

Efectos de una reforma de la indemnización por despido en Argentina

Hernán Ruffo*

Universidad Torcuato Di Tella

Laura Caullo

Universidad Nacional de Córdoba
Universidad Siglo 21
IERAL

Marcelo Capello

Universidad Nacional de Córdoba
IERAL

Agosto 2024

Abstract:

Este trabajo busca cuantificar los efectos directos de una reforma de la indemnización por despido desde el sistema tradicional hacia cuentas individuales en Argentina. Por medio de microsimulaciones, se encuentra que, con las cuentas individuales, los trabajadores reciben más transferencias en promedio, pero el trabajador mediano se ve perjudicado. Además, el costo laboral en valor presente esperado aumenta sustancialmente. Por su lado, un sistema mixto puede mantener los costos laborales y a la vez mejorar las transferencias a los trabajadores. Se discuten posibles efectos indirectos, de largo plazo y de equilibrio. Además, se argumenta que, a diferencia de una cuenta individual pura, un sistema mixto puede ser complemento del seguro de desempleo tradicional.

* Una versión anterior de este trabajo fue preparada para IERAL de Fundación Mediterránea, entre agosto 2021 y abril 2022. Agradecemos a Jorge Vasconcelos por su apoyo en este proyecto y a los participantes en reuniones de trabajo por sus comentarios. También agradecemos el trabajo posterior con Antonio Marzano, Juan Manuel Mirazon, Tiago Quinteros, Lucas Turnaturi y Jorge Vizioli.

1 Introducción

La indemnización por despido provee a los trabajadores de ingresos tras la pérdida de empleo, pero también distorsiona decisiones de empresas y trabajadores de tal forma que indemnizaciones por despido elevadas pueden generar situaciones realmente ineficientes. En este trabajo evaluamos los efectos directos de reformar el sistema de indemnización por despido en Argentina. Mostramos que una alternativa basada en cuentas individuales aumenta las transferencias para trabajadores y puede modificar fuertemente los incentivos a despedir por parte de las empresas. Pero también, las cuentas individuales tenderán a incrementar el costo laboral, afectando también los incentivos a contratar. Evaluamos, entonces, un sistema mixto que permita balancear la posibilidad de reducir las ineficiencias de la indemnización por despido tradicional, mantener los costos para las empresas y a la vez mejorar las transferencias promedio a los trabajadores.

Para evaluar este cambio de política es importante tener en cuenta que sus efectos serán diferentes sobre trabajadores y empresas según las características de las relaciones laborales. La duración de las relaciones laborales, las tasas de despido y renuncia, la evolución del salario por antigüedad, son sólo algunas de las variables que determinarán quién puede beneficiarse o perjudicarse de una reforma. Además, una reforma tendrá efectos muy heterogéneos entre los trabajadores (según su calificación, por ejemplo) y sobre las empresas (según sector y tamaño, por ejemplo). Por este motivo, el análisis de esta reforma requiere considerar las características de trabajadores, empresas, y relaciones laborales en Argentina.

La evaluación de las reformas o de políticas estudia varios tipos de efectos, entre ellos efectos directos, efectos de cambios de comportamiento, y efectos de equilibrio general. Consideremos el ejemplo de una transferencia pública. Los efectos directos surgen de identificar quiénes recibirían estas transferencias y cuánto cambiaría su ingreso, manteniendo las decisiones de los agentes constantes. Los efectos indirectos o de comportamiento incluyen la respuesta de los agentes a los cambios de incentivos. Los efectos de equilibrio general, por su lado, incluyen posibles ajustes en los diferentes mercados, por ejemplo, en precios relativos de factores.

Los economistas aprovechan una variedad de métodos para informar sobre la conveniencia de políticas, programas o reformas. Por ejemplo, en los últimos años ha habido un desarrollo de técnicas para proveer de evidencia sobre el impacto de intervenciones. En lo que se ha dado en llamar la "revolución de credibilidad", diversas técnicas para identificar efectos causales de políticas se han aplicado a variedad de intervenciones. Este tipo de evaluación es uno de los tantos posibles. Otros métodos para evaluar políticas incluyen la combinación con métodos vinculados con el costo-beneficio social, los métodos de estadísticos suficientes, y el uso de modelos cuantitativos, entre otros.

Las microsimulaciones son un método particularmente útil para cuantificar efectos directos. Siguiendo con el ejemplo de las transferencias, las microsimulaciones identificarán quiénes y cuánto recibirán de las transferencias, si no hubiera cambios en el comportamiento. Cuando la elegibilidad y transferencia depende de muchas variables, las microsimulaciones son especialmente útiles. Como contrapartida, este método deja de lado los cambios en comportamiento, y deben ser entendidos como una primera medida, incompleta, de impacto o efectos de la política.

Las microsimulaciones refieren a una serie de métodos que utilizan información de censos, encuestas, o datos administrativos para cuantificar efectos de una intervención luego de aplicar reglas de

implementación a nivel individual, sobre cada observación. Es decir, se suelen aplicar reglas determinísticas a los microdatos, dejando constantes las características de cada unidad (cada observación). Este tipo de microsimulación ha sido ampliamente utilizado (ver Figari, Paulus y Sutherland, 2015, para una presentación completa del uso y la literatura de la microsimulación). En particular se ha utilizado para informar sobre el diseño de políticas (Blundell, 2012), para cuantificar el impacto agregado y distributivo de transferencias (Gasparini y Cruces, 2010) o de impuestos (Gasparini, Cicowiez y Sosa-Escudero, 2012), o para examinar la cobertura de la seguridad social (Ruffo, 2011), o cuantificar reformas integrales de políticas. En este último ámbito, y usando información longitudinal, Feldstein y Altman (1998) evalúan una reforma del sistema de seguro de desempleo hacia cuentas individuales utilizando datos longitudinales de encuestas. Asimismo, Hijzen y Salvatori (2021) usan datos administrativos de la Seguridad Social de España para cuantificar efectos distributivos de una reforma en la indemnización por despido. Nuestro trabajo se vincula especialmente con estos últimos casos.

En este trabajo exploraremos el uso de las microsimulaciones para estimar efectos directos de una reforma sobre el sistema de indemnización por despido en Argentina, considerando cambios desde el sistema tradicional a sistemas de cuentas individuales. La idea de las cuentas individuales, implementadas en diversos países como Austria, Brasil o Colombia, o incluso en el sector de la construcción en Argentina, es la de reducir los costos de despido y a la vez la de otorgar medios de compensación a los trabajadores ante una separación. Reformas en esta dirección son muy importantes para Argentina, dado que los costos de despido son elevados, lastrando la generación de empleo y la productividad. Sin embargo, no es claro que una reforma que contemple cuentas individuales permita una reducción de costos laborales sin afectar los montos recibidos por los trabajadores al momento de la separación. Más aún, no es claro qué tipo de trabajadores podría verse perjudicado, o si algún sector de actividad en particular podría beneficiarse, por una reforma de este tipo.

Para brindar información sobre estos puntos, utilizaremos microsimulaciones aplicadas a datos longitudinales de trabajadores en el empleo formal. Los datos surgen de la Muestra Longitudinal del Empleo Registrado (MLER), que colecta datos a nivel mensual de las relaciones laborales formales entre enero de 1995 y diciembre de 2015 de una muestra de trabajadores. Las simulaciones replicarán los pagos del sistema tradicional según la legislación, de una cuenta individual, y de un sistema mixto. De este modo, se podrán comparar los montos recibidos por los trabajadores y los montos pagados por las firmas en cada una de las alternativas. Así, cuantificaremos los efectos directos de estas reformas, identificando trabajadores que se beneficiarían y otros que se perjudicarían con las reformas; además, cuantificaremos los montos esperados de las empresas al momento de contratación, y también cómo cambian los costos al momento del despido. Estos cambios son sólo efectos directos, pero nos permiten también entender con mayor detalle los posibles efectos de comportamiento asociados a una reforma, tanto para empresas como para trabajadores: cambios en decisiones de renuncia, despido y contratación, por ejemplo. Por último, también ayuda a comprender posibles efectos en el mercado de trabajo, particularmente en el salario.

Para aplicar estas microsimulaciones describiremos primero muy brevemente las características del sistema tradicional en Argentina y algunas propuestas de reforma que se basan en cuentas individuales, para luego aplicar estas reglas en los microdatos. Antes, a partir de una breve revisión de la literatura, destacaremos el impacto económico de la indemnización por despido, y resaltaremos antecedentes de reformas del sistema.

2 Revisión de la literatura

Una amplia literatura advierte sobre los efectos de los altos niveles de indemnización y protección al empleo en general. Entre estos están la escasa creación de empleo asalariado permanente o formal, la alta informalidad, la escasa creación de empresas, y una notoria falta de empresas grandes, de escala competitiva.

En efecto, una mayor protección al empleo reduce las separaciones (Miles, 2000; Boeri y Jimeno, 2005; Marinescu, 2007; Schnalzenberger y Winter-Ebmer, 2009), pero también la creación de empleo, según muestran muchos trabajos empíricos. Entre ellos se destacan Autor y otros (2006) que muestran resultados para EEUU, Behaghel y otros (2008) para Francia, Kugler (1999) para Colombia, y una serie de estudios sobre el caso de Italia (Kugler y Pica, 2008; Boeri y Jimeno, 2005; Garibaldi y otros, 2003).

La elevada indemnización por despido, entonces, tiene dos efectos contrapuestos, una menor tasa de despido y una menor tasa de contratación. Es decir que la rotación es menor (García-Louza, 2020; Gielen y Tatsiramos, 2012), pero el efecto sobre el desempleo depende de cuál de esos efectos sea cuantitativamente más fuerte. Una variedad de estudios empíricos encuentra que las economías con mayores costos de despido evidencian típicamente una mayor tasa de desempleo (Nickell y Layard, 1999; Blanchard y Wolfers, 2000; Addison y Teixeira, 2003; Di Tella y MacCulloch, 2005), y en particular, los jóvenes tienden a ser los más afectados. Además, también se encuentran efectos negativos sobre el empleo (Pagés y Heckman, 2000). Otros trabajos de comparación entre países sugieren cierta ambigüedad en los efectos sobre el desempleo (Addison y Grosso, 1996; Nickell y otros, 2005).

Por otro lado, altos costos de despido modifican las decisiones de los empleadores en formas menos evidentes. Por ejemplo, la rotación en los primeros meses de contratación tiende a ser elevada en exceso (Dolado y otros, 2016; Clark y Postel-Vinay, 2009). Esto ocurre sobre todo cuando hay un período de prueba sin costos de indemnización por despido en los primeros meses de contratación. Asimismo, las empresas buscan formas de contratación que eviten el costo de despido. Es el caso de los contratos temporarios en España (Kugler y otros, 2005) o en otros países (Kahn, 2007; Schivardi y Torrini, 2008; Hijzen y otros, 2017) o incluso empleo informal en América Latina. Así, se genera una fuerte diferencia en la seguridad en el empleo: los formales en empleos permanentes que logran más antigüedad tienen una separación muy baja, mientras que el resto de los trabajadores cargan con el peso de la reubicación del empleo y los posibles shocks a la producción. Esta dualidad en el mercado de trabajo ha sido profundamente estudiada por la literatura (Saint-Paul, 1997; Bentolila, Dolado y Jimeno, 2019).

El efecto de la alta indemnización por despido sobre la productividad es también un aspecto destacado en la literatura. Por un lado, la indemnización permite mayor acumulación de capital humano haciendo las relaciones laborales más estables (Nickell y Layard, 1999; Koeniger, 2005). Por otro lado, dificulta la reasignación de trabajadores a puestos o sectores más productivos: si por la elevada indemnización los trabajadores se mantienen en puestos de trabajo de baja productividad, sin buscar nuevos empleos, la productividad de la economía se ve afectada (Petrin y Sivadasan, 2013; Hijzen y otros, 2017; DeFreitas y Marshall, 1998; Cingano et al, 2008; Micco y Pagés, 2006; Bassanini y otros, 2009; Kerr y otros, 2007). Adicionalmente, las dificultades para contratar y administrar los recursos humanos afectan los incentivos a crear firmas (Autor et al, 2007) o a incrementar su tamaño (Almeida y Carneiro, 2009). Por último, la mayor indemnización tiende a afectar los incentivos de los trabajadores en términos de su esfuerzo en el trabajo (Martins, 2009), o más concretamente, el ausentismo (Ichino y Piphahn, 2005; Olsson, 2009).

Es importante destacar también, que desde el punto de vista del trabajador la indemnización es sólo un beneficio potencial que debería recibir el trabajador al momento del despido, pero que no siempre se cobra: muchas veces el trabajador pierde el trabajo por una quiebra de la empresa que no paga su compromiso de indemnización. Kugler (2005), produce evidencia para Colombia, en donde la proporción de casos que no cobra indemnización llega a ser tan relevante que el asegurar el monto de la desvinculación puede mejorar el bienestar del trabajador en el equivalente a un 6% del salario.

Los efectos negativos no implican que la indemnización deba ser eliminada. La indemnización tiene un rol, entre ellos, explicitar los costos de la destrucción de una relación laboral (Blanchard y Tirole, 2008). Por ejemplo, los seguros de desempleo suelen cubrir a los trabajadores despedidos. Ese es también la situación en Argentina.¹ En ese caso, en la determinación del costo de despido deben al menos considerarse esos costos fiscales. Las reformas vinculadas con las cuentas individuales que eliminan todo costo de despido generan incentivos a declarar como despido a las renunciaciones, una forma de riesgo moral que puede afectar los montos dedicados a este fin.

La conclusión es entonces que una indemnización por despido puede ser razonable, una indemnización por despido elevada a la vez es dañina para la economía en general y para los trabajadores que ingresan al mercado de trabajo.

¿Cómo es la indemnización por despido de Argentina? En particular, ¿cuán elevado es el costo de despido en comparación internacional? En la próxima sección se describe el sistema de indemnización por despido en Argentina para luego ubicar nuestro sistema en el contexto internacional.

3 La protección al empleo en Argentina

El contrato de trabajo en Argentina se considera a prueba en los primeros tres meses. Luego de este período los costos de despido que están previstos en la Ley 20.744 se componen de un preaviso y de indemnización por despido. El preaviso será de 15 días (para una antigüedad de entre 30 días y 3 meses), un mes (para una antigüedad de hasta 5 años) o dos meses (para 5 años de antigüedad o más). La indemnización se compone del equivalente a un salario mensual por año de antigüedad o fracción mayor a 3 meses, donde el salario de referencia es la mejor remuneración normal y habitual del último año en el trabajo. Adicionalmente, en la liquidación también se contabiliza el Sueldo Anual Complementario (SAC) y vacaciones.

Estos montos previstos por la ley fueron duplicados en la pandemia y también en febrero de 2002. Ambos cambios fueron temporarios, pero se extendieron por más de un año. En concreto, desde febrero de 2002 a febrero de 2005 la indemnización se componía de dos salarios por cada año de antigüedad, 1.8 salarios entre marzo de 2005 y septiembre de 2005, y de 1.5 salarios entre octubre de 2005 y septiembre de 2007. La indemnización también se duplicó durante la pandemia y hasta diciembre de 2021. Desde enero de 2022 se previó una reducción progresiva de la indemnización hasta alcanzar los valores ordinarios.

Además de la indemnización, hay otros componentes que hacen a la protección al empleo en Argentina, que incluyen procesos burocráticos para cumplir con la separación. Por ejemplo, en el caso de un despido colectivo por razones económicas, la empresa debe comenzar en el Ministerio de Trabajo un

¹ Para una descripción sobre las políticas vinculadas con la protección a los desempleados y sobre efectos del seguro de desempleo en Argentina, ver González-Rozada y otros (2011), González-Rozada y Ruffo (2016,2023).

Procedimiento Preventivo de Crisis, presentando pruebas que justifiquen su reducción de personal. En este procedimiento se busca la mediación del Ministerio para evitar la reducción del empleo.

