

Documento de Trabajo No.10

Una reforma laboral económica y políticamente viable¹

Resumen Ejecutivo

1.- Existe en Argentina un amplio consenso en ámbitos empresarios acerca de la **necesidad de reducir contingencias laborales** para **incentivar la contratación de empleados formales** y, al mismo tiempo, **amplia oposición sindical a cualquier modificación del actual régimen indemnizatorio**.

2.- La **primera clave para compatibilizar estas posturas, en principio, contradictorias**, está en **distinguir entre indemnizaciones establecidas por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT, Ley 20.744) e indemnizaciones agravadas** establecidas por las leyes 24.013 y 25.323, que pueden representar hasta un 80% del costo indemnizatorio sin haber logrado su propósito original de desincentivar el empleo informal.

3.- La **segunda clave** está en **diseñar Fondos de Cese Laboral a nivel de convenios colectivos de trabajo** para que, permaneciendo las indemnizaciones establecidas por LCT, **las empresas dejen de acumular pasivos contingentes laborales**, con la ventaja adicional de que, dado que un Fondo de Cese Laboral tiene que preservar el valor de sus recursos en términos de salarios, podría **financiar crédito hipotecario indexado por salarios**, contribuyendo a la solución del déficit habitacional de los trabajadores, algo imposible de lograr en contextos inflacionarios sin fondeo con ese tipo de indexación.

4.- El presente documento de trabajo forma parte de un conjunto de **cuatro documentos sobre esta cuestión**, complementarios entre sí, que constituyen una especie de hipertexto, y están pensados de una manera dinámica, para enriquecerse a partir de ideas e inquietudes surgidas de su **discusión en ámbitos empresarios, sindicales y políticos**.

5.- Se presenta aquí un **modelo matemático** de la **dinámica de acumulación de pasivos contingentes laborales en las empresas**; se muestra cómo inciden las **indemnizaciones agravadas establecidas por las leyes 24.013 y 25.323**, que generan la mayor parte de los pasivos contingentes de las empresas; se describen los **antecedentes recientes de propuestas legislativas fallidas de reforma laboral**; se propone una **estrategia diferente de reforma, económica y políticamente viable**.

6.- Se propone **mantener el régimen indemnizatorio de LCT, eliminar las indemnizaciones agravadas**, fomentar la creación de **Fondos de Cese Laboral** a nivel de convenios colectivos de trabajo y utilizar parte de los recursos de estos Fondos para la financiación de **créditos hipotecarios con indexación salarial**. Se trata de una combinación de reformas que podría contar con **suficiente apoyo empresario y sindical** como para lograr una **reforma sustentable**.

¹ Instituto de Economía Política, Insight 21, Universidad Siglo 21, febrero de 2023. Última revisión noviembre de 2023.

I.- La necesidad de una reforma laboral económica y políticamente viable

Existe en Argentina un amplio consenso en ámbitos empresarios acerca de la necesidad de reducir contingencias laborales para incentivar la contratación de empleados formales, lo que redundaría en mejoras en la calidad de vida de los trabajadores, reducción de los niveles de pobreza y mejora en la ecuación económica del Sistema Previsional, entre otros impactos económicos y sociales positivos.

Pero, al mismo tiempo, existe amplia oposición sindical a cualquier intento de reforma del régimen indemnizatorio establecido por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT, Ley 20.744).

Los recientes proyectos legislativos de reforma laboral chocan directamente contra esta oposición sindical, ya que proponen eliminar el régimen indemnizatorio establecido por LCT (ver sección V), además de otros detalles inconvenientes de diseño. Parte de las propuestas de campaña conocidas hasta el momento apuntan en la misma dirección.

Para que una reforma laboral genere incentivos adecuados para la generación de empleo formal es necesario que sea percibida como permanente, y esto requiere, a su vez, que su origen haya tenido suficiente apoyo político, empresarial y sindical. Una reforma laboral basada en eliminar el régimen indemnizatorio de LCT va en sentido contrario a este objetivo de sostenibilidad y puede, incluso, generar al próximo Gobierno alta conflictividad política, algo especialmente delicado en el contexto del complejo escenario político, económico y social que heredará.

Una clave para dar respuesta a las posturas contradictorias entre sectores empresarios y sindicales está en distinguir entre las indemnizaciones establecidas por LCT y las indemnizaciones agravadas establecidas por las leyes 24.013 y 25.323. Estas últimas fueron establecidas en 1991 y 2000, respectivamente, con el fallido propósito de desincentivar el empleo informal, a costa de generar hasta el 80% del costo indemnizatorio de las empresas (ver sección IV).

Dado que estas indemnizaciones agravadas están establecidas como múltiplos de las indemnizaciones que establece LCT, cualquier proyecto que elimine éstas últimas eliminaría, automáticamente, aquellas. Podría argumentarse, entonces, que una reforma laboral efectiva debería concentrarse en eliminar el régimen indemnizatorio establecido por LCT, reemplazándolo por algún esquema de seguro de desempleo. Esto es claramente inaceptable para el sector sindical, y así ha sido explicitado públicamente por la CGT.

