

**El seguro de desempleo y la reforma de la ley de bases**

*Por María Julieta Sagasta[[1]](#footnote-1)(\*)*

El proyecto de ley bases y puntos de partida para la libertad de los Argentinos que fuera aprobado por la Cámara de Diputados, ha incorporado en el ART. 78° el siguiente texto: *“Los trabajadores incluidos en la regularización prevista en el presente régimen tendrán derecho a computar hasta sesenta (60) meses de servicios con aportes o la menor cantidad de meses por la que se los regularice, calculados sobre un monto mensual equivalente al “Salario Mínimo Vital y Móvil” únicamente a fin de cumplir con los años de servicios requeridos por la Ley N° 24.241 y sus modificaciones para la obtención de la Prestación Básica Universal y para el beneficio de Prestación por Desempleo previsto en el artículo 113 de la Ley N° 24.013 y sus modificatorias. Los meses regularizados no serán considerados a los fines de la determinación de la Prestación Compensatoria ni de la Prestación Adicional por Permanencia”*[[2]](#footnote-2).

A su vez el Art. 87: Sustitúyese el artículo 18 de la Ley N° 24.013, por el siguiente: “ARTÍCULO 18.- *El Sistema Único de Registro Laboral concentrará los siguientes registros: a) la inscripción del empleador y la afiliación del trabajador al Instituto Nacional de Previsión Social, a las cajas de subsidios familiares y al prestador del sistema nacional de salud elegido por el trabajador; b) el registro de los trabajadores beneficiarios del sistema integral de prestaciones por desempleo.*[[3]](#footnote-3)”

Recordemos que algunos años atrás se han presentado proyectos de ley para modificar el artículo anteriormente citado, en el año 2016 los legisladores Liliana T Negrete de Alonso y Adolfo Rodriguez Saa han presentado un proyecto que impulsaba el seguro de desempleo, modificando la ley 24013 e incorporando artículos específicos para su mejora e implementación.[[4]](#footnote-4)

Sin embargo no han obtenido un resultado favorable. Hasta el momento, sólo permanecía vigente la Ley 25.371 creadora del sistema integrado de prestaciones por desempleo para los trabajadores comprendidos en el Régimen Nacional de la Industria de la Construcción estatuido por la Ley 22.250, de conformidad con lo previsto por el artículo 112 in fine de la Ley Nacional de Empleo (Ley 24.013)[[5]](#footnote-5).

No obstante, dado que Argentina suscribió la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 y, en 1994, incorporó a su Constitución Nacional en el artículo 75 inciso 22, el conjunto de Declaraciones, Tratados y Pactos Internacionales sobre derechos humanos, se ha establecido que "toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social". Según la conceptualización de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la seguridad social se define como: "la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, ***desempleo***, invalidez vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos. [[6]](#footnote-6)

El desempleo es concebido, en el ámbito del derecho de la seguridad social, como una contingencia que afecta a la persona, y contra la cual deben arbitrarse los medios para aventar, ya sea su existencia, ya sea las necesidades que ella puede acarrear.[[7]](#footnote-7)

La problemática del desempleo además de impedir a quien la sufre obtener los medios económicos para su subsistencia y la de su familia también lo priva de otras prestaciones que hacen a la calidad de vida, como la obra social, asignaciones familiares y beneficios jubilatorios. Por ello debe ser abordada como una contingencia de origen económico-social.

La seguridad social para el autor Luis María Jaureguiberry “comprende (...) al Seguro Social y a la previsión; a la política social y a la justicia distributiva; en dos palabras, al bienestar social”.[[8]](#footnote-8)

En Argentina, es la encargada de regular la protección de las denominadas contingencias sociales que disminuyen en forma parcial o total el ingreso del hombre, como la salud, la vejez, como de casos de necesidad biológica y económica. Dentro del subsistema contributivo previsto en el Régimen de Asignaciones Familiares, se encuentran: los Trabajadores en relación de dependencia tanto del sector público como privado; los beneficiarios de la Ley de Riesgos del trabajo, los beneficiarios del seguro de desempleo, y los monotributistas.

El diseño eficaz de un sistema de seguridad social es considerablemente complejo, porque se deben ponderar los recursos actuales disponibles y los futuros, ponderando que el sistema debe proteger a la masa de la población actual que debe acceder a dichas prestaciones como a las futuras. Por ello deben ser descartadas las soluciones cortoplacistas que no puedan sostenerse a largo plazo. Dicho objetivo sólo puede lograrse considerando las tasas de envejecimiento y crecimiento poblacional, las de empleo y desempleo, analizando el formal e informal.