Un componente adicional de protección al empleo se introdujo de manera temporaria en períodos particularmente sensibles. En el 2002 y durante la pandemia de COVID (desde abril 2020 a diciembre 2021), se introdujo una prohibición de despido. Si bien se trató de restricciones temporarias, este tipo de prohibición es muy restrictiva y afecta a los incentivos para contratar en las empresas.²

Además de estos montos, es frecuente que la indemnización se judicialice. El despido es típicamente una fuente de litigiosidad laboral. La litigiosidad laboral se ha incrementado fuertemente en Argentina en los últimos años y afecta fuertemente a las PYME. Según datos del Observatorio PYME, una de cada tres empresas manufactureras de entre 10 y 50 trabajadores está enfrentando un juicio laboral. Esta proporción llega al 50% entre las empresas manufactureras de entre 50 y 200 trabajadores. De estos juicios laborales, casi la mitad surge por despido e indemnización. En general se reclama por montos, por multas debido a irregularidades en el proceso de despido, por reclamos en las liquidaciones de la remuneración para calcular el salario base. En todo caso, el problema de la litigiosidad laboral es importante. La mayoría de las PYME la consideran la principal dificultad para incorporar trabajadores.

La indemnización por despido en los datos

Si bien la ley dispone beneficios claros para el trabajador hay varias razones por las cuales las transferencias en la práctica pueden diferir. La primera y más obvia es la informalidad. Los contratos informales pueden no recibir ninguna transferencia al finalizar. La segunda razón es que una empresa puede entrar en quiebra y no tener recursos para pagar al trabajador.

La rotación de las firmas es ciertamente elevada en Argentina, y la tasa de supervivencia de la firma es baja en los primeros años. Por ejemplo, el 82% de las nuevas firmas supera el año, el 49% cumple 4 años y sólo el 34% alcanza los 7 años en funcionamiento. En comparación a otros países, las empresas en Argentina tienen menor probabilidad de sobrevivir en todas las etapas posteriores al primer año de vida (Felcman y otros, 2004; Belacín y Arnoletto, 2019). Este mayor cierre de empresas redundará en menos empleo cubierto por la indemnización.

Para cuantificar la proporción de trabajadores que recibe indemnización y los montos podemos recurrir a la EPH. En particular, nos centramos en los trabajadores sin empleo actual que fueron despedidos de un empleo formal privado y estable. En este análisis se excluye al servicio doméstico y al sector de la construcción. Dentro de este grupo, sólo un 64% declara haber recibido indemnización. Cuando nos centramos en los trabajadores despedidos porque la empresa cerró, esta proporción baja aún más, llegando al 57%.

² Debe considerarse que la doble indemnización y la prohibición a despedir lastraron la creación de empleo durante el período en el que estos costos adicionales afectaron a las nuevas contrataciones. Luego se las exceptuó de estos costos adicionales a las nuevas contrataciones que implicaran un incremento en la dotación.

Tabla 1: Porcentaje de trabajadores que declaran recibir indemnización luego de un despido*Empleo privado, formal, estable y con antigüedad mayor a 3 meses, excluyendo sector construcción y al servicio doméstico*

	2003-2005	2006-2019	2020-2021	2003-2021
Total	61%	65%	57%	64%
Despidos por cierre de establecimiento	50%	58%	57%	57%

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares.

El sistema de construcción y las cuentas individuales en Argentina

El régimen laboral de los trabajadores de la construcción en Argentina, está presente tanto la Ley N° 17.258, que establece el Fondo de Desempleo, como la Ley N° 22.250, que lo redefine de manera más precisa como Fondo de Cese Laboral (FCL).³ Esta estrategia no es exclusiva de Argentina; por su parte, Brasil ha implementado medidas similares para proteger a los trabajadores y reducir los litigios laborales.

Dada la naturaleza particular de la actividad de la construcción, resultaba necesaria la creación de una estructura normativa que conciliara, por un lado, la estabilidad relativa del empleo en la constitución y por otro, la temporalidad intrínseca de las obras de construcción. En este contexto, el esquema actual del sector se basa en un sistema mediante el cual el empleador debe depositar el 12% del salario del trabajador mensualmente en el fondo durante el primer año de relación laboral y el 8% en los años posteriores. Estos fondos se depositan en una cuenta bancaria a nombre del trabajador, generando intereses y siendo inembargables. En caso de que el empleador no realice los depósitos correspondientes, se impone una multa mensual por cada trabajador afectado, equivalente al 25% del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM).

La Ley N°17.258, que fue el primer intento por regular el Régimen Laboral de los trabajadores del sector de la construcción, se promulgó en 1967. Según Segura (2015), esta ley surgió en un contexto histórico particular caracterizado por un auge en la construcción de edificios de gran envergadura en las principales ciudades del país. Tanto las grandes empresas constructoras como los propios trabajadores demandaban del gobierno la implementación de normativas laborales que atendieran a sus intereses específicos. Como respuesta a esta situación, se llevó a cabo un convenio sectorial que facilitó la promulgación de la Ley 17.258. El artículo 18 de dicha ley estableció la sustitución del régimen de preaviso y despido por el mecanismo del Fondo de Desempleo. De esta manera, se introdujo por primera vez una modificación al régimen de estabilidad impropia aplicable a estos trabajadores (Vázquez Vialard, 1996).

La norma regulaba la situación de los trabajadores de la construcción en casos de cese laboral o despido mediante la creación del Fondo de Desempleo. Este consistía en que el empleador realizaría aportes y los registraría en una libreta. Al finalizar la relación laboral, el trabajador recibiría esta libreta y podría disponer de los fondos acumulados. Hasta la sanción de esta ley en 1967, la cuestión de la estabilidad laboral para los trabajadores de la construcción no tenía una solución uniforme, ya que dependía en última instancia del tribunal que resolviera el caso. Por lo tanto, una de las principales razones que motivaron la creación del Fondo de Desempleo fue la modalidad contractual particular del obrero de la construcción, caracterizada como un contrato por obra determinada. Esta modalidad contractual

³ En rigor, el nombre Fondo de Cese Laboral es más preciso debido a que es posible cobrar de esta cuenta incluso sin estar en el desempleo. Además, no debe confundirse este fondo con el seguro de desempleo, al cual pueden acceder también los trabajadores del sector de la construcción.

presentaba complejidades y ambigüedades tanto en su naturaleza como en sus efectos jurídicos, y la jurisprudencia no ofrecía respuestas claras sobre su naturaleza jurídica (De Carlo, 2014).

De acuerdo con los artículos 1 y 2 de la Ley N° 17.258, el Fondo de Desempleo debía constituirse mediante los aportes mensuales que el empleador estaba obligado a depositar en una cuenta de ahorro bancaria, abierta a nombre del trabajador, durante la vigencia del contrato laboral. El trabajador tendría acceso a estos fondos una vez terminada la relación laboral, independientemente de la causa de la terminación. Según Yossa Aguilar (2019), este régimen original sancionaba de manera muy rigurosa la falta de aportes por parte del empleador y la no entrega de la libreta de aportes al empleado. Como resultado de estas disposiciones estrictas, en 1976 se derogó esta normativa y se redujeron las sanciones por incumplimiento de los empleadores con el sistema de fondo de desempleo.

En 1980, se promulgó la Ley N° 22.250, que estableció el Régimen Laboral del Obrero de la Construcción vigente hasta la actualidad, sustituyendo al sistema establecido por la Ley N° 17.258. Esta nueva ley introdujo un marco jurídico renovado para los trabajadores del sector de la construcción. El artículo 3 de la Ley N° 22.250 estipula que tanto los empleados como los empleadores deben inscribirse en el Registro Nacional de la Industria de la Construcción (IERIC). Este registro tiene la facultad de emitir la Libreta de Aportes del Fondo de Cese Laboral, asegurando así su validez legal. Además, los porcentajes de aportes destinados al Fondo de Cese Laboral (FCL) no pueden ser alterados por acuerdos de convenios colectivos. En este sentido, el FCL constituye un patrimonio inalienable e irrenunciable del trabajador, y no puede ser embargado, cedido ni gravado, salvo para la imposición de cuotas alimentarias y solo tras la ocurrencia del desempleo.

Este sistema no sólo se implementa en Argentina, sino que también se observa en otros países del mundo, donde se han establecido sistemas de protección laboral de este tipo para enfrentar las particularidades de sus mercados de trabajo.

Comparación Internacional

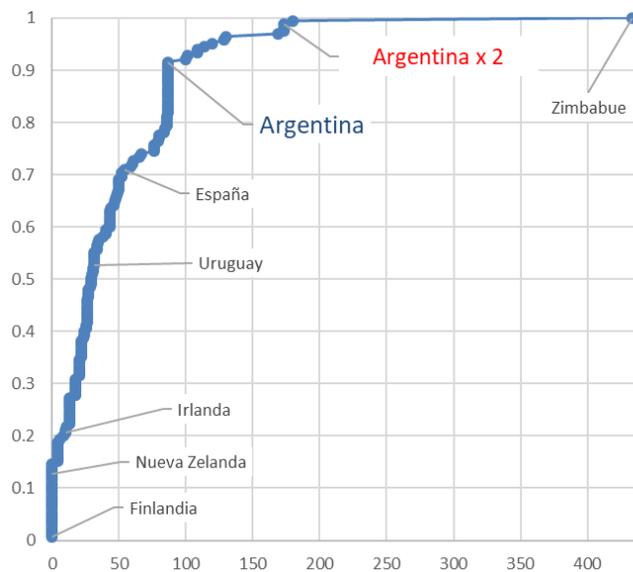
¿Cómo se compara la indemnización por despido en Argentina con la de otros países? Nos centramos primero en la indemnización por despido para trabajadores despedidos con 20 años de antigüedad, sobre la base de Holzmann y otros (2011), que releva información de legislaciones para múltiples países. En comparación internacional, la indemnización por despido de Argentina es elevada; está dentro del grupo de países con indemnización más alta, sobre todo al comparar la indemnización de los trabajadores de mayor antigüedad. De los 165 países para los cuales se disponen de datos, la Argentina se encuentra en la posición 151, es decir, en el grupo del 10% de países con más alta indemnización. Los países que tienen una indemnización incluso mayor está compuesto por países africanos como Zimbabue, Sierra Leona, Zambia, Ghana; algunos países asiáticos, como Sri Lanka, Indonesia y Bangladesh; y sólo dos países de Latinoamérica (Ecuador y Guatemala).

Esta posición relativa de la Argentina considera la indemnización habitual. Sin embargo, durante 2021, por ejemplo, la indemnización argentina se había duplicado transitoriamente. Esos valores posicionan a la Argentina en los más altos puestos, sólo superada por dos países. Hay que tener en cuenta que no es la única vez que se utiliza la doble indemnización; en 2002 también hubo un incremento transitorio que se

extendió por varios años. Computando el valor promedio de la indemnización en los últimos 20 años, entre 2002 y 2021, se llega a un nivel de indemnización sólo superado por nueve países.⁴

Gráfico 1: Indemnización por despido en el mundo: Distribución acumulada de la indemnización a trabajadores de 20 años de antigüedad

(en semanas de salario)



Fuente: Holzman y otros (2011) y legislación laboral Argentina.

Este costo es tan elevado porque la Argentina tiene un sistema proporcional, de un mes por año de antigüedad. Otros países limitan su costo indemnizatorio. En concreto, alrededor del 35% de los países de los que tienen indemnización tienen una indemnización menor a la proporcional para despedidos de más antigüedad. Por ejemplo, Australia tenía en 2011 una indemnización por despido similar a la Argentina para el primer año de antigüedad, pero el 30% del nivel de Argentina para los despedidos con 10 años de antigüedad.

Hay 17 países que comparten los mismos valores de Argentina. En este grupo se encuentran China, Honduras y Corea, entre otros. También estaba Portugal, que luego redujo los costos de despido sustancialmente. Dentro de la comparación hay también un número importante de países que se identifican, en estos datos, sin pago de indemnización. Es el caso de Nueva Zelanda, Dinamarca, Japón, Finlandia y Estados Unidos.⁵

⁴ Para esta comparación tomamos fijos los valores provistos por Holzman y otros (2011) y modificamos los niveles de Argentina, considerando el valor promedio de la indemnización por despido de 20 años de antigüedad en los últimos veinte años.

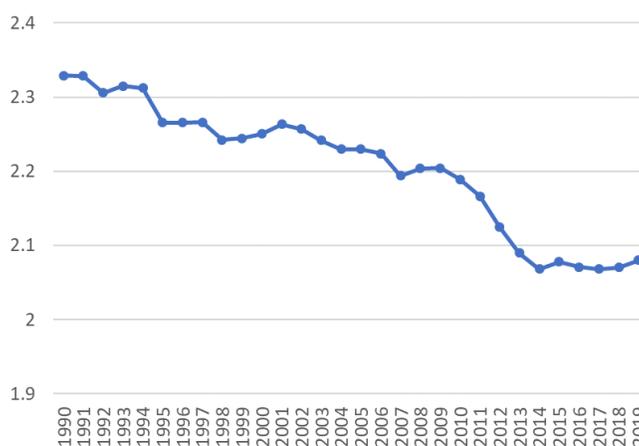
⁵ Cabe aclarar que, a pesar de estar en este grupo, Estados Unidos tiene costos de despido que no se identifican con una indemnización. Estos costos surgen del sistema impositivo que determina las contribuciones y que depende del historial de despedidos de la empresa, el denominado *experience rating* (Johnston, 2021). Adicionalmente a ello, aunque Estados Unidos no tiene una indemnización definida legalmente, alrededor de un 20% de los contratos

4 Reformas a la protección al empleo y el sistema de cuentas individuales

Argentina no sólo tiene una elevada indemnización por despido, sino que, considerando la tendencia de las reformas en otros países, su posición es cada vez más extrema. En esta sección describiremos la tendencia general de las reformas. Para ello, nos basaremos en el indicador de protección al empleo entre los países de la OECD. Este indicador incluye no sólo los costos de despido sino también las regulaciones o limitaciones al momento de un despido.⁶ Luego, describiremos algunas reformas en algunos países, y los sistemas vinculados con cuentas individuales.

El Gráfico 2 muestra el promedio del indicador de protección al empleo entre los países de la OECD. El indicador toma valores entre 0 y 6 para cada país relevado y presenta información anual. El indicador ha tendido a reducirse desde 1994 y lo ha hecho un 6% en los últimos diez años. De los 47 países con información, 13 países redujeron su protección al empleo. Unos 6 países incrementaron su protección, pero estos partían de niveles muy bajos. Así, los países relevados han tendido a asemejarse entre sí, reduciendo la dispersión del indicador, y han tendido a moderar la protección al empleo.

Gráfico 2: Índice de protección al empleo en países de la OECD



Nota: El gráfico surge de promediar el índice de protección del empleo en los 34 países de la OECD. El indicador tiene un rango de entre 0 y 6 para cada país. El índice construido corrige por cambios en composición en el panel de países.

laborales incluyen indemnización al momento del despido como un acuerdo privado (Chetty, 2008). Esta aclaración destaca que puede haber costos de despido y protección al empleo en estos países desarrollados aunque su indemnización sea nula.

⁶ Nos concentramos en el indicador de la OECD de Protección al empleo de un despido individual de los contratos regulares. Otros indicadores incluyen despidos colectivos y contratos temporarios, así como un indicador sintético, incluyendo los tres componentes. El indicador busca resumir los diferentes componentes que hacen a los costos de despido, incluyendo preaviso, indemnización, pero también procedimientos de notificación al trabajador, demoras, tiempo de notificación, definición de despido justificado o injustificado, extensión del período de prueba, la posibilidad de reincorporación luego de un despido injustificado, y el tiempo máximo para realizar un reclamo.

Países como Portugal, España, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, Grecia e Italia, han reducido sustancialmente su protección al empleo entre 2008 y 2015. En muchos casos estas modificaciones han estado dentro de una reforma más integral del mercado de trabajo, motivadas en promover la creación de empleo.

Dos ejemplos importantes son los de Portugal y España. En el caso de Portugal, se pasó de un sistema de un mes de salario por año trabajado con un mínimo de 3 meses a un pago de 12 días por año trabajado sin mínimo, una reducción sustancial. De este modo, Portugal se acercó al promedio de la OECD, aunque mantuvo una alta protección en los contratos temporarios. España reformó también en 2012 una serie de instituciones laborales: la indemnización por despido injustificado se redujo de 45 días a 33 días de salario por año trabajado, con un máximo que pasó de 42 meses de salario a 24 meses de salario (García-Louza, 2020). En el despido con causa, si bien se mantuvo en 20 días de salario por año trabajado, con un tope de hasta 12 meses de salario, la ley introdujo un criterio claro para identificar razones económicas para el despido, reduciendo en la práctica tanto los costos de despido en sí como los costos asociados a la litigiosidad laboral. Por último, las firmas de 50 empleados o menos tuvieron acceso a un nuevo contrato con incentivos y reducciones de cargas, un periodo de prueba de un año, y un subsidio temporario a la indemnización por despido en firmas de hasta 25 trabajadores.