Una alternativa es mantener sin cambios el régimen indemnizatorio establecido por LCT pero eliminar las indemnizaciones agravadas establecidas por las leyes 24.013 y 25.323, reemplazándolas por simples multas para los distintos tipos de defectos en la registración laboral. Esto reduciría la magnitud del problema vinculado a los montos indemnizatorios y la acumulación de pasivos contingentes laborales en las empresas, y podría ser planteado al sindicalismo como una alternativa de compromiso que permita sostener el régimen indemnizatorio de LCT.

Dado que esto reduciría sustancialmente, pero no eliminaría, el problema de la acumulación de pasivos contingentes laborales, el otro componente de una reforma económica y políticamente viable es la promoción de Fondos de Cese Laboral a nivel de convenios colectivos de trabajo que se encarguen de abonar, por cuenta y orden de cada empresa, las indemnizaciones laborales establecidas por LCT según la causal de desvinculación del empleado. Si bien los pasivos contingentes de las empresas no desaparecerían, porque seguiría vigente el régimen indemnizatorio de LCT (sin la sobrecarga de las indemnizaciones agravadas de las leyes 24.013 y 25.323), dichos pasivos estarían siempre compensados por los activos contingentes acumulados a través de sus aportes al Fondo de Cese Laboral (ver sección VI), desapareciendo así el efecto económico de los pasivos contingentes.

En la sección II se presenta un modelo matemático sobre el proceso de acumulación de pasivos contingentes laborales, que permite comprender el efecto contrapuesto del paso del tiempo, que va aumentando la antigüedad promedio del personal y, por lo tanto, los pasivos contingentes asociados a potenciales indemnizaciones, y la tasa de rotación del personal, que va 'limpiando' antigüedad y, por lo tanto, actúa sobre la antigüedad promedio, reduciéndola. El modelo muestra cómo, a partir de bajos promedios de antigüedad, ésta va aumentando hasta llegar a un nivel de equilibrio, que depende de la tasa de rotación del personal. También muestra cómo existen dos problemas diferentes: uno 'sintomático', cuando altas tasas de rotación y altas tasas de despidos sin justa causa generan altos costos indemnizatorios (costos erogables), y otro 'asintomático', cuando bajas tasas de rotación y bajas tasas de despido sin justa causa generan bajos costos indemnizatorios, pero aumentan la antigüedad promedio (pasivos contingentes).

Este efecto 'asintomático' es potencialmente muy perjudicial para una PyME. Basta con imaginar una PyME familiar, exitosa en la retención de su personal, que acumula entonces una alta antigüedad promedio, cuando su fundador decide retirarse y sus hijos tienen planes diferentes al de hacerse cargo de la empresa. La opción natural de venderla y distribuir el monto obtenido entre los hijos puede desaparecer si el cálculo de los pasivos contingentes laborales hace nulo el valor de venta. Por eso es tan importante un esquema indemnizatorio que no genere este efecto.

En la sección III se analiza, a la luz del modelo matemático de la sección previa, por qué es erróneo pensar el problema de las indemnizaciones laborales solucionable a través de una lógica de 'seguro por indemnizaciones'. Puede parecer razonable que, si el problema es generado por indemnizaciones que tiene que pagar la empresa ante un evento fortuito de necesidad de despido sin justa causa, un seguro frente a esa eventualidad es la solución. A fin de cuentas, para eso sirve un seguro, para hacer frente a eventos aleatorios. Pero esto llevaría a la situación absurda de que una empresa con muy baja tasa de rotación y de despidos sin justa causa, al tener poca incidencia de erogaciones por indemnización, debería pagar una baja prima de seguro contra indemnizaciones, al mismo

tiempo que acumula velozmente pasivos contingentes. No es sostenible un sistema que reduce la prima de seguro a medida que se acumula a futuro, justamente, el riesgo asegurado. No es un tema menor, ya que uno de los proyectos legislativos recientes incurre en este error (ver sección V).

En la sección IV se analiza el impacto de las indemnizaciones agravadas establecidas por las leyes 24.013 y 25.323 que, como ya se anticipó, generan actualmente la mayor parte de los pasivos contingentes laborales sin haber logrado su propósito original de desalentar la contratación informal de trabajadores y constituyen, por lo tanto, una de las claves para una reforma laboral que, además de ser económicamente viable, lo sea políticamente.

La sección V presenta, sintéticamente, los últimos dos proyectos legislativos de reforma laboral, para enfatizar que ambos son políticamente inviables dada su intención de eliminar el régimen indemnizatorio establecido por LCT. Uno de ellos, además, como ya se indicó, comete el error de confundir el problema de acumulación de pasivos contingentes con uno de contingencia indemnizatoria, proponiendo entonces un esquema de seguro indemnizatorio con prima decreciente a medida que aumenta la antigüedad del personal.

