lauric, M. A., de Leo, G., Torres Carbonell, C. A., & Saldungaray, M. C. (2016, 26 abril). *Antecedentes y actualización de la Unidad Económica Agraria en el partido de Bahía Blanca*. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Disponible en: [https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta\\_-\\_antecedentes\\_y\\_actualizacion\\_de\\_la\\_unidad\\_economica\\_agraria\\_en\\_el\\_partido\\_bahia\\_blanca.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta_-_antecedentes_y_actualizacion_de_la_unidad_economica_agraria_en_el_partido_bahia_blanca.pdf)

Díaz de Atauri, P. (2011). El Fondo de Capitalización del despido y su incidencia en el Sistema de Pensiones. *Temas Laborales Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 112, 337-364. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3815536>

Hofer, H., Schuh, U. y Walch, D. (2011). Effects of the Australian Severance Pay Reform. The Austrian Center for Labor Economics and the Analysis of the Welfare State. Disponible en: [https://www.labornrn.at/articles/Hofer\\_Schuh\\_Walch\\_EffectsoftheAustrianSPRef orm.pdf](https://www.labornrn.at/articles/Hofer_Schuh_Walch_EffectsoftheAustrianSPRef orm.pdf)

Hofer, H. (2007). *The severance pay reform in Austria*. CESifo DICE Report. Disponible en: <https://www.cesifo.org/DocDL/dicereport407-rm1.pdf>

INDEC. (2021). *Informe de avance del nivel de actividad. Segundo trimestre de 2021* (N.o 172). Disponible en: [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/pib\\_09\\_2189DBDF644B.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/pib_09_2189DBDF644B.pdf)

INDEC. (2021). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Segundo trimestre de 2021* (N.o 175). Disponible en: [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mercado\\_trabajo\\_e\\_ph\\_2trim216D4D22FF6B.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_e_ph_2trim216D4D22FF6B.pdf)

Klec, G. (2007). Flexicurity and the reform of the Austrian severance-pay system. European Economic and Employment Policy Brief. Disponible en: <https://www.etui.org/publications/policy-briefs/european-economic-employment-and-social-policy/flexicurity-and-the-reform-of-the-austrian-severance-pay-system>

Mejías, E. (2021, 7 julio). Proyecto Mochila Argentina: ¿De qué se trata la iniciativa que impulsa Teddy Karagozian? *Política Argentina*. <https://www.politicargentina.com/notas/202107/38136-proyecto-mochila-argentina-de-que-se-trata-la-iniciativa-que-impulsa-teddy-karagozian.html>

Ministerio de Economía. Subsecretaría de Programación Regional y Sectorial. (2021). *Indicador Sintético de Economías Regionales (ISER) (II Trimestre 2021)*. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/iser\\_ii\\_t\\_2021\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/iser_ii_t_2021_0.pdf)

Ministro de Producción y Trabajo de la Nación. (2019, diciembre). *Panorama de las empresas en Argentina*. Disponible en: <https://biblioteca.produccion.gob.ar/document/download/535>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2021). *Panorama mensual del trabajo registrado*. Disponible en: [https://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/panorama/panorama\\_del\\_trabajo\\_registrado\\_2110.pdf](https://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/panorama/panorama_del_trabajo_registrado_2110.pdf)

Österreich Sozialversicherung. (2020). *Statistisches Handbuch der Österreichischen Sozialversicherung 2020*. Disponible en: <https://www.sozialversicherung.at/cdscontent/load?contentid=10008.740612&version=1605685857>

Proyecto de ley. (2021). Fondo Nacional de Cese Laboral. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/525474980/Proyecto-de-Reforma-Laboral-de-Lousteau>

Ragusa, A. B., & Dalinger, E. Y. (2008, diciembre). *Algunas reflexiones acerca del empleo informal en la Argentina*. SAIJ. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacc080113-ragusa-algunas-reflexiones-acerca-empleo.htm>

Senado de la Nación Argentina. Comisión de economías regionales, economía social, micro, pequeña y mediana empresa. (2020, enero). *Indemnización por despido en el mundo*. Disponible en: <https://www.senado.gob.ar/upload/32756.pdf>

Schteingart, D., Molina, M. y Fernández Massi, M. (2021). *La densidad de la estructura productiva y el empleo*. Documentos de Trabajo del CEP XXI N° 9. Centro de Estudios para la Producción XXI - Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/03/dt\\_9\\_la\\_densidad\\_de\\_la\\_estructura\\_productiva\\_y\\_el\\_empleo\\_2.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/03/dt_9_la_densidad_de_la_estructura_productiva_y_el_empleo_2.pdf)

#### Normativas consultadas

Decreto N° 39/2021 - Poder Ejecutivo Nacional. Ciudad de Buenos Aires, viernes 22 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/240024/20210123>

Ley 20.744 de 1976. Régimen de contrato de trabajo. 13 de mayo de 1976.

Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25552/texact.htm>