El sistema de cuentas individuales y sus efectos

Un cambio más radical es el de transformar la indemnización por despido en cuentas individuales para el trabajador. Algunos países introdujeron este sistema tempranamente (Brasil); otros lo implementaron con una reforma reemplazando al sistema tradicional de indemnización (Austria, Colombia).

El sistema de cuentas individuales puede tener diferentes formas de implementación, pero su rasgo común es que el empleador realiza un pago durante la relación laboral para constituir un fondo a nombre del trabajador. Este fondo es invertido a un retorno (que al menos compense la inflación). Al momento de la separación, el trabajador dispone del total acumulado en esta cuenta individual.

En algunos casos, se considera separación tanto al despido como a una renuncia o a la jubilación, es decir que la cuenta es del trabajador y puede disponer de ella libremente una vez que se desvincula del empleador, cualquiera sea el motivo. La cuenta es incluso transferible por herencia. Asimismo, en algunos casos, no hay costos adicionales de despido.

En los siguientes apartados describiremos brevemente algunos casos de cuentas individuales, sus particularidades y las diferencias de implementación, así como sus resultados. Estos ejemplos son importantes para tener en cuenta los posibles impactos de reformas y los detalles necesarios para su implementación. Particularmente interesante son los efectos de las transiciones hacia el nuevo sistema, como en el caso de Austria.

Austria

Hacia 2003 Austria reformó su sistema de indemnización por despido, pasando de un sistema tradicional a un sistema de cuentas individuales, luego de un arduo proceso de negociación. Una de las pautas importantes en esta reforma fue la de mantener el costo laboral para las empresas.⁷

⁷ Esta descripción se basa en Kettemann y otros (2017).

El sistema tradicional determinaba un pago al despido (o a la terminación de un contrato temporal) a partir de los 3 años de antigüedad del trabajador. En ese caso, el trabajador recibía el equivalente a 2 meses de salario. Para mayor antigüedad se recibía 3, 4, 6, 9 y 12 meses a partir de una antigüedad de 5, 10, 15, 20 y 25 años, respectivamente. Los despidos con causa se exceptuaban de esta indemnización, como también las renunciaciones. Sin embargo, se incluía un pago de indemnización al momento del retiro (sólo para el caso de trabajadores con 10 o más años de antigüedad).⁸

En 2003 se dispuso un nuevo sistema. Todos los nuevos contratos asalariados, los iniciados desde el 1ro de enero de 2003, se rigen por el nuevo sistema, con la excepción de los funcionarios públicos (un 10% del empleo asalariado). Comenzando desde el segundo mes del empleo, el empleador tiene que transferir 1.53% del salario a la cuenta individual. Esta cuenta acumula intereses. Cuando la relación laboral se termina (tanto por despido o por renuncia) el trabajador continúa en poder de esos fondos. El trabajador puede realizar retiros de esta cuenta sólo luego de 3 años de antigüedad, después de un despido o desvinculación mutuamente acordada entre trabajador y empleador, o a la finalización de un empleo temporario. Sin embargo, cuando el trabajador renuncia o es despedido por razones disciplinarias, no tiene posibilidad de hacer retiros de su cuenta. Cuando el trabajador se jubila con un saldo positivo en la cuenta individual puede solicitar un pago de todo su fondo o transformar ese monto en anualidades. Los retiros en anualidades no devengan impuestos, mientras que otros retiros están afectados por una tasa impositiva del 6%.

La regulación acreditó inicialmente nueve fondos (MVK "Mitarbeitervorsorgekassen") para administrar estas cuentas. Cada firma elige, aisladamente o en conjunto con sus empleados, el fondo que administrará los aportes. Los fondos tienen una comisión de administración de 1% o hasta 3.5% de las contribuciones y hasta 0.8% del capital del fondo (Hofer, 2006).

Los fondos están regulados. Pueden invertir en activos bancarios, créditos, bonos, acciones (hasta un 40% del total) y fondos de inversión; a lo sumo se puede invertir un 50% en moneda extranjera y a lo sumo 10% en una misma compañía (sumando bonos y acciones).

La reforma del 2003 aplicaba automáticamente a todos los puestos nuevos. Sin embargo, se habilitó a la conversión de aquellos contratos viejos en la medida en que tanto el trabajador como el empleador acordaran el cambio. Se consideraron dos posibilidades: (i) un cambio parcial, congelando el derecho indemnizatorio y comenzando la acumulación en la cuenta; (ii) un cambio completo, desembolsando el derecho de indemnización como un aporte a la cuenta individual (se pagaba el monto de indemnización que hubiera correspondido a un despido en el momento, pero no al trabajador directamente sino a su cuenta individual). Sin embargo, estos métodos de transición fueron muy poco utilizados, y sólo una proporción muy baja tuvo conversiones al nuevo sistema.

La reforma generó importantes efectos, a través de modificaciones en incentivos. En primer lugar, el cambio de sistema mejora la cobertura de la indemnización, dado que todos los trabajadores desde el segundo mes de antigüedad tienen un aporte a su cuenta, en un fondo que garantiza su cobro, más allá de la iliquidez o quiebra de su empleador. Con el sistema tradicional, sólo los trabajadores que pasaban

⁸ Es en parte esta condición de financiamiento parcial al retiro lo que generó la idea de un sistema de cuentas individuales que sirviera también como un pilar para la pensión.

los tres años de antigüedad recibían indemnización, por lo que era una práctica frecuente evitar su pago despidiendo a los trabajadores antes de ese período, sobre todo en algunos sectores particulares.⁹

Por un lado, desde el punto de vista del empleador, se elimina la incertidumbre con respecto al costo de despido. La indemnización se convierte en un pago mensual. El despido en sí, por lo tanto, no tiene ningún costo adicional para el empleador. Además, la alícuota a pagar, de 1.53%, fue fijada para no aumentar los costos laborales de las empresas en promedio. Así, las firmas no se ven afectadas negativamente en su incentivo a generar nuevo empleo y no tienen costos adicionales al momento de despedir.

Por otro lado, desde el punto de vista de un trabajador, el nuevo sistema constituye una reducción en la transferencia al despido. Por ejemplo, en 3 años de aportes se acumularía poco más de medio salario, mientras que el sistema tradicional implicaba dos salarios. Es decir, al despido, los trabajadores recibirían un cuarto de lo que hubieran recibido con el sistema tradicional.¹⁰ Las diferencias entre los dos sistemas se van reduciendo para trabajadores con más antigüedad. Por supuesto que el nuevo sistema beneficia a los trabajadores que no son despedidos sino que renuncian. Esto ocurre porque el saldo acumulando en su cuenta individual sigue a su nombre. Por último, los trabajadores que, sin despido ni renuncia, se jubilan con cuarenta años de antigüedad acceden a una transferencia levemente mayor a la del sistema anterior (hay que recordar que en ese país, los trabajadores que se jubilan en un empleo recibían indemnización en el sistema anterior). Sin embargo, este sistema no alcanzó a generar un monto suficiente como tercer pilar (privado) para las jubilaciones, algo que inicialmente se buscó. Por ejemplo, Hofer (2006) calcula que con 40 años de antigüedad (sin retiros) el fondo acumularía poco más que el equivalente a un año de salarios.

El nuevo sistema también elimina el costo de oportunidad de la renuncia. Con el sistema tradicional los trabajadores que renunciaban perdían el derecho acumulado de la indemnización por despido (como ocurre con los sistemas tradicionales en general) y también por jubilación (algo particular en el caso de Austria). El nuevo sistema permite al trabajador renunciar sin perder ese derecho. Adicionalmente, también induce a acordar con el empleador una desvinculación en vez de renunciar, de modo de además poder acceder al monto de la cuenta individual.

La proporción de ocupados con cuentas individuales (afectados por la reforma) llegó al 70% en 2008. Esto implica una amplia cobertura a sólo cinco años de haber comenzado el nuevo sistema. La proporción aumentó aún más al permitir a los trabajadores independientes (no asalariados) participar también en el mismo esquema. En 2019 se llegó a 3.6 millones de beneficiarios de la cuenta individual.

Los fondos también tuvieron una acumulación importante llegando a los 2.800 millones de euros en 2009 (Hofer y otros, 2011) y a los 10.600 millones de euros en 2017, representando alrededor del 3% del PBI. En 2020 llega a casi 15 mil millones, aproximadamente un 4% del PBI (tomando el PBI pre-pandemia).¹¹ Las contribuciones fueron creciendo llegando a los 800 millones de euros en 2009, mientras que los retiros alcanzaron casi 200 millones de euros en 2009. Cuando los trabajadores están en posición de retirar sus

⁹ Un ejemplo es el sector de la construcción, donde las empresas solían despedir antes de que se cumplieran los dos años de antigüedad, dado que en el sector construcción la antigüedad requerida era menor

¹⁰ Si bien los fondos acumulan interés, en la primera etapa esos montos son muy pequeños. Adicionalmente, el sistema tradicional se basa en el último salario que suele ser sustancialmente mayor que el salario inicial o el promedio de toda la relación laboral. Por este motivo, muchos trabajadores terminarían recibiendo menos que un cuarto de lo que hubieran recibido al despido.

¹¹ Ver <https://www.wko.at/site/betriebllichevorsorgekassen/statistiken-und-downloads.html>.

fondos o dejarlos invertidos en el MVK, el 90% se decide por el retiro. La razón típicamente esgrimida es el magro retorno de la inversión en los MVK (Hofer y otros, 2011).

La composición de la inversión de los fondos, en la práctica, fue conservadora, dado que se requiere liquidez (para hacer frente a los retiros por despido) y cierta seguridad exigida en los retornos, dado que los MVK deben al menos garantizar el monto acumulado de aportes (se requiere una ganancia mayor a cero para cada trabajador). En concreto, los fondos invierten poco en acciones (sólo un 6% en 2005), mientras que el 80% queda invertido en bonos (en euros). Así, los retornos fueron bajos en promedio: rondaron el 2% con retornos más bajos en varios años, o incluso negativos (-2%) en 2008.

Una de las cuestiones de la implementación del sistema de cuentas individuales es que, en las recesiones, con el incremento del despido, las instituciones financieras podrían resultar vulnerables. Esto no parece haber sido el caso durante 2020, con el shock de la pandemia. En ese año el monto total de capital en los fondos se incrementó, aunque el retiro llegó a 700 millones de euros. En plena pandemia hubo un incremento de 100 millones de euros de retiro adicional, mientras que el stock del fondo creció en más de mil millones.¹²

Finalmente, los efectos de la reforma sobre la movilidad de los trabajadores y los puestos de trabajo son consistentes con los incentivos descritos, aunque son también muy moderados, considerando el cambio sustancial del sistema.

Hofer y otros (2012) comparan las separaciones en el nuevo sistema con las separaciones antes de la reforma. Comprueban que la separación aumenta 1.2 puntos porcentuales para las mujeres y 0.4 puntos porcentuales para los hombres en el cuarto año de antigüedad (el primer año directamente afectado por la indemnización por despido). Estos cambios son moderados, dado que parte de una tasa de separación anual de 20%. El efecto sería un incremento de la tasa de separación de entre un 6% y un 2%. El trabajo encuentra también que las separaciones por renuncia (transiciones empleo-empleo) aumentan 0.5 puntos porcentuales para las mujeres y muy poco para los hombres. Para su estimación consideran a los ocupados de más de tres años de antigüedad de entre 20 y 45 años de edad, es decir, un grupo relativamente amplio de trabajadores.

Kettemann y otros (2017) analizan los efectos de esta reforma sobre las renunciaciones. Se concentran en el caso particular de los que renuncian en empresas que sufren un proceso de reducción de empleo.¹³ Encuentran que estos puestos de trabajo tienen una tasa de separación (incluyendo despidos y renunciaciones) 20% más alta en el nuevo sistema en comparación con el sistema tradicional. En concreto, la proporción de trabajadores que se mantienen empleados se reduce en 12.5 puntos porcentuales. De este cambio, casi todo es explicado por el aumento de las renunciaciones, que se incrementan más del 60% después de la reforma; y algo por despidos (o transiciones al desempleo) que aumentan un 30%.

Usando un modelo más completo estiman que la reforma generó una caída en el desempleo de alrededor de 0.6 puntos porcentuales en Austria y un incremento de la productividad de alrededor de 0.33% por la mayor movilidad de los trabajadores. Estos valores moderados surgen también porque el sistema austríaco tradicional no era muy costoso. Estiman que si se partiera de un sistema como el del sur de

¹² Ver <https://www.wko.at/site/betrieblichevorsorgekassen/jahresuekblick-2020.pdf>

¹³ Se trata de trabajadores en firmas que van a experimentar despidos masivos en los siguientes dos años. En estas empresas, se centran en una muestra de trabajadores de entre 25 a 55 años de edad que tenían al menos un año de antigüedad.

Europa (el español, por caso) los beneficios hubieran sido mayores: estiman una caída de 5 puntos porcentuales en el desempleo, un incremento de la productividad de 0.66%, y un aumento del producto en total de 6%.

Brasil

En Brasil, el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS) fue creado en 1966 como reserva de dinero para proteger al trabajador ante un despido injustificado, al acabar un contrato de plazo fijo o por jubilación. Luego se extendió su objetivo para ayudar al empleado a comprar su vivienda, enfrentar una emergencia y/o asistir a su familia en caso de muerte.

Forman parte del régimen del FGTS, todos los empleados que tengan contrato fijo o temporal, los trabajadores rurales, los empleados domésticos y hasta los atletas profesionales. Mientras que los trabajadores independientes o autónomos, que no poseen un vínculo laboral, no tienen derecho a este fondo.

Al principio de cada mes, el empleador tiene la obligación de depositar el 8% del salario bruto del trabajador en una cuenta a nombre del empleado en la Caja Económica Federal. El gobierno administra esos recursos y los destina a inversiones en las áreas de vivienda popular, saneamiento básico e infraestructura urbana, a cambio de un rendimiento anual del 3% más la tasa de referencia para intereses.

El dinero en esas cuentas de la Caja Económica Federal puede ser retirado cuando el empleado es despedido de manera injustificada, cuando se termina un contrato por plazo determinado, cuando se rescinde el vínculo laboral por muerte del empleador o extinción total de la empresa, cuando el trabajador cumple 70 años o se jubila, o cuando una cuenta permanece sin depósitos durante tres años seguidos.

Si el empleado es despedido injustificadamente, el empleador deberá pagarle, además, una multa de 40% sobre los valores depositados en la cuenta del FGTS, debidamente corregidos (indenização compensatória). Los fondos no pueden ser retirados de forma inmediata por el trabajador cuando el despido se da por una causa justa o cuando el empleado renuncia.

Con la reforma de flexibilización laboral de julio de 2017 (Lei 13467/2017) se sumó una nueva modalidad de rescisión del contrato laboral, de común acuerdo entre empleado y empleador, una suerte de retiro voluntario negociado. En ese caso, la multa del 40% sobre los valores en la cuenta del FGTS pasó a ser del 20%. Además, el empleado no podrá retirar de inmediato el 100% del dinero, sino el 80% de los depósitos. Finalmente, el preaviso exigido pasó de 30 a 15 días.

Por otra parte, la legislación permite recurrir a esa reserva en caso de que el trabajador quiera comprar una vivienda propia; cuando el empleador, su cónyuge, algún hijo, sufra alguna enfermedad grave; en caso de necesidad personal urgente o grave derivada de alguna situación de emergencia, o cuando fallece el empleado, y el fondo puede ser retirado por sus herederos.

En el caso de Brasil, el FGTS reduce los costos de juicios laborales, pero no elimina los costos de despido porque se asemeja a un sistema mixto, donde al momento de despedir, el empleador debe realizar un pago adicional.