El seguro por desempleo es una herramienta a través de la cual se propone contrarrestar la caída abrupta de ingresos generada por la pérdida involuntaria del empleo. Todas las personas que acceden al seguro de desempleo reciben: una suma en dinero (prestación básica dineraria) mensual; el pago de asignaciones familiares, la cobertura médico asistencial y el reconocimiento de la antigüedad para la jubilación.

Desde la implementación de la Contribución Única de la Seguridad Social, en febrero de 1992, ANSES administra los ingresos del Fondo Nacional de Empleo. Dicho Fondo financia los Programas de Empleo, administrados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (actual Ministerio de Capital Humano), y las prestaciones del Seguro de Desempleo.[[9]](#footnote-9)

*Por otra parte, el proyecto de ley debatido y aprobado en la cámara de diputados ha modificado la Ley de Contrato de Trabajo incorporando el denominado fondo de cese quedando redactado de la siguiente manera “ARTÍCULO 96°.- 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 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 presente ley. En todos los casos, las empresas podrán auto-asegurarse en el sistema que se defina”.*

El día trece de junio del corriente año, se ha remitido a la cámara de senadores el proyecto de ley en revisión de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos CD-37/24[[10]](#footnote-10) sin modificación de los Arts. 87 que sustituye el artículo 18 de la Ley N° 24.013 y 96 que crea el fondo de cese.

En cuanto a éste último es dable destacar que en la actualidad este fondo se encuentra vigente para la industria de la construcción. En este sistema el trabajador recibe el pago de una suma de dinero cuando se extingue su relación de trabajo por cualquier causa. Lo más probable es que dicha extinción coincida con la finalización de la obra.

El fondo se integra con un aporte obligatorio a cargo del empleador, que –de acuerdo con el art. 15 de la Ley 22.250, modificado por el art. 14 de la Ley 25.371– correspondiente al (12%) de la remuneración mensual del trabajador durante el primer año de relación, y luego del (8%) de la misma base salarial a partir del año de antigüedad.

Actualmente otros países como Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, España, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza son los que cuentan con los sistemas más generosos de protección frente al desempleo conforme el informe de la OIT (Organización Internacional del Trabajo)[[11]](#footnote-11).

El reconocido jurista de derecho laboral, el Dr. Ackerman sostiene que la protección legislativa dispuesta por la ley de contrato de trabajo contra el despido injustificado establece una doble protección: la dispuesta por la Constitución en el art. 14 bis y la garantía constitucional del derecho de propiedad del art. 17. La primera concebida como un acto ilícito contractual que genera la imposición legal del pago de una indemnización, que persigue una triple finalidad: a) punitiva del comportamiento antisocial del empleador que priva al trabajador de su empleo; b) reparadora de los daños y perjuicios causados por el comportamiento antijurídico, en la que la indemnización tarifada del art. 245 LCT funciona como una suerte de cláusula penal de fuente legal y c) disuasiva de la tentación del empleador de abusar de su rol dominante dentro del vínculo laboral que le reconoce el ordenamiento jurídico.[[12]](#footnote-12)

En este punto se debe destacar que la nueva normativa incorporada dispone que será “mediante convenio colectivo de trabajo” que las partes podrán sustituir la indemnización prevista en el artículo 245° de la Ley 20.744 por un fondo o sistema de cese laboral. Por lo cual no será obligatoria su imposición en caso de no concordarlo las partes.

Por su parte el Art. 77, con las modificaciones ha quedado redactado de la siguiente manera: *“El Poder Ejecutivo nacional reglamentará los efectos que producirá la regularización de las relaciones laborales indicadas en el artículo precedente. Esos efectos podrán comprender: a) La extinción de la acción penal prevista por la ley 27.430 y condonación de las infracciones, multas y sanciones de cualquier naturaleza correspondientes a dicha regularización, previstas en las leyes 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, 17.250 y sus modificatorias, 22.161 y sus modificatorias, el artículo 32 de la ley 24.557 y sus modificatorias, delitos relativos a los recursos de la seguridad social de la ley 24.769 y sus modificatorias,, la ley 25.212 y sus modificatorias, firmes o no, siempre que se encuentren impagas o incumplidas a la fecha de entrada en vigencia de esta ley; b) Baja del Registro de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), creado por la ley 26.940, respecto de infracciones cometidas o constatadas hasta la entrada en vigencia de la presente ley, siempre y cuando regularicen a la totalidad de los trabajadores por los que se encuentra publicado en el REPSAL y pague, de corresponder, la multas c) Condonación de ¡adeuda por capital e intereses cuando aquella tenga origen en la falta de pago de aportes y contribuciones con destino a los subsistemas de la seguridad social que se detallan a continuación: (i) Sistema Integrado Previsional Argentino, ley 24.241 y sus modificaciones. (u) Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, ley 19.032 y sus modificaciones. (iii) Régimen Nacional del Seguro de Salud, ley 23.661 y sus modificaciones. (iv) Fondo Nacional de Empleo, ley 24.013 y sus modificaciones. (y) Régimen Nacional de Asignaciones Familiares, ley 24.714 y sus modificatorias. (vi) Contribución con destino al Registro Nacional de la Industria de la Construcción, ley 22.250 y sus modificatorias. (vii) Otros regímenes laborales o de seguridad social que determine la reglamentación. La reglamentación determinará los porcentajes de condonación que habrán de aplicarse, los que en ningún caso serán inferiores al setenta por ciento (70%) de las sumas adeudadas. Se podrán establecer incentivos para la cancelación de la obligación contado y beneficios especiales para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.”*