Colombia

Una de las debilidades del sistema tradicional es que los trabajadores formales suelen no recibir la totalidad de la transferencia a la que tienen derecho. La razón principal es que muchos de los despidos

surgen de empresas que están en quiebra, con falta de liquidez para el pago de estas indemnizaciones. La reforma en Colombia entre 1990 y 1991 buscó asegurar a los trabajadores esa transferencia a partir de exigir a las empresas el pago de la liquidación en una cuenta individual cada año, de modo de que las firmas siempre tuvieran liquidez asegurada para el pago de la cesantía.¹⁴

Así, luego de la reforma, cada año, el empleador debe componer un Fondo de Cesantía de cada trabajador liquidando el 31 de diciembre de cada año un mes de salario (o proporcional, si el trabajador no completa el año de antigüedad). Al terminar el contrato de trabajo por cualquier causa, tanto despido o renuncia, el trabajador puede retirar las sumas a su favor. Adicionalmente, el trabajador puede retirar parcialmente los fondos de cesantía con objetivos puntuales como financiamiento de vivienda, educación y otros.

Los Fondos de Cesantía deben ser administrados por sociedades reguladas por el gobierno y deben asegurar una rentabilidad no inferior a la tasa efectiva promedio de los depósitos a 90 días, cobrando una comisión de administración sobre la rentabilidad adicional a ese piso.

Los fondos tienen la ventaja de hacer transparente el vínculo entre contribuciones y pagos, reduciendo o eliminando las distorsiones en el mercado de trabajo. Sin embargo, la nueva ley no fue de obligatoria aceptación para los trabajadores con contratos anteriores a su promulgación, lo cual limita su efectividad y crea distorsiones entre grupos de trabajadores. Por otro lado, la reforma de 1990 eliminó el derecho a reintegro para trabajadores de más de 10 años y modificó la escala que relaciona años de antigüedad e indemnización, aunque aumentando el número de salarios que la empresa tiene que pagar en caso de despido injustificado. Así, la reforma redujo la incertidumbre, pero aumentó el costo de la indemnización. (Lora y Pagés, 1997).

El cambio hacia una cuenta individual asegura una transferencia a los trabajadores. Esto debería ser valorado por los trabajadores, que con este sistema pueden percibir directamente los montos disponibles para ellos en el caso de la cesantía. Kugler (2005) analiza si esta valoración adicional generada por el Fondo de Cesantía se traduce en cambios en el mercado laboral, y en concreto, en los salarios. Si los trabajadores efectivamente valoraran este sistema, los contratos con el Fondo de Cesantía serían preferidos en comparación al sistema tradicional, y tendrían un incremento de la oferta, y una reducción del salario.

Kugler (2005) encuentra que los salarios de los beneficiarios de las cuentas individuales se redujeron alrededor de un 6%. En concreto, las estimaciones implican una caída en los salarios equivalente a un 60% de las contribuciones a las cuentas individuales. Así, la cuenta individual es un costo adicional para la empresa, dado que debe pagar el monto incluso cuando no despida al trabajador. Sin embargo, parte de este costo adicional se ve compensado por la reducción de salarios.

La interacción entre la indemnización por despido y el seguro de desempleo

Los efectos y la relevancia de la indemnización por despido dependen de las características de otras instituciones laborales. Por ejemplo, la literatura ha destacado la importancia del salario mínimo, de los convenios colectivos, de la determinación de los salarios, de las políticas de jubilación anticipada, y del seguro de desempleo.¹⁵ El seguro es relevante por tres motivos principales: por incentivos a declarar un despido, por los costos fiscales del seguro de desempleo, y porque ambos son una transferencia al

¹⁴ Las reformas tuvieron un contenido más amplio; aquí nos centraremos en el fondo de cesantía. Ver Avella Gómez (2012).

¹⁵ Algunos ejemplos son Bertola y Rogerson (1997), Layard y Nickell (1999), Boeri y Jimeno (2005).

trabajador desocupado. Para ver esta vinculación podemos considerar la situación cuando no hay costos de despido.

Desde el punto de vista de los incentivos, si no hay costo alguno al momento del despido, todas las desvinculaciones son iguales para la empresa y el trabajador. En ese caso, ambas partes pueden declarar una renuncia como despido sin consecuencias. En ese caso, todas las desvinculaciones tendrán una cobertura del seguro de desempleo y se perdería el rol principal del seguro de desempleo, que busca mantener los ingresos de los trabajadores en su búsqueda de un nuevo empleo luego de ser despedido por factores que exceden al trabajador (no por una renuncia). En otras palabras, el seguro de desempleo finalmente incentivaría las renunciaciones si luego de cualquier desvinculación el trabajador recibe esas transferencias.

El seguro de desempleo es un gasto para el fisco. Por cada despido hay un gasto fiscal. Sin costo de despido ni distinción entre despido y renuncia se incrementa el gasto para el fisco de proveer seguro de desempleo en todos los casos, un costo que los empleadores no internalizan.

El tercer motivo para integrar al seguro de desempleo en el análisis es que, a fin de cuentas, indemnización y seguro son formas diferentes de compensar al trabajador por la pérdida del empleo. En tanto ingreso del trabajador, ambos cumplen un rol similar. Por ese motivo, desde el punto de vista del trabajador que recibe una indemnización muy elevada, el monto del seguro de desempleo es mucho menos importante. Dado que su rol es diferente, es típico que en los países coexistan ambos sistemas. La indemnización es una transferencia de una única vez, mientras que el seguro de desempleo es una transferencia mensual condicional en que el trabajador no tenga empleo (formal) y esté buscando trabajo. Desde el punto de vista económico, y como compensación para el trabajador despedido, podemos separar, arbitrariamente, dos roles diferentes: la indemnización compensa al trabajador parcialmente por la pérdida económica de ser desvinculado, mientras que el seguro de desempleo lo cubre parcialmente del riesgo de un desempleo prolongado. Si consideramos los riesgos que estos montos aseguran, podríamos pensar en que la indemnización asegura parcialmente por la caída de salarios futuros (por pérdida de capital humano específico) que un trabajador despedido enfrenta; el seguro de desempleo asegura parcialmente por la falta de ingresos laborales por un período de tiempo incierto.

Estos puntos sugieren que una reforma sustancial de la indemnización por despido precisa un replanteo del sistema de seguro de desempleo.

5 Reformas para Argentina

En esta sección describimos algunas posibilidades de reforma de la indemnización por despido hacia cuentas individuales. Consideramos dos posibilidades: una cuenta individual y un sistema mixto.

La primera, una cuenta individual, se basa en extender el sistema del sector de la construcción para el resto de la economía. Se trata entonces de una alícuota del 12% del salario que contribuye a una cuenta individual durante los primeros doce meses de la vinculación laboral, y que luego se transforma en una alícuota de 8%. Estos montos constituyen la cuenta individual que además tiene un rendimiento, que luego asumiremos que permite mantener exactamente el valor del salario.

La segunda alternativa es la de un sistema mixto. Este sistema también se basa en una cuenta individual, que acumula un 2% mensual sobre el salario bruto como una contribución patronal. Adicionalmente, la

base de indemnización se computaría de manera similar al tradicional: un mes de salario por año trabajado o fracción mayor a 3 meses. Un trabajador despedido cobraría de su cuenta y el empleador pagaría la diferencia entre lo que debería cobrar según el sistema tradicional y lo que tiene en la cuenta individual (considerando lo aportado por ese empleador). Para limitar el costo de despido, el pago adicional del empleador por concepto de indemnización tendría un máximo de 8 salarios de referencia en concepto de indemnización. El empleador pagaría sin tope los meses de preaviso, por lo que finalmente estaría pagando como máximo 10 salarios de referencia al momento de despido. Si el trabajador renuncia o se jubila puede acceder a su cuenta.

Estas alternativas que consideramos para la evaluación y las microsimulaciones se vinculan con diversas propuestas vigentes desde 2021. En concreto, ha habido dos proyectos de ley que se vinculan con las cuentas individuales. El primero propone una fórmula de aporte dependiente de la antigüedad promedio de los trabajadores de la firma. El segundo proyecto se vincula más con el sistema del sector construcción. Este proyecto propone modificar el pago de indemnización a las nuevas relaciones laborales. Para ello, se propone adicionar una alícuota de 12% el primer año y 8% los siguientes a las contribuciones con un destino de una cuenta individual. Estas alícuotas son un tope, y pueden modificarse de acuerdo a la rotación del sector. Adicionalmente, la propuesta excluye al “sueldo anual complementario, recargos legales sobre horas suplementarias, indemnizaciones de cualquier naturaleza o cualquier otra suma no remunerativa”. Lo invertido se integrará en un fondo público, Fondo Nacional de Cese Laboral (FNCL), y se prevé su inversión en cualquier instrumento de bajo riesgo que genere interés. A su vez, se propone que toda desvinculación (sin distinguir despido o renuncia) sea cubierta por FNCL con un monto equivalente a un sueldo por cada año de servicio o fracción mayor a 3 meses. El trabajador podrá optar por un pago único o de manera parcial (dejando el saldo invertido) o periódica. Los montos percibidos estarán exentos de todo gravamen. Ante una controversia sobre el monto, el trabajador podrá rechazar la liquidación final, el FNCL no abonaría el monto hasta tanto la controversia se resuelva.

Una alternativa también planteada recientemente, es la creación de una cuenta no para el trabajador sino para el empleador.¹⁶ En concreto la propuesta toma las contribuciones al Fondo Nacional de Empleo (FNE) como valor de una cuenta de la empresa. Al momento del despido la propuesta prevé que la empresa pague la indemnización tradicional con un tope de la indemnización de 4 salarios mensuales. A partir de allí, lo acumulado por la cuenta del FNE de esa empresa para ese trabajador iría para el trabajador. Dado que esta propuesta cambia el presupuesto del gobierno (utiliza una alícuota que hoy se destina a financiar el seguro de desempleo y otros programas), no la consideramos como alternativa de evaluación. Tampoco consideramos la propuesta denominada “Mochila Argentina” porque, entre otros aspectos, no es fiscalmente neutral (para una descripción de esa propuesta ver Karagozian, 2023). Adicionalmente, el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 explicita la posibilidad de constituir un fondo de cese laboral,¹⁷ así como también lo hace la ley 27742.¹⁸

¹⁶ Esta propuesta fue elaborada por Jorge Colina (ver <https://eleconomista.com.ar/2021-09-mochila-para-despido-en-cabeza-del-empleador/>).

¹⁷ En el artículo 81 se lee “Mediante convenio colectivo de trabajo, las partes podrán sustituir el presente régimen indemnizatorio por un fondo o sistema de cese laboral cuyo costo estará siempre a cargo del empleador, con un aporte mensual que no podrá ser superior al OCHO POR CIENTO (8%) de la remuneración computable.

¹⁸ En el artículo 96 se establece: “Mediante convenio colectivo de trabajo, las partes podrán sustituir la indemnización prevista en el artículo 245 de la ley 20.744 por un fondo o sistema de cese laboral conforme los parámetros que disponga el Poder Ejecutivo nacional. Los empleadores podrán optar por contratar un sistema

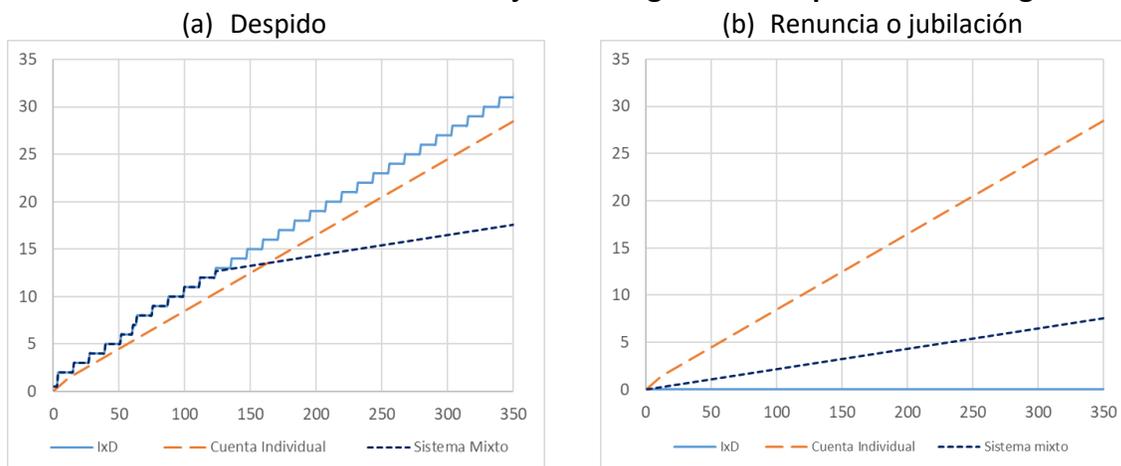
6 Evaluación de las propuestas

¿Cuáles serían los cambios en transferencias para trabajadores y costos para las empresas según estas alternativas? Para analizar esto, lo mejor es comenzar resumiendo cada alternativa. Haremos esto graficando los montos involucrados en diferentes casos.

Se presentan el sistema tradicional de indemnización por despido (IxD), el sistema de cuentas individuales (similar al que surgiría de ampliar el sistema de construcción), y el sistema mixto. En todos los casos se asume que los salarios y las inversiones de las cuentas individuales compensan exactamente la inflación.

El Gráfico 3 resume las transferencias a los trabajadores cuando se termina la relación laboral en términos de salarios mensuales, asumiendo un salario constante. En el panel (a) del Gráfico se reporta la transferencia recibida al momento del despido. Por ejemplo, si el trabajador es despedido en el mes 50 (a los cuatro años de antigüedad) todos los sistemas evaluados implican aproximadamente la misma transferencia, equivalente a 5 meses de salario (cuatro meses de indemnización y uno de preaviso en el caso de IxD). Según la cuenta individual, sin embargo, recibiría 4.48 meses. Es en los despidos de más antigüedad cuando los sistemas difieren más. Por ejemplo, con veinte años de antigüedad (mes 240), el sistema tradicional implicaría una transferencia de 22 salarios mensuales, la cuenta individual de 19.68, y según el sistema mixto 15.2. Los menores montos en el caso del sistema mixto surgen por el tope al pago de indemnizaciones (8 salarios mensuales).

Gráfico 3: Transferencias a los trabajadores según sistema por mes de antigüedad



Nota: Montos de transferencia en salarios base. El panel (a) muestra los montos recibidos por los trabajadores que son despedidos, según mes de antigüedad. El panel (b) muestra los montos recibidos por los trabajadores que renuncian o se jubilan en el puesto según mes de antigüedad en el puesto. Para este gráfico se asume un salario constante en el tiempo, y el SAC está prorrateado en cada mes.

privado a su costo, a fin de solventar la indemnización prevista en el presente artículo y/o la suma que libremente se pacte entre las partes para el supuesto de desvinculación por mutuo acuerdo conforme artículo 241 de la ley 20.744.” La reglamentación de esta medida está pendiente al momento de escribir este documento.

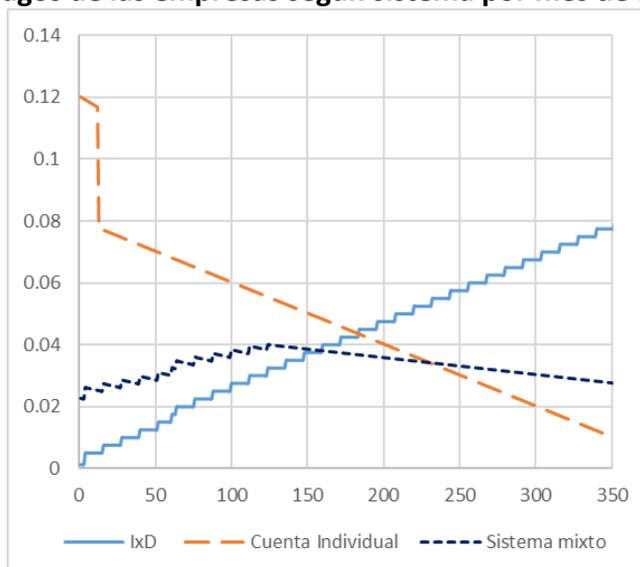
En el panel (b) del Gráfico se reporta la transferencia recibida por el trabajador al renunciar. En este caso, el trabajador no recibe transferencia según la indemnización tradicional. Las transferencias de la cuenta individual y del sistema mixto surgen simplemente de aplicar las alícuotas correspondiente.

Así, se explicita que, si bien las cuentas individuales tienen un pago menor a la indemnización, esto no necesariamente redundaría en un empeoramiento de la situación del trabajador. Un trabajador que no es despedido, sino que renuncia, se verá beneficiado. Algo similar ocurre con el sistema mixto. En estos dos casos, hace falta identificar la cantidad de transiciones, despidos y renunciaciones, para cuantificar si estos sistemas redundan en una mejora para el trabajador promedio.

El Gráfico 4 analiza el pago de las empresas. Los pagos, en rigor, dependen de cuándo despiden las empresas, si hay trabajadores que renuncian, si el salario cambia con la antigüedad, etc. A esta altura, realizaremos supuestos completamente arbitrarios con el objeto de simplificar la lectura del gráfico. Analizamos el caso de una empresa que contrata 400 trabajadores y despide un trabajador cada mes. Se presenta la cantidad de salarios mensuales pagados según cada sistema.

El Gráfico reporta el pago en términos de salarios mensuales por trabajador inicialmente contratado. Por ejemplo, el primer mes considerado, según el sistema tradicional se paga 0.5 salarios al trabajador despedido, lo que implica un valor de $0.00125 = 0.5/400$. En comparación, la cuenta individual paga 0.12, dado que la alícuota se aplica a todos los trabajadores. Según el sistema mixto, el pago de la firma llega a 0.02 para todos los trabajadores, más un adicional del despido de un trabajador.

Gráfico 4: Pagos de las empresas según sistema por mes de antigüedad



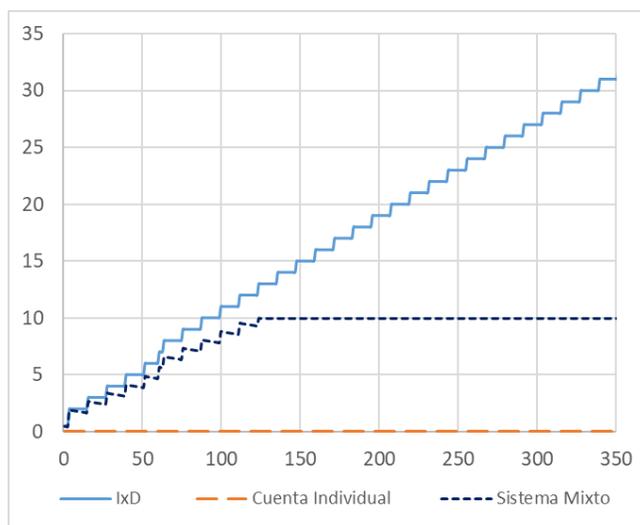
Nota: El gráfico reporta meses de salario por trabajador inicialmente contratado como costo laboral para las empresas.

La misma comparación en la antigüedad de veinte años cuando se despide a un trabajador se pagan 22 meses de salario, lo que representa $0.055 = 22/400$. La cuenta individual decrece hasta 0.032, debido a que la cantidad de trabajadores por los que se paga la cuenta individual decrece. Los pagos de la firma con un sistema como el propuesto presentan una situación intermedia: inicialmente el pago es mayor que con la indemnización tradicional pero mucho menor al de la cuenta individual; el aumento es mucho menos pronunciado que en el caso del sistema tradicional; a partir de que el tope de pago por indemnización de

ocho meses el pago comienza a decrecer de manera similar a la cuenta individual, aunque más moderadamente.

Más allá de la arbitrariedad de la situación presentada, el mensaje de este gráfico es que la cuenta individual adelanta los pagos: incluso cuando no haya desvinculaciones se paga por ese concepto. Entonces, la cuenta individual implica un costo en todas las circunstancias (incluso si no hay despido) y se paga antes (la empresa anticipa el pago de los montos que serán luego transferidos al trabajador al momento del despido). Ambos puntos implican un mayor costo para la firma al momento de contratar un trabajador. En promedio, la simple suma considerando todos los períodos (hasta el período 400) encontramos que la firma pagaría por el sistema de indemnización por despido 15.37 salarios, 16.35 salarios según la cuenta individual, y 11.92 salarios según el sistema mixto. Si en vez de considerar la sumatoria de todos los períodos hiciéramos el valor presente descontando cada período a una tasa real del 0.2% mensual (aproximadamente 2.4% anual) obtendríamos valores de 9.77, 12.87 y 8.5, respectivamente. Es decir que la cuenta individual es el sistema que más costos genera en términos de salarios pagados; el sistema mixto es el de menor valor presente. Por supuesto, una mayor tasa de descuento reduce el costo en valor presente de la indemnización tradicional, dado que este sistema posterga el pago. Con una tasa del 0.6% mensual (7.44% anual) el valor presente de la cuenta individual duplica al de la indemnización. Además, una mayor tasa de descuento también reduce más el valor presente de los pagos del sistema de indemnización en comparación al sistema mixto. En concreto, ambos valores presentes se igualan a una tasa del 5.4% anual.

Gráfico 5: Costos al despido según sistema



Nota: Pagos de la empresa al trabajador al momento del despido según sistema. La Cuenta Individual no tiene pagos al momento del despido.

El Gráfico 5, por su parte, muestra el monto a pagar por la empresa al momento del despido, comparando los tres casos. El sistema tradicional es el de mayor costo de despido. El sistema mixto, por su parte, tiene un costo de despido similar en los primeros años de antigüedad, pero luego está acotado en ocho meses de indemnización y dos meses de preaviso. Por último, la cuenta individual no implica ningún pago al momento del despido.

En todo caso, estos análisis no tienen en cuenta las características típicas de las relaciones laborales. Las valoraciones para trabajadores y firmas en promedio dependen de la duración de las relaciones laborales y de si su terminación es un despido, una renuncia o una jubilación. Además, para tener el punto de vista del trabajador, conviene evaluar no una relación laboral sino una historia laboral. Para ello, utilizamos datos disponibles para realizar simulaciones de historias laborales de trabajadores y considerar posibles efectos sobre el costo de las firmas.

Microsimulaciones

Para evaluar las diferentes propuestas en términos de sus efectos cuantitativos utilizamos datos de la Muestra Longitudinal del Empleo Registrado (MLER). Esta fuente de información resulta del seguimiento de todas las relaciones laborales formales declaradas de una muestra de trabajadores. Los datos provistos son mensuales, entre enero de 1996 y diciembre de 2015, e incluyen el salario declarado en el mes en cada relación laboral, así como información sobre trabajadores (sexo, año de nacimiento, etc.), del empleador (sector de actividad, tamaño de la firma en el mes, etc) y de la relación laboral (localización, por ejemplo). Más información sobre esta fuente de información y sobre el método utilizado se proveen en el Anexo.

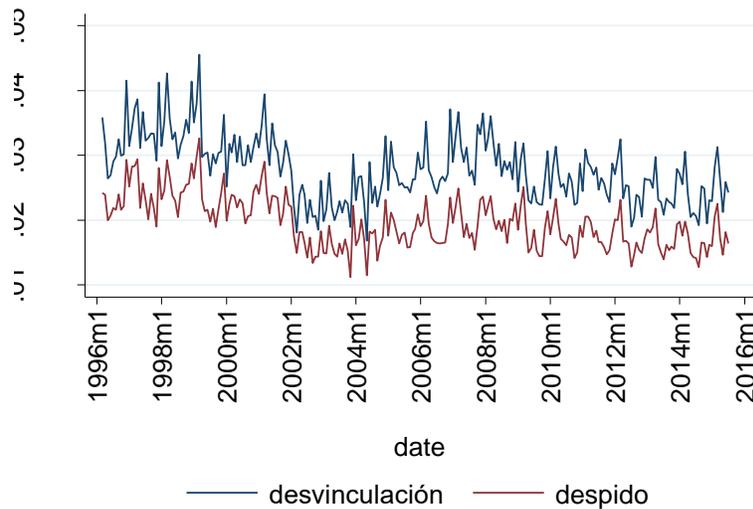
Usando esta fuente de datos nos centramos en primer lugar en realizar microsimulaciones a nivel de relación laboral, para luego proveer resultados a nivel de relaciones laborales, de trabajadores (para toda la vida laboral disponible) y para las empresas. Antes de realizar las simulaciones, realizamos dos tipos de ajustes.

En primer lugar, se normalizan todos los salarios de los trabajadores de forma tal que en cada período el valor 100 sea el salario promedio declarado. En los meses de aguinaldo, se reajustan los valores para reincorporar este componente.

En segundo lugar, para cada relación laboral finalizada, imputamos los despidos, renunciaciones y jubilaciones. Debemos realizar esta imputación dado que no disponemos en la base de datos de una variable que identifique el despido. Para nuestra imputación, un despido será una desvinculación que no se sigue de un empleo al mes siguiente, sino que pasa un mes o más sin empleo. Una jubilación es una desvinculación que no es seguida de un nuevo empleo y en la cual el trabajador tiene la edad de retiro. Nuestra imputación presenta una tasa de desvinculación de 2.7%, y una tasa de despido de 1.9% mensual. Esto sugiere que la imputación sobreestima levemente la cantidad de despidos en comparación con otras fuentes de información. La Encuesta de Indicadores Laborales (EIL), por ejemplo, presenta una tasa de desvinculación de 2.5% y una tasa de despido de aproximadamente 1.5% durante el mismo período.

Utilizando estas desvinculaciones, calculamos los montos de despido según el sistema tradicional considerando la ley según la indemnización ordinaria. Calculando además los montos de preaviso podemos simular el monto de indemnización que los trabajadores recibirían según estos 20 años de historias laborales. Además del sistema tradicional, computamos el sistema de cuentas individuales y el sistema mixto. Asumimos que los montos de la cuenta individual no se deprecian por inflación. Es decir, el supuesto es que el retorno (neto de posibles comisiones) es tal que mantiene los montos en términos reales. Al sumar estos montos para cada trabajador en la muestra podemos obtener un indicador de la incidencia de la indemnización en los ingresos.

Gráfico 6: Tasas de desvinculación y despido



Nota: Tasa de desvinculación es la proporción de trabajadores que terminan la relación laboral. Tasa de despido es la proporción de trabajadores que terminan su relación laboral y son identificados como despedidos. La base de datos no identifica despido, renuncia o jubilación. Se imputa una jubilación si la separación se verifica en edad de retiro. Se imputa una renuncia a las separaciones que se siguen de un nuevo puesto de trabajo al mes siguiente. **Fuente:** MLER.

Transferencias para los trabajadores

La Tabla 2 provee información a nivel de trabajadores. Encontramos que el monto promedio pagado para los trabajadores por indemnización es de 247, considerando 20 años de historia laboral para cada trabajador. Este no es un valor nominal, dado que los salarios considerados son relativos al salario promedio del período, de modo que un ingreso de 100 en nuestra base de datos es un salario promedio del período. Por lo tanto, interpretamos este número como el equivalente de 2.5 salarios mensuales promedio. El pago promedio que el trabajador recibiría sería de 290 con el sistema de cuentas individuales y 271 con el sistema mixto. Así, los sistemas alternativos proveen una compensación mayor al trabajador promedio que el sistema tradicional.

Además de la media, la Tabla también reporta la mediana. En concreto, el 50% de las historias laborales tendrían una indemnización menor de 92.12. Adicionalmente, el 50% de los trabajadores recibirían menos de 88.24 según la cuenta individual y 113.32 según el sistema mixto. En este sentido, el sistema mixto es más generoso en transferencias a los trabajadores que el sistema tradicional. Esto es razonable cuando consideramos que el sistema tradicional no genera ninguna transferencia cuando hay renuncias o jubilaciones. Asimismo, la cuenta individual termina brindando una menor compensación al trabajador mediano en comparación con el sistema tradicional porque en el caso del despido la cuenta individual realiza una transferencia levemente menor.

Para entender estos valores es conveniente también analizar los pagos promedio para cada relación laboral. En este caso, podemos separar las relaciones laborales que terminan en despido y las que terminan en renuncia (o jubilación u otro). En el caso del despido, encontramos que el sistema tradicional transfiere un monto equivalente de 164 en promedio; la cuenta individual transfiere sólo 117; el sistema

mixto paga en total 162 en promedio, levemente menos que el sistema tradicional por los pocos casos de puestos que se desvinculan con una antigüedad alta. A su vez, en las renunciaciones el sistema tradicional no tiene pagos, mientras que las transferencias son positivas tanto en la cuenta individual (182) como en el sistema mixto (43).

La tabla también presenta los dos componentes del sistema mixto, el componente de cuenta individual (columna (4)) y el componente de pago al despido por indemnización (columna (5)). En este caso queda evidenciado el rol de cada componente. Es decir, se observa que el componente de indemnización es el que más aporta al momento del despido.

Tabla 2: Transferencias recibidas por los trabajadores

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2)-(1)	(7)=(3)-(1)
	IxD	Cuenta Individual	Sistema Mixto	Sist.Mixto, cuenta	Sist.Mixto, pago	Diferencia Cuenta IxD	Diferencia Sist.Mixto IxD
Por trabajador							
promedio	246.71	290.42	270.95	67.31	203.64	43.71	24.24
mediana	92.12	88.24	113.32	16.84	82.74	-15.48	0.00
Por relacion laboral							
<i>Todas las desvinculaciones</i>							
promedio	115.56	136.03	126.91	31.53	95.38	20.47	11.35
mediana	19.71	32.85	36.35	5.90	17.86	-8.25	0.00
<i>Despidos</i>							
promedio	163.64	116.86	161.92	26.85	135.07	-46.78	-1.72
mediana	68.74	26.06	68.82	4.67	62.69	-24.85	0.00
<i>Renunciaciones</i>							
promedio	0.00	182.11	42.77	42.77	0.00	182.11	42.77
mediana	0.00	58.71	10.87	10.87	0.00	58.71	10.87

Nota: Transferencias recibidas por cada trabajador por sistema según la microsimulación. El salario promedio de cada período está normalizado a 100. **Fuente:** MLER.

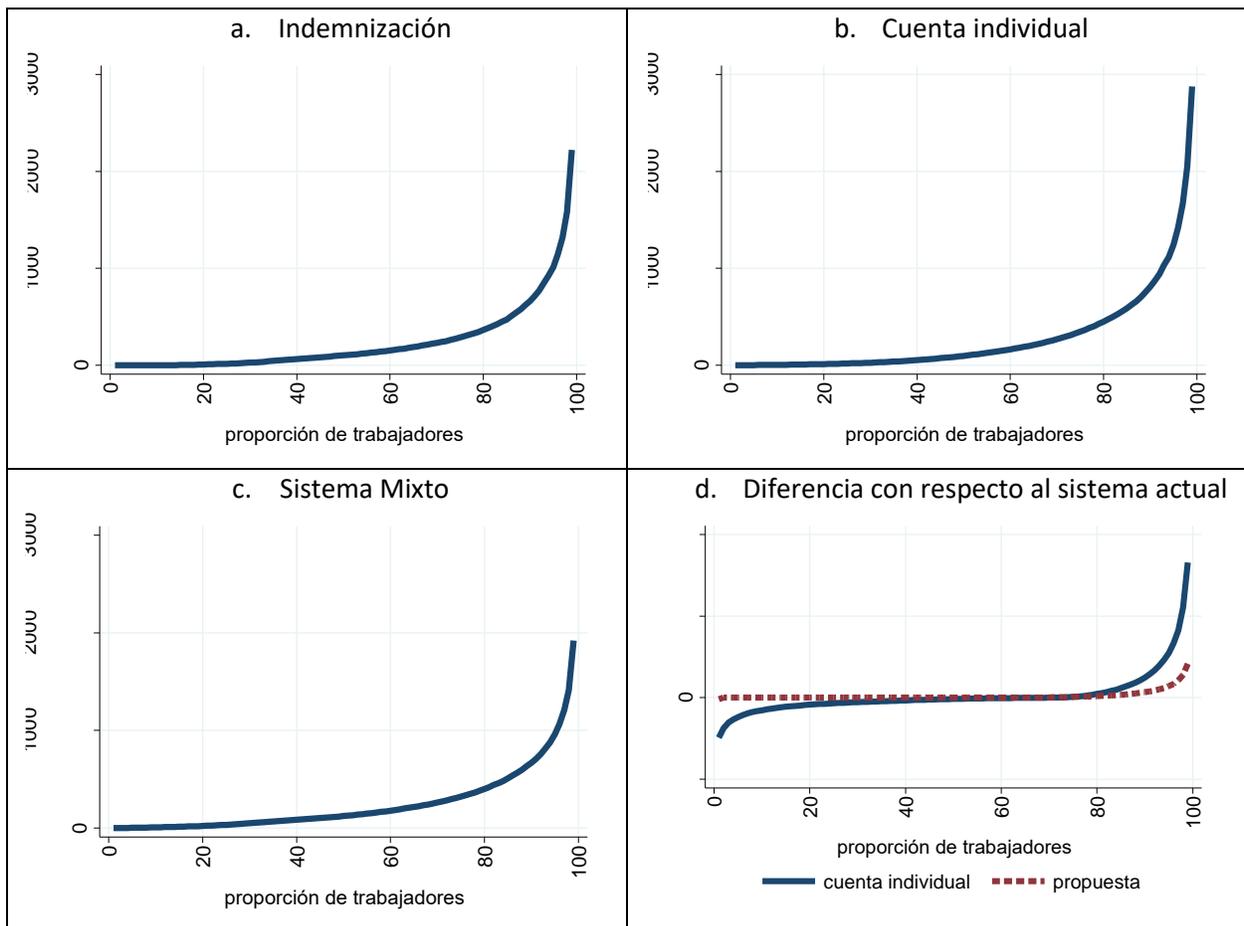
Las columnas (6) y (7) de la Tabla muestran la media y la mediana de la diferencia entre las alternativas consideradas y el sistema tradicional. En concreto, para cada trabajador (o para cada puesto de trabajo que termina en una desvinculación) tomamos la diferencia entre el monto calculado para la cuenta individual y para el sistema tradicional, en la columna (6), y entre el sistema mixto y el tradicional, en la columna (7). De estas diferencias se reportan el promedio y la mediana.¹⁹ La columna (6), por ejemplo, muestra que la cuenta individual transfiere un monto mayor al del sistema tradicional en promedio (un valor de casi 44). Sin embargo, la mediana es -15, es decir que el trabajador mediano recibe menos a lo largo de su vida laboral considerando la cuenta individual en comparación con el sistema tradicional. Esto es así porque la cuenta individual no compensa exactamente el pago de la indemnización por despido. Esto puede verse en el Gráfico 3, sobre todo para antigüedades mayores a 5 años, y se puede verificar en el panel de la Tabla 2 donde se analizan los pagos por relación laboral que termina en despidos (con una diferencia promedio de -47 y mediana de -25. Esta situación no se ve compensada por la mayor transferencia en el caso de renunciaciones porque la mayor proporción de las separaciones es por despidos.