El Art. 78 del mismo texto agrega *“Los trabajadores incluidos en la regularización prevista en el presente régimen tendrán derecho a computar hasta sesenta (60) meses de servicios con aportes o la menor cantidad de meses por la que se los regularice, calculados sobre un monto mensual equivalente al salario mínimo vital y móvil únicamente a fin de cumplir con los años de servicios requeridos por la ley 24.241 y sus modificaciones para la obtención de la prestación básica universal y para el beneficio de* ***prestación por desempleo*** *previsto en el artículo 113 de la ley 24.013 y sus modificatorias. Los meses regularizados no serán considerados a los fines de la determinación de la prestación compensatoria ni de la prestación adicional por permanencia.”*

En conclusión, estas modificaciones desde el punto de vista económico pueden ser necesarias para impulsar a las actividades e incrementar la tasa de empleo registrado, Sin embargo es entendible que desde el punto de vista social genere incertidumbre y resistencia por parte de los trabajadores y pensionistas si se perciben como recortes o pérdida de beneficios.

En muchos casos la justicia en última instancia es quien actúa como un garante de que las reformas no vulneren principios constitucionales ni los tratados internacionales de derechos humanos. Y será a través de la jurisprudencia la forma en que los miembros de la sociedad que sean vulnerados en sus derechos accedan a la resolución correspondiente.

Citar: elDial DC3475  
copyright © 1997 - 2024 Editorial Albrematica S.A. - Tucumán 1440 (CP 1050) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina

1. (\*) MARÍA JULIETA SAGASTA, abogada especialista en Administración de Justicia, Posgraduada en daños derivados del derecho a la salud. Profesora de Ciencias Jurídicas, Oficial Primero del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires. [↑](#footnote-ref-1)
2. 0023-PE-2023, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Comisión de Legislación General. [↑](#footnote-ref-2)
3. 0023-PE-2023, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Comisión de Legislación General. [↑](#footnote-ref-3)
4. S-1302/2016, proyecto de ley [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/65583/norma.htm> [↑](#footnote-ref-5)
6. Principios de seguridad Social OIT AISS, Ginebra 2001 (<https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@soc_sec/documents/publication/wcms_secsoc_34193.pdf>) [↑](#footnote-ref-6)
7. Chirinos, Bernabé L. y Chirinos, Germán D., Manual de la seguridad social, Visión Jurídica  
   Ediciones, 2019, págs. 130 y 131. [↑](#footnote-ref-7)
8. Jaureguiberry, L. M. (1957). El artículo nuevo. Santa Fe: Librería y Editorial Castellví SA. [↑](#footnote-ref-8)
9. https://www.anses.gob.ar/trabajo/desempleo/desempleo-para-trabajadores-en-relacion-de dependencia [↑](#footnote-ref-9)
10. <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1.24/CD/PL> [↑](#footnote-ref-10)
11. El trabajo en el mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación, Ofician Internacional del Trabajo, Ginebra, junio 2000, ISBN 92-2-310831-4. [www.ilo.org/publns](https://www.ilo.org/public/spanish/support/publ/books.htm) [↑](#footnote-ref-11)
12. Ackerman, Mario E., “Validez constitucional de la tarifa con tope en la indemnización por despido arbitrario de cara a la doctrina actual de la Corte Suprema de Justicia”, en Revista de Derecho Laboral, T. 2000-1, Extinción del contrato de trabajo - I, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2000, pp. 152-155 (destacado conforme al texto original). [↑](#footnote-ref-12)