¹⁹ La aclaración es relevante porque en el caso de la mediana, la columna (6) no va a coincidir con la diferencia entre la columna (2) y la columna (1).

A su vez, la columna (7) muestra que considerando a los trabajadores (en el total de su historial laboral) el sistema mixto genera una mayor transferencia en comparación con el sistema tradicional, de un valor de 24 en promedio. Para el trabajador mediano no hay diferencias en las transferencias obtenidas a lo largo de su vida laboral según ambos sistemas. En este caso, el trabajador mediano es uno que puede haber sido afectado sólo por relaciones laborales relativamente cortas (menos de 8 años de antigüedad) terminadas en un despido (no renuncias), dado que, en esos casos, ambos sistemas, el tradicional y el mixto, proveen exactamente la misma transferencia en nuestra simulación.

En total, la Tabla 2 muestra que el sistema mixto es una mejora para el trabajador en comparación con el sistema tradicional. Pero no describe la distribución el resultado de cada historia laboral, sino sólo la media y la mediana. Para una descripción más completa recurrimos ahora a gráficos de la distribución.

Gráfico 7: Simulación: distribución de las transferencias recibidas por los trabajadores en concepto de indemnización por despido, cuenta individual y propuesta



Fuente: Elaboración propia en base a MLER.

El Gráfico 7 muestra la distribución trabajadores según los montos recibidos. En concreto, usamos los 20 años de historia laboral de cada trabajador y computamos el monto acumulado recibido por cada

trabajador. Luego ordenamos a los trabajadores según el monto recibido, de menor a mayor. El eje vertical representa el monto recibido; el eje horizontal muestra la proporción de trabajadores. Encontramos entonces, según el panel (a), que un 15% de los trabajadores no reciben ningún pago de indemnización ni preaviso en el sistema tradicional; un 52% recibe menos de un salario promedio, mientras que un 86% recibe menos de 5 salarios promedio. Son pocos los trabajadores que reciben un monto mayor a 10 salarios. El panel (b) del gráfico muestra los valores de los percentiles para el caso de la cuenta individual. La cuenta individual difiere considerablemente en los percentiles más bajos, dado que todos los trabajadores reciben algo en este otro sistema. Hay también diferencias en los valores más altos: hay menos trabajadores que reciban más de 10 salarios promedio según la cuenta individual. El panel (c) muestra la propuesta presentada en este documento. La propuesta es similar a la cuenta individual, aunque es más generosa; por ejemplo, un 47% de los trabajadores recibe menos de un salario promedio, y la proporción que recibe más de diez salarios es similar a la de la indemnización.

Pasemos ahora a considerar cómo se compara el pago de cada sistema, para cada historia laboral. El panel (d) muestra, en la línea azul sólida, los percentiles de la diferencia del monto según el sistema de cuenta individual en comparación con el sistema tradicional.²⁰ Los montos son en promedio mayores en el sistema de cuenta individual debido a que los trabajadores cobran tanto por despido como por renuncia o jubilación; se acumula entonces un monto total mayor. Sin embargo, hay un 70% de casos que, por el contrario, recibe menos transferencia según el sistema de cuenta individual; estos casos son los que fueron despedidos con cierta antigüedad. A su vez, hay un 20% que mejora sustancialmente con la cuenta individual; estos son los que terminan una larga relación laboral sin un despido, cobrando un monto sustancial según la cuenta individual y nada según el sistema tradicional. Este gráfico muestra la importancia de realizar una microsimulación: si bien en promedio hay una mejora para los trabajadores con la cuenta individual, este promedio se compone de una mayoría de trabajadores que sufre una pérdida moderada de transferencias, y de un grupo más pequeño de trabajadores que perciben una mejora sustancial.

El panel (d) también presenta, en la línea punteada roja, la diferencia de los montos cobrados según el sistema mixto en comparación con el sistema tradicional. El gráfico muestra que hay muy pocos trabajadores que se ven perjudicados, mientras que más de un 25% se ve beneficiado. La mayor parte de los trabajadores beneficiados recibe menos de un salario promedio de mejora; sólo un 5% recibe sustancialmente más que ese monto.

Esta comparación tan beneficiosa en favor del sistema mixto surge porque los trabajadores en la muestra seleccionada tienen muy poca antigüedad al despido en promedio. Sólo un 1% de los trabajadores experimenta un despido con más de diez años de antigüedad. Esto es probablemente consecuencia de limitaciones de los datos. En el apéndice describimos con más detalle el procedimiento y mostramos más resultados que buscan reducir estas limitaciones. Mostramos que, con diferentes supuestos que aumentan la antigüedad al despido, los resultados no cambian sustancialmente y sugieren que la propuesta genera una mejora para la mayoría de los trabajadores.

²⁰ La diferencia entre dos sistemas se realiza para cada trabajador. Luego se computan los percentiles de esta variable.

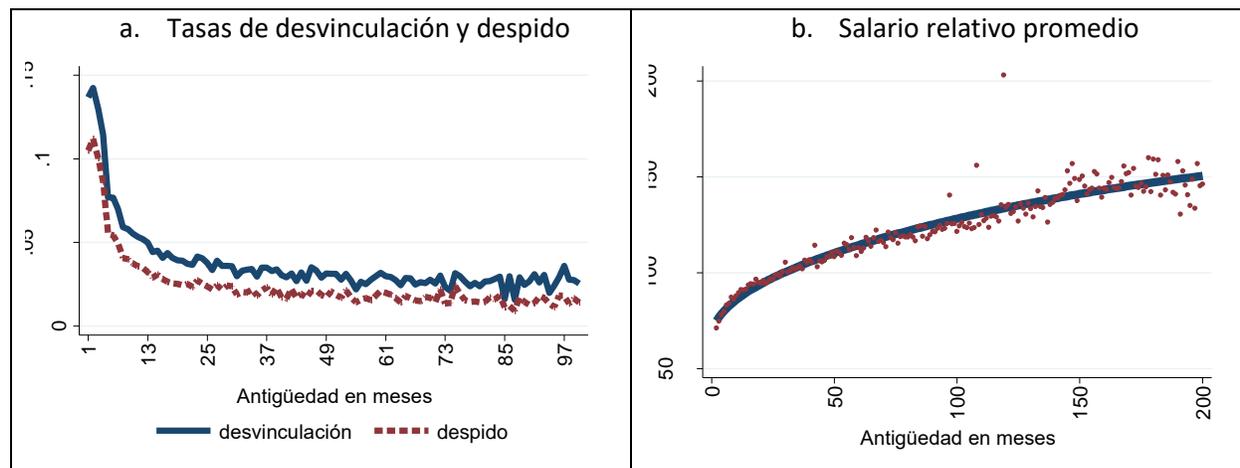
Costo para las empresas

La contracara de estos montos transferidos es el costo laboral. Para entender el efecto de estas alternativas sobre el costo laboral que enfrentan las empresas usamos la distribución de despidos y desvinculaciones por antigüedad.

El Gráfico 8 muestra la tasa de despido y desvinculaciones por antigüedad para todas las relaciones laborales en la base de datos. Dos puntos son notorios. En primer lugar, la tasa de despidos se incrementa hasta el periodo 3, es decir, durante la finalización del periodo de prueba. Esto sugiere el exceso de rotación generado por los sistemas de indemnización tradicional. En segundo lugar, la tasa de despidos es luego decreciente en antigüedad. A mayor antigüedad, toda desvinculación se hace menos probable.

El Gráfico 8, en su panel b, muestra también los montos de los salarios promedios relativos para todas las relaciones laborales por antigüedad. El perfil de salarios es creciente, dado que los salarios tienden a incrementarse con la antigüedad por varios motivos, entre ellos el hecho de que los convenios colectivos tienen determinado un plus por antigüedad y también, de modo más general, que los trabajadores ganan experiencia laboral y capital humano con la antigüedad. Adicionalmente, hay un efecto de composición: los trabajos mejor pagos suelen tener menor rotación, por lo tanto, los trabajadores que observamos con mayor antigüedad están en mayor proporción ocupados en puestos con salarios relativamente altos.

Gráfico 8: Simulación: medias por antigüedad de la relación laboral



Nota: El panel (a) muestra las tasas medias de separación (despido o total) por antigüedad del empleo. El panel (b) muestra el salario promedio por antigüedad, teniendo en cuenta que en cada período el salario promedio fue normalizado a 100. **Fuente:** MLER.

Usando estos datos aplicados a una empresa típica, calculamos el monto pagado en promedio en concepto de indemnización y en concepto de cuenta individual (similar a la construcción de los flujos). Una vez hecho el cálculo promedio analizamos el valor presente para los nuevos contratos, según diferentes tasas de descuento.

La Tabla 3 muestra los resultados del ejercicio de valor presente. La primera línea es la suma sin descuento de todos los pagos (siempre tomando salarios en valores constantes). Encontramos que el

sistema de cuentas individuales tiene un costo 23% mayor que el sistema tradicional de indemnización por despido. Sin embargo, el sistema mixto y el tradicional tienen el mismo costo aproximado. Hay dos partes en esta última comparación: por un lado, hay un componente de mayor costo dado que se pagan alcúotas incluso cuando no hay despidos; por otro lado, el tope de ocho salarios tiende a reducir el costo para los despidos de mayor antigüedad. Con los parámetros del sistema mixto, ambos componentes balancean exactamente usando esta simulación.

Cuando se descuenta a un 0.2% real cada mes (equivalente a una tasa de descuento anual de aproximadamente 2.4%) encontramos que los pagos asociados al sistema tradicional caen más que los valores del resto de los sistemas. En este caso, el sistema de cuenta individual tiene un costo 35% mayor, mientras que el sistema mixto tiene un costo de sólo 5% más alto. Con tasas de descuento más elevadas, las diferencias en los costos se hacen mayores.

Tabla 3: Simulación: valor presente de costos por despido

	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)/(1)	(5)=(3)/(1)
	IxD	Cuenta Individual	Sistema Mixto	Cuenta ind. / IxD	Sist. Mixto/ IxD
Tasa de descuento anual					
0.0%	264.64	324.94	262.52	1.23	0.99
2.4%	207.30	279.05	218.23	1.35	1.05
5.4%	162.18	239.53	180.95	1.48	1.12
7.4%	141.13	219.50	162.46	1.56	1.15

Notas: La columna indemnización calcula el valor del sistema actual (en sus niveles ordinarios); la columna Cuenta individual calcula el caso con las alcúotas del sistema de construcción; la columna Propuesta calcula el sistema mixto con una alcúota de 2% y un adicional con tope de 8 meses de salario de indemnización.

Fuente: Simulaciones en base a MLER.

Efectos por grupos

El efecto de una reforma del sistema de indemnizaciones hacia diferentes formas de cuentas individuales dependerá de las características de trabajadores y empresas. Por ello, realizaremos cuantificaciones similares a las presentadas por grupo de trabajadores y por tipo de empresa.

En primer lugar, nos interesaría comprender el efecto directo de una reforma considerando el nivel educativo del trabajador. Sin embargo, dado que no hay variables vinculadas con la educación en la base de datos, realizamos una clasificación de cada trabajador según el nivel de ingreso a lo largo de su vida: salarios bajos, salarios mediano-bajos, salarios mediano-altos, y salarios altos. Algunos trabajadores no fueron clasificados en estos grupos por ser trabajadores que cambian frecuentemente de posición de su ingreso relativo a la mediana (ver Apéndice para una descripción más detallada de este procedimiento). Adicionalmente, separamos a los trabajadores según sexo, usando la variable disponible de la base de datos.

Luego, computamos las diferencias de las transferencias recibidas en su vida laboral según cada sistema para cada trabajador. Posteriormente, dividimos esta diferencia por el ingreso de su vida laboral observada, de forma tal de que cualquier cambio en transferencias sea en proporción al ingreso total. En todos los casos, se trata de valores en términos reales.

La Tabla 4 muestra la distribución de estas diferencias reportando algunos percentiles. Por ejemplo, el panel (A) muestra que, si en vez de cobrar según el sistema tradicional hubiera cobrado según una cuenta individual, el trabajador mediano hubiera perdido el equivalente a un 3.8% del ingreso laboral. La Tabla muestra también otros percentiles: por ejemplo, un 25% de los trabajadores hubiera tenido una pérdida mayor a -13% de su ingreso laboral, mientras que un 10% de los trabajadores hubiera tenido una pérdida mayor a 31%. Estos casos de pérdidas se verifican sobre todo en trabajadores que sufren despidos luego de relaciones laborales cortas. Por ejemplo, a los 4 meses, la indemnización por despido dispondría de 2 meses de salario, mientras que según la cuenta individual se podría haber acumulado menos del equivalente a medio salario. Por otro lado, considerando el percentil 90, un 10% de los trabajadores hubiera tenido un incremento de transferencias mayor al 8.2%. En suma, el sistema de cuentas individuales tiene un efecto muy diverso entre trabajadores y su impacto es negativo para la mayor parte de los trabajadores.

El panel (B), por su lado, muestra el efecto directo de pasar hacia el sistema mixto, según la microsimulación. El sistema mixto no genera diferencias para el trabajador mediano, mientras que genera una diferencia de 2% para el 10% de los trabajadores. Estos últimos son los que terminaron sus relaciones laborales en renuncia y pudieron acceder al componente de cuenta individual del sistema mixto, que acumula un 2% del salario.

Tabla 4: Transferencias recibidas según grupos de trabajadores (en % del salario cobrado a lo largo de la vida laboral)

<i>(A) Cuenta individual vs. sistema tradicional</i>								
Percentil	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
	Total	Mujeres	Varones	Cuartil del salario				
				Salarios bajos	Salarios mediano-bajos	Salarios mediano-altos	Salarios altos	
10	-31.9	-35.4	-28.6	-38.0	-26.2	-25.3		-15.7
25	-13.0	-13.0	-12.3	-25.3	-10.2	-8.2		-5.3
50	-3.8	-4.6	-3.5	-9.6	-3.8	-3.1		-0.4
75	1.0	-0.1	2.3	-2.6	-0.2	2.0		7.9
90	8.2	7.9	8.4	4.2	7.8	8.3		10.5

<i>(B) Sistema mixto vs. sistema tradicional</i>								
Percentil	Total	Mujeres	Varones	Cuartil del salario				
				Salarios bajos	Salarios mediano-bajos	Salarios mediano-altos	Salarios altos	
	10	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
25	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		0.0
50	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		0.2
75	0.7	0.4	1.0	0.0	0.4	0.9		2.0
90	2.0	2.0	2.0	1.3	2.0	2.0		2.0

Notas: La tabla reporta percentiles de la distribución de cambios porcentuales de las transferencias al trabajador según cada reforma simulada. El panel (A) reporta la diferencia entre la Cuenta Individual y el sistema tradicional de indemnización por despido. El panel (B) reporta la diferencia entre el sistema mixto y el sistema tradicional de indemnización por despido. Para cada trabajador, ambas diferencias luego se computan en proporción a los salarios cobrados a lo largo de la vida laboral del trabajador.

Fuente: Simulaciones en base a MLER.

Las columnas (2) y (3) muestran estos mismos indicadores por sexo. Se encuentra que las mujeres ganan menos, relativamente a los varones, con una reforma. Esto es así sobre todo comparando el sistema tradicional con la cuenta individual (la trabajadora mujer ubicada en el percentil 50 pierde un 4.6%, mientras que el trabajador varón ubicado en el percentil 50 pierde un 3.5%). Asimismo, la proporción de casos que verifican una mejora con el cambio al sistema mixto es menor en el caso de las mujeres que entre los varones.

Las columnas (4) a (7) muestra los resultados por cuartil de salarios. Los trabajadores de salarios bajos (posiblemente de menor capital humano o educación) se ven más afectados por una reforma hacia cuentas individuales en relación a los trabajadores con salarios altos. De hecho, para cada percentil reportado, hay un empeoramiento relativo según cae el cuartil de salario. Asimismo, los trabajadores que más se benefician por una potencial reforma hacia el sistema mixto son los de salarios altos: en ese grupo, incluso el trabajador mediano tiene una mejora, aunque muy marginal, de 0.2%.

Por último, la Tabla 5 muestra algunas variables importantes para determinar el costo laboral asociado a una reforma de la indemnización por despido, según sector de actividad. En particular, una situación en donde la tasa de separación es baja y la proporción de despidos sobre el total de separaciones es baja redundará en situaciones en donde cambiar a una cuenta individual generará un costo adicional sustancial. Por el contrario, tasas de separación altas mayormente motivadas por el despido implicará que una cuenta individual puede resultar en una situación menos gravosa.

Tabla 5: Características por sector de actividad

Secto de actividad	Tasa de separación	Proporción de despidos	Crecimiento del salario
A - Agricultura, ganadería...	0.034	0.781	0.038
B - Pesca	0.034	0.706	0.041
C - Explotación de minas y canteras	0.013	0.690	0.044
D - Industria manufacturera	0.018	0.739	0.037
E - Electricidad, gas y agua	0.007	0.693	0.032
G - Comercio	0.027	0.743	0.036
H - Hoteles y restaurantes	0.046	0.750	0.059
I - Transporte y comunicaciones	0.022	0.652	0.054
J - Intermediación financiera	0.020	0.558	0.056
K - Actividades inmobiliarias, empresariales...	0.049	0.644	0.062
M - Enseñanza	0.012	0.640	0.049
N - Servicios sociales y de salud	0.017	0.678	0.042
O - Otras actividades de servicios...	0.027	0.717	0.054

Notas: La tabla reporta características por sector de actividad. La variable crecimiento del salario es el resultado del coeficiente de regresión (ver Apéndice). **Fuente:** MLER.

En el primer grupo, con separación baja y relativamente pocos despidos, se encuentran sectores como *actividades inmobiliarias y empresariales*; o incluso *intermediación financiera*. En el segundo grupo se encuentra *hoteles y restaurantes*; o también *agricultura y ganadería*.

También incide en la comparación de los costos el crecimiento del salario con la antigüedad. Si el salario crece con la antigüedad, el costo de anticipar el pago como en las cuentas individuales, es menos costoso. Asimismo, un salario creciente implica más costo de indemnización, dado que la transferencia se determina según el mejor salario habitual del último año. Por ello, *hoteles y restaurantes* es un sector donde, en principio, los costos de implementar una cuenta individual (o un sistema mixto) no generarían muchos costos adicionales para las firmas: tiene una tasa alta, con alta proporción de despidos, que son relativamente costosos porque hay un crecimiento fuerte del salario promedio con la antigüedad.

7 Discusión

Las conclusiones de las simulaciones son claras: el sistema mixto, que combina una cuenta individual con un pago al momento del despido, logra mantener las transferencias para la mayoría de los trabajadores y mejorarlos para un grupo importante, y a la vez que no aumenta sustancialmente el costo esperado promedio para las firmas. Además, comparado con el sistema tradicional reduce los desincentivos a la rotación.

Debemos destacar, igualmente, algunas limitaciones del ejercicio. Una primera serie de limitaciones se refiere a los datos utilizados. Si bien los datos pueden cubrir veinte años de vida laboral, y en este sentido son una fuente de información única para Argentina, también sesga o reduce nuestra información a relaciones laborales con menos de veinte años de antigüedad. Dado que los despidos son menos frecuentes para trabajadores con muchos años de antigüedad, podríamos suponer que estos trabajadores serían en realidad beneficiados por una reforma como la propuesta: cobrarían al renunciar o jubilarse. Pero también, aunque poco probable, podría haber puestos de trabajo de mucha antigüedad 30 años por ejemplo que terminen en un despido y en ese caso, habría algunos (quizá pocos) que podrían perder sustancialmente por el tope de indemnización. Resta, entonces, realizar ejercicios de simulación para vidas laborales completas (en el anexo se presentan algunos ejercicios adicionales). Otra limitación de los datos surge por no observar los despidos, separándolos de otras desvinculaciones. Salvamos esta dificultad imputando despidos, con resultados cercanos a la tasa observada.

En nuestra simulación cada relación laboral terminada en un despido tiene un pago indemnizatorio según el valor legal. Dado que una proporción relevante de los despidos percibe menos que lo estipulado por la ley (por quiebra de la empresa, por ejemplo), las mejoras generadas por la reforma están, desde este punto de vista, subestimadas. En la base de datos no tenemos información de quiebras de empresas, por lo que no intentamos realizar correcciones en este sentido.

Otro aspecto de la microsimulación es que no introduce ningún cambio de comportamiento por parte de empresas y trabajadores. Los cambios de comportamiento pueden ser relevantes, sobre todo en la situación de pasar a cuentas individuales, que no tienen costo de despido. Es importante, entonces, anticipar algunos posibles efectos de la reforma, sobre la base de la literatura reseñada en la Sección 2. En primer lugar, podría haber un posible cambio de la oferta de trabajo, aumentando la preferencia hacia puestos formales en relación a los informales, si el nuevo sistema beneficia a los trabajadores. En segundo lugar, si se eliminan las transferencias al despido, se reducen los desincentivos asociados a la destrucción

de las relaciones laborales. Por un lado, los despidos tenderían a incrementarse; por el otro, las renuncias aumentarían, dado que, con las cuentas individuales, los trabajadores no estarían perdiendo el beneficio potencial de la indemnización, algo que ocurre con el sistema tradicional. Más aún, en el caso de eliminar el costo de despido, la diferencia entre despido y renuncia deja de ser relevante. Por ello, si el gobierno paga un seguro de desempleo tradicional ante el despido de un trabajador, surgen incentivos a declarar un despido cuando en realidad es el trabajador el que renuncia. Por ello, en el caso de realizar una reforma hacia cuentas individuales, sería relevante rediseñar el seguro de desempleo, para evitar este comportamiento. Por último, si el costo laboral aumentara con la reforma, la creación de empleo podría ser afectada.²¹

Sin embargo, además de los incentivos individuales de empresas y trabajadores, también deben considerarse efectos a nivel del mercado de trabajo. Por ejemplo, un efecto importante es el posible cambio de salarios. En principio, ante una reforma generalizada, y si las cuentas individuales fueran valoradas por los trabajadores, podría haber una reducción de los salarios, como en el caso de Colombia. Este efecto podría compensar parcialmente el aumento del costo laboral para las empresas. Sin embargo, cualquier efecto sobre los salarios estará mediado por los convenios colectivos, por lo que no es claro que sea sustancial.

Considerando efectos agregados y de largo plazo, la mayor rotación de trabajadores podría incrementar la productividad, en la medida en que se libera una barrera a la reubicación del trabajo hacia empresas más productivas. Este efecto, destacado en la literatura, podría ser relevante en el caso de Argentina.

Otro punto importante del ejercicio es que, si bien encontramos que la mayoría de los trabajadores mejoraría su situación con una reforma hacia un sistema mixto, es posible que la mejora sea diferente para distintos grupos de trabajadores. En concreto, trabajadores con empleos estables que no sufren despidos son los que más se beneficiarían, mientras que trabajadores que sufren despidos frecuentes en puestos de trabajo con poca antigüedad no tendrían cambios. Así, los más educados serían los que más se beneficiarían de la reforma desde este punto de vista, según muestran nuestros resultados. Asimismo, los resultados sugieren que un sistema de cuentas individuales afectaría negativamente a la mayoría de los trabajadores, sobre todo a los menos calificados.

Un cambio como el propuesto también tendría efectos diferentes sobre las empresas, según su sector, antigüedad y tamaño. En concreto, las empresas con menor tasa de despido podrían verse perjudicadas por un incremento de los costos. Por supuesto todas se verían beneficiadas por una eventual mejora en la productividad.

Por otro lado, el método de microsimulación y las evaluaciones implementadas asumen la posibilidad de implementar una reforma que afecte a todos los trabajadores y todas las relaciones laborales. Sin embargo, cualquier reforma a considerar requerirá una regla de transición. Los trabajadores empleados al momento de implementar una cuenta individual ya acumularon derechos a una indemnización. Es decir que una reforma podría implementarse sólo para las nuevas contrataciones.

La coexistencia de contratos diferentes en una misma empresa, en donde los de más antigüedad están protegidos por costos de despido y las nuevas contrataciones tienen cuenta individual podría llevar a

²¹ En algunos casos se argumenta que un cambio hacia las cuentas individuales podría eventualmente reducir los costos asociados a la litigiosidad laboral. Si fuera así, se compensaría en parte el incremento del costo laboral.

acentuar la dualidad en el mercado de trabajo. En este sentido, un grupo de trabajadores (con el nuevo tipo de contrato) tenderá a ser el grupo sobre el cual recaiga el ajuste de la demanda de empleo, enfrentando una alta rotación y mayor riesgo de desempleo, tal como lo anticipa la literatura de dualidad. Nuevamente, la experiencia de otros países como el caso de Colombia puede ser de ayuda para anticipar potenciales problemas.

También es posible explicitar un sistema de transición, mediante el cual trabajador y empresa decidan voluntaria y conjuntamente pasar al nuevo sistema. Esto requiere algún pago anticipado de indemnización de parte del empleador. El caso de Austria muestra que es posible implementar una transición de este tipo, pero también que puede ser difícil que ese acuerdo voluntario atraiga muchos trabajadores. Esta transición es más compleja, aunque igualmente implementable, si se tratara de una reforma hacia un sistema mixto con un tope indemnizatorio.

Por último, es posible implementar este sistema en algunas ramas de actividad, o definirlo por convenio colectivo a nivel centralizado, o por acuerdos al interior de una empresa. La experiencia del sector construcción en Argentina es un antecedente válido para anticipar que la implementación parcial es factible. Pero también es importante destacar que cualquier impacto agregado será de menor. En concreto, es posible que se reduzcan las potenciales ganancias en productividad y los posibles cambios en los salarios se moderen más aún.

8 Conclusiones

En la última década la creación de empleo en Argentina fue débil; la creación neta de empleo formal privado, inexistente. Es imprescindible retomar un sendero de crecimiento para el empleo. Para este objetivo es central revisar las instituciones laborales en su conjunto, no sólo para renovarlas frente a los cambios globales y reformas en otros países, sino también para orientarlas a la generación de empleo de calidad. Dentro de todas las instituciones laborales, la reforma de la indemnización por despido es clave, por los costos asociados, su impacto en el mercado de trabajo y la alta litigiosidad laboral.

En este trabajo se evalúan diferentes posibilidades de reforma mediante simulaciones basadas en microdatos. Concluimos que un sistema mixto, que combine el sistema tradicional y una cuenta individual del trabajador, puede generar una mejora de transferencias para trabajadores sin aumentar el costo laboral, y mejorando los incentivos a la movilidad del empleo.

Es posible una implementación progresiva, comenzando por algunos sectores y por las nuevas relaciones laborales. La reducción de los costos de despido sería un primer paso muy importante para la mejora y la actualización de las instituciones laborales en Argentina.

Referencias

- Addison y Grosso (1996), Job security provisions and employment: Revised estimates. *Industrial Relations* 35 (4), 585-603.
- Addison, J., y Teixeira, P. (2003). The economics of employment protection. *Journal of Labor Research*, 24, 85–129.
- Almeida, R. y Carneiro, P. (2009). Enforcement of regulation, informal employment, firm size and firm performance. *Journal of Comparative Economics*, 37(1), 28–46.
- Autor, D., Donohue, J. y Schwab, S. (2006). The costs of wrongful-discharge laws. *Review of Economics and Statistics*, 88(2), 211–231.
- Autor, D., Kerr, W. y Kugler, A. (2007). Do employment protections reduce productivity? Evidence from US states. *Economic Journal*, 117, F189–F217.
- Avella Gómez, M. (2012) Las instituciones laborales colombianas. Contexto histórico y principales desarrollos desde 1990. En “El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones”, Luis Eduardo Arango y Franz Hamann, Editores. Banco de la República.
- Bassanini, A., Nunziata, L. y Venn, D. (2009). Job protection legislation and productivity growth in OECD countries. *Economic Policy*, 24, 349–402.
- Behaghel, L., B. Crépon, y B. Sédillot (2008), The perverse effects of partial employment protection reform: the case of French older workers. *Journal of Public Economics*, 92, 696-721.
- Belacín y Arnoletto, (2019). Panorama de las empresas en Argentina. Sec. De Transformación Productiva. Min. de Producción y Trabajo.
- Bentolila, S., Dolado, J. J. y Jimeno, J. F. (2019), Dual Labour Markets Revisited, IZA Discussion Papers 12126, Institute of Labor Economics (IZA).
- Bertola, G. y Rogerson, R. (1997) Institutions and Labour Reallocation, *European Economic Review*, 41, 1147-71.
- Blanchard, O. y Tirole, J. (2008). The Joint Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass. *Journal of the European Economic Association*, MIT Press, vol. 6(1), pages 45-77, March.
- Blanchard, O. y Wolfers, J. (2000). The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: The aggregate evidence. *Economic Journal*, 110, 1–33.
- Boeri, T., y J. Jimeno (2005) The effects of employment protection: Learning from variable enforcement. *European Economic Review* 49, 2057-77.
- Cai, X., P. A. Gautier, C. N. Teulings, and M. Watanabe (2014). Collective versus decentralized wage bargaining and the efficient allocation of resources. *Labour Economics* (C), 34-42.
- Card, D, R. Chetty y A. Weber (2007). Cash-on-Hand and Competing Models of Intertemporal Behavior: New Evidence from the Labor Market, *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, vol. 122(4), ps 1511-1560.
- Chetty, R. (2008) Moral hazard versus liquidity effect and optimal unemployment insurance. *Journal of Political Economy*, 116(2) 173-234.
- Cingano, F., Leonardi, M., Messina, J. y Pica, G. (2008). Employment protection legislation, productivity and investment: Evidence from Italy. Mimeo, University of Salerno.

- Clark, A. y Postel-Vinay, F. (2009). Job security and job protection. *Oxford Economic Papers*, 61, 207–239.
- De Carlo, I. L. (2014) Industria de la Construcción. ¿El gen de la desprotección? En SAIJ Sistema Jurídico de Información Jurídica, 1 de Octubre de 2014. Recuperado el 17/6/2019 de <http://www.saij.gob.ar/ivan-lucas-carlo-industriaconstruccion-gen-desproteccion-dacf140720-2014-10-01/123456789-0abcdefg0270-41fcanirtcod#CT00>
- DeFreitas, G. y Marshall, A. (1998). Labour surplus, worker rights and productivity growth: A comparative analysis of Asia and Latin America. *Labour*, 12(3), 515–539.
- Di Tella, R., y R. MacCulloch (2005), The consequences of labor market flexibility: Panel evidence based on survey data. *European Economic Review*, 49, 1225-59.
- Dolado, J.J., E. Lalé, y N. Siassi (2016), From Dual to Unified Employment Protection: Transition and Steady State, IZA Discussion Papers 9953, Institute of Labor Economics (IZA).
- Felcman, D., Kidyba, S. y Ruffo, H. (2003). Medición del Ingreso laboral: Ajustes a los datos de la EPH para el análisis de la distribución del ingreso (1993-2002). Reunión Anual de la AAEP, Nov. 2003.
- Felcman, D., Kidyba, S., Ruffo, H. y Sánchez, G. (2004). La dinámica del empleo y las empresas en el sector formal en Argentina. Reunión Anual de la AAEP. Nov. 2004.
- Feldstein, M. y Altman, D. (1998), Unemployment Insurance Savings Accounts. NBER W P 6860.
- Figari, F., Paulus, A., Sutherland, H. (2015), Chapter 24 - Microsimulation and Policy Analysis, *Handbook of Income Distribution*, Edited by Anthony B. Atkinson, François Bourguignon, Elsevier, Volume 2.
- Garcia-Louzao, Jose (2020). Workers' Job Mobility in Response to Severance Pay Generosity, Bank of Lithuania Working Paper Series 76, Bank of Lithuania.
- Garibaldi, P., A. Borgarello, y L. Pacelli (2003), Employment protection legislation and the size of firms: a close look at the Italian case. *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 63 (1), 33-68.
- Gasparini, L., Cicowicz, M. y Sosa-Escudero W. (2012) *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires : Temas Grupo Editorial.
- Gasparini, L. y Cruces, G. (2010) Las Asignaciones Universales por Hijo en Argentina, Impacto, discusión y alternativas. *Económica*, La Plata, Vol. LVI.
- Gielen, A. y K. Tatsiramos (2012), Quit behavior and the role of job protection, *Labour Economics* 19 (4), 624-632.
- González-Rozada, M., Ronconi, L. y Ruffo, H. (2011) Protecting workers against unemployment in Latin America and the Caribbean: Evidence from Argentina. Documento de trabajo Núm. IDB-WP-268. Washington, DC: BID
- González-Rozada, M. y Ruffo, H. (2016) Optimal unemployment benefits in the presence of informal labor markets, *Labour Economics* 41, 204-227.
- González-Rozada, M. y Ruffo, H. (2023), The welfare effects of unemployment insurance in Argentina. *Journal of Human Resources*, 10.3368/jhr.0622-12372R1, 2023/08/11.
- Hijzen, A., L. Mondauto, y S. Scarpetta (2017). The impact of employment protection on temporary employment: Evidence from a regression discontinuity design. *Labour Economics (C)*, 64-76.
- Hijzen, A. y Salvatori, A. (2021), Introducing individual savings accounts for severance pay in Spain: An ex-ante assessment of the distributional effects. OECD WP 259

- Hijzen, A. y Venn, D. (2011). The role of short-time work schemes during the 2008–09 recession. Working Paper No. 115, OECD Social, Employment and Migration, Paris.
- Hofer, H. (2006). Reform of Severance Pay Law in Austria. IHS, discussion paper.
- Hofer, H., U. Schuh, y D. Walch (2012). Reforming Severance Pay: An International Perspective, Chapter Effects of the Austrian Severance Pay Reform, pp. 177-194. Washington, DC: World Bank.
- Holzmann, R., Y. Pouget, M. Vodopivec y M. Weber (2011) Severance pay programs around the world: history, rationale, status, and reforms. IZA discussion paper No. 5731.
- Ichino, A. y R.T. Riphahn (2005), The effect of employment protection on worker effort: absenteeism during and after probation. *Journal of the European Economic Association*, 3, 120-43.
- Jaramillo, M. y J. Saavedra (2005). Severance Payment Programs in Latin America. *Empirica* (3), 275-307.
- Johnston, A.C. (2021) Unemployment insurance taxes and labor demand: quasi-experimental evidence from administrative data. *American Economic Journal: Economic Policy*, 13(1), 266-93.
- Kahn, L. (2007). The impact of employment protection mandates on demographic temporary employment patterns: International microeconomic evidence. *Economic Journal*, 117(521), F333–F356.
- Karagozian, T. (2023). Mochila argentina: un nuevo derecho para el trabajador, una solución para la pobreza. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Kerr, W., A. Kugler y D. Autor (2007), Do Employment Protections Reduce Productivity? Evidence from U.S. States, Working Papers 07-04, Center for Economic Studies, U.S. Census Bureau.
- Kettemann, A., Kramarz, F. y Zweimuller, J. (2017) Job Mobility and Creative Destruction: Flexicurity in the Land of Schumpeter. CEPR Discussion Papers 12112, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Koeniger, W. (2005). Dismissal costs and innovation. *Economics Letters*, 88(1), 79–85.
- Kugler, A. (1999). The impact of firing costs on turnover and unemployment: Evidence from the Colombian labour market reform. *International Tax and Public Finance Journal*, 6, 389–410.
- Kugler, A. D. (2005). Wage-shifting effects of severance payments savings accounts in Colombia. *Journal of Public Economics* (2-3), 487-500.
- Kugler, A. y Pica, G. (2008). Effects of employment protection on worker and job flows: Evidence from the 1990 Italian reform. *Labour Economics*, 15, 78–95.
- Kugler, A., Jimeno, J. y Hernanz, V. (2005). Employment consequences of restrictive permanent contracts: Evidence from Spanish labor market reforms (Working Paper). University of Houston.
- Layard, R. y Nickell, S. (1999), Labor Market Institutions and Economic Performance, in Ashenfelter, O. and Card, D. (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Elsevier, Amsterdam.
- Lazear, E. (1990). Job security provisions and employment. *Quarterly Journal of Economics*, 105, 699–725.
- Lora, E. y Pagés, C. (1997): La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe, Working Paper Series. Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Jefe.
- Martins, P. (2009). Dismissals for cause: The difference that just eight paragraphs can make. *Journal of Labor Economics*, 27(2), 257–279.

- Micco, A. y Pagés, C. (2006). The economic effects of employment protection: Evidence from international industry-level data (IZA Discussion Paper No. 2433).
- Miles, T. (2000), Common law exceptions to employment at will and US labor markets. *Journal of Law, Economics and Organization* 16, 74-101.
- Nickell, S., L. Nunziata, y W. Ochel (2005), Unemployment in the OECD since the 1960s: what do we know? *Economic Journal* 115, 1-27.
- Olsson, M. (2009) Employment protection and sickness absence. *Labour Economics* 16, 208-14.
- Pagés, C. y J. J. Heckman (2000). The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets. IDB Publications (Working Papers) 1094, Inter-American Development Bank.
- Petrin y Sivadasan (2013). Estimating lost output from allocative inefficiency with an application to Chile and firing costs. *The Review of Economics and Statistics*, 95(1).
- Ruffo, H. (2011). El trabajo independiente en los registros de la Seguridad Social". En *Trabajadores Independientes, Mercado Laboral e Informalidad en Argentina*, Fabio Bertranou and Roxana Maurizio Eds. International Labor Organization, Buenos Aires.
- Saint-Paul, G. (1997). *Dual Labor Markets: A Macroeconomic Perspective*, MIT Press Books, The MIT Press.
- Segura, L. (2015) Trabajadores de la construcción, junio 15, 2017. Recuperado el 22/6/2019 de <http://juezfederalsegura.blogspot.com/2017/06/b-trabajadores-de-laconstruccion.html>
- Schivardi, F. y R. Torrini (2008), Identifying the effects of firing restriction through size-contingent differences in regulation. *Labour Economics*, 15, 482-511.
- Schnalzenberger, M. y R. Winter-Ebmer (2009), Layoff tax and employment of the elderly. *Labour Economics* 16, 618-24
- Van der Wiel, K. (2010), Better protected, better paid: evidence on how employment protection affects wages. *Labour Economics* 17, 16-26.
- Vazquez Vialard, A. (1996) Régimen laboral de la industria de la construcción Editorial Tomo 6, Cap. XXII. Buenos Aires: Astrea.
- Von Below, D. y P.S. Thoursie (2010), Last in, first out? Estimating the effect of seniority rules in Sweden. *Labour Economics* 17, 987-97.
- Yossa Aguilar, L. A. (2019). El fondo de cese laboral de los trabajadores de la industria de la construcción y la posible colisión con el artículo 14 bis de la Constitución Nacional (Bachelor's thesis).

Anexos

Microsimulación

Los datos utilizan la información de la Muestra Longitudinal de Empleo Registrado. Esta base de datos identifica una muestra de trabajadores y provee los datos mensuales de salario declarado de cada relación laboral por trabajador, cubriendo todos los períodos desde enero de 1996 hasta diciembre de 2015. Esta fuente de información es muy relevante para el análisis de las diferentes propuestas, dado que permite construir la historia laboral en puestos formales de la muestra de trabajadores.

El proceso de microsimulación sigue los siguientes pasos:

- Se toman 100 mil observaciones (las iniciales en la base de datos).²²
- Una relación laboral es un salario observado para un trabajador de parte de una empresa.
- Se considera que una relación laboral se extiende desde el primer período observado (con salario declarado) y el último período observado.
- La antigüedad es la cantidad de períodos entre el inicio de la relación laboral y el mes observado.
- Se eliminan del análisis las relaciones laborales para las que no se observa la antigüedad de manera completa (porque empiezan en enero 1996 o porque continúan en diciembre de 2015).
- Se identifican los despidos como toda desvinculación (fin de la relación laboral) que no es seguida de un nuevo empleo en los tres meses siguientes y que no es identificada como jubilación.
- Se considera jubilación a una desvinculación que ocurre en edad de jubilación (65 años para varones y 60 años para mujeres).
- Se elimina del análisis al sector construcción.
- El salario observado es la remuneración bruta declarada. Los salarios se transforman en salarios relativos al promedio del mes, normalizados a un valor de 100 ($w_{it} = 100 \times \frac{r_{it}}{\bar{r}_t}$, donde w_{it} es el salario, r_{it} es la remuneración nominal declarada y donde \bar{r}_t es la remuneración promedio en el mes t . Para recuperar los montos asociados al sueldo anual complementario se ajustan los valores en los meses de aguinaldo incrementando los valores proporcionalmente un 50%.
- Para cada despido se calcula un salario de referencia como el salario mediano de los últimos 12 (esto difiere de la mejor remuneración mensual, normal y habitual de los últimos doce meses, según la norma; sin embargo, la mediana utilizada hace justamente referencia al componente habitual).
- Para cada despido se computa el monto como la indemnización por despido y el preaviso según las normas y el salario de referencia.
- Para cada relación laboral se computa la cuenta individual que acumula el 12% y 8% del salario bruto (excluyendo el SAC). La cuenta acumula los aportes y no se incorpora un rendimiento; dado que los salarios utilizados son salarios reales, implícitamente se asume que la cuenta individual rinde un retorno que es idéntico al cambio en los salarios promedio. Al momento de la desvinculación el total de la cuenta es considerada como una transferencia al trabajador.
- En el caso del sistema mixto, para cada relación laboral se computa una cuenta individual que acumula el 2% del salario (no se incorpora un rendimiento, por lo que implícitamente se asume que la cuenta individual rinde un retorno que es idéntico al cambio en los salarios promedio

²² Los resultados no cambian si tomamos otra muestra de 100 mil observaciones.

calculados). Al momento de la desvinculación se computa el acumulado de la cuenta individual. Si la desvinculación es una renuncia o jubilación, se considera ese total como pago al trabajador. Si la desvinculación es un despido, se calculan los diferentes componentes por separado: (i) la cuenta individual, (ii) el componente de indemnización que se paga al momento del despido para cubrir el componente indemnizatorio que tiene un tope de 8 salarios, (iii) el componente de preaviso.

El proceso para computar el costo promedio de las firmas considera el pago promedio de salario, la tasa de separación y despido promedio por antigüedad para calcular el costo para las firmas. Los montos simulados son luego utilizados para calcular diferentes costos de cada una de las alternativas consideradas.

Para obtener resultados por grupos de trabajadores según un proxy de su capital humano, se identificaron niveles salariales. Usando información de salarios y de otras variables, agrupamos a los trabajadores según su nivel salarial a lo largo de la vida. Para ello, en primer lugar, corremos una regresión del logaritmo del salario mensual sobre edad, edad al cuadrado, meses de antigüedad en el puesto, y variables binarias que identifican el sexo, si se trata de un trabajador con pluriempleo, el sector de actividad de la empresa (a nivel de letra), así como efectos fijos de tiempo. Luego, para cada período, se agrupa a las observaciones en cuartiles del residuo de esta regresión. Por último, se clasifica a cada trabajador en un cuartil si pasa más de la mitad de los meses de empleo en el mismo cuartil. Si el trabajador, por el contrario, cambia de cuartil de manera frecuente, no es clasificado en ninguna de las opciones. Así, el método permite separar cinco grupos similares en cantidad de observaciones (uno para cada cuartil y un grupo de trabajadores sin clasificación).

Se calcula también usando la regresión anterior es que calculamos el crecimiento promedio del salario por antigüedad. De hecho, se interactúa la variable antigüedad en meses con las dummies de sector de actividad (a nivel de letra) para obtener un resultado por cada sector. Este coeficiente es luego transformado en cambios anuales. Cabe aclarar que este resultado no debe interpretarse como un crecimiento del salario por trabajador, sino que es el crecimiento del salario promedio y tiene incluidos efectos de cambios de composición.

Robustez

La microsimulación exige siempre imponer simplificaciones que pueden tener efectos notorios en los resultados finales. Por este motivo, mostramos aquí la robustez de los resultados cuando consideramos supuestos alternativos.

En la microsimulación principal eliminamos del análisis a las relaciones laborales que comienzan en el primer período observado (enero 1996) y que continúan hasta el último observado (diciembre 2015). La razón es que si no observamos el inicio de la relación laboral resulta imposible calcular con certeza la antigüedad; si no observamos el final de la relación laboral resulta imposible saber si ese trabajo termina en un despido. El problema de esta implementación es que recortamos, necesariamente, la antigüedad máxima a menos de veinte años.

Aquí describimos los resultados cuando incluimos las relaciones laborales que empiezan en el primer período observado y las que terminan en el último período observado. Los trabajos que se mantienen en el último período disponible se consideran como desvinculaciones. Adicionalmente, se asume que un 20% de estas relaciones laborales se desvinculan como despido y el resto es una renuncia o jubilación.

Encontramos que los resultados son cualitativamente similares aunque más extremos. En concreto, comparando la cuenta individual con el sistema tradicional, encontramos una distribución similar de trabajadores que pierden o ganan con el cambio, pero encontramos que el valor inicial (el primer percentil) es del doble: los que pierden lo hacen en mayor monto, con una pérdida que llega a cuatro salarios promedio; asimismo, los que ganan también ganan más, con valores que son también el doble de los presentados en el texto.

Cuando comparamos el sistema mixto con el sistema tradicional encontramos que sólo un 5% de los trabajadores se vería perjudicado por el cambio, más de un 25% se vería beneficiado y el resto no tendría cambios, todas proporciones similares a las observadas en la simulación principal. Nuevamente, los montos son mayores. Podemos calcular los resultados con un supuesto extremo: todas las relaciones laborales a diciembre de 2015 terminan como despido. Si bien no es un supuesto razonable, lo usamos para calcular el peor caso posible para la comparación entre el sistema mixto y el tradicional. En este caso, la proporción de trabajadores que mejoran queda inalterada en 25%, mientras que la proporción de los que empeoran aumenta al 10%. Los montos de pérdida son también mayores. Por supuesto que la pérdida para los trabajadores surge del tope de ocho salarios como costo al momento del despido que se incluye en la propuesta. Como conclusión incluso en estos casos, el sistema mixto tendrá como posibilidad una mejora para la mayoría de los trabajadores.