Finalmente, la sección VI presenta, de manera sintética, la propuesta de reforma laboral anticipada al comienzo: (a) mantenimiento de régimen indemnizatorio establecido por LCT, (b) eliminación de indemnizaciones agravadas establecidas por leyes 24.013 y 25.323, (c) promoción de Fondos de Cese Laboral a nivel de convenios colectivos de trabajo y (d) utilización de recursos de estos Fondos para financiar crédito hipotecario indexado por salarios.

El presente documento de trabajo forma parte de un conjunto de cuatro documentos sobre esta cuestión, complementarios entre sí, que constituyen una especie de hipertexto, y están pensados de una manera dinámica, para enriquecerse a partir de ideas e inquietudes surgidas de su discusión en ámbitos empresarios, sindicales y políticos.

Como complemento de este documento, los documentos de trabajo no. 11, 12 y 13 se ocupan de distintos aspectos de la propuesta, con un proyecto de ley de derogación de indemnizaciones agravadas (documento de trabajo no.11), una propuesta de esquema general de Fondos de Cese Laboral a nivel de convenios colectivos de trabajo (documento de trabajo no.12) y un esquema de financiación de créditos hipotecarios indexados por salarios para los trabajadores de cada sector, como complemento de dichos Fondos de Cese Laboral (documento de trabajo no.13).

II.- Un modelo matemático para analizar los pasivos contingentes laborales

El régimen indemnizatorio establecido por la LCT establece un conjunto de indemnizaciones, de las cuales las principales son la indemnización por despido sin justa causa (art.245)² y la indemnización por falta de preaviso (art.232)³. Siendo esta última fija, aquella es proporcional a la antigüedad del trabajador (equivalente a un mes de salario por cada año de antigüedad, o fracción mayor de tres meses).

Esto implica que las empresas, a medida que pasa el tiempo, van acumulando pasivos contingentes por las potenciales indemnizaciones laborales, que aumentan a medida que los empleados van acumulando antigüedad, y se reducen cuando se produce una desvinculación.

El siguiente modelo refleja el funcionamiento de estas fuerzas que actúan en sentido contrario sobre la antigüedad promedio de los empleados de una empresa y, por lo tanto, sobre sus pasivos contingentes.

Por un lado, la fuerza del paso del tiempo. En ausencia de rotación (es decir, si nunca se produjeran renuncias, despidos u otras causales de desvinculación), la antigüedad promedio aumentaría a razón de un año cada 12 meses (o fracción mayor de 3 meses).

Esto implica que, con tasa nula de rotación, en una empresa con antigüedad promedio de 1 año en el año 0, la antigüedad promedio será de 2 años en el año 1 (la antigüedad promedio se habrá incrementado entonces un 100%, de 1 a 2 años), de 3 años en el año 2 (la antigüedad promedio se habrá incrementado un 50%, de 2 a 3 años), de 4 años en el año 3 (la antigüedad promedio se habrá incrementado en un 33%, de 3 a 4 años), y así sucesivamente. En esta secuencia, la antigüedad promedio aumenta cada año en una cantidad fija (1 año adicional), y esto implica entonces un incremento porcentual decreciente.

Por otro lado, la fuerza de la tasa de rotación, que funciona llevando a cero la antigüedad vinculada a puestos de trabajo liberados por empleados que renuncian o son despedidos

² LCT, Art.245: 'En los casos de despido dispuesto por el empleador sin justa causa, habiendo o no mediado preaviso, éste deberá abonar al trabajador una indemnización equivalente a UN (1) mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de TRES (3) meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual devengada durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor'.

³ LCT, Art.232: 'La parte que omita el preaviso o lo otorgue de modo insuficiente deberá abonar a la otra una indemnización substitutiva equivalente a la remuneración que correspondería al trabajador durante los plazos señalados en el artículo 231'. Art.231: 'El contrato de trabajo no podrá ser disuelto por voluntad de una de las partes, sin previo aviso o en su defecto, indemnización además de la que corresponda al trabajador por su antigüedad en el empleo, cuando el contrato se disuelva por voluntad del empleador. El preaviso, cuando las partes no lo fijan en un término mayor, deberá darse con la anticipación siguiente: a) por el trabajador, de QUINCE (15) días; b) por el empleador, de QUINCE (15) días cuando el trabajador se encontrare en periodo de prueba; de UN (1) mes cuando el trabajador tuviese una antigüedad en el empleo que no exceda de CINCO (5) años y de DOS (2) meses cuando fuere superior'.

(o cesan por otras causas, como jubilación o fallecimiento, por ejemplo) y ocupados por nuevos empleados. Se trata entonces de un factor que, a medida que aumenta, va morigerando el aumento de la antigüedad producido por el mero paso del tiempo. Con una tasa de rotación del 5% anual (es decir, cada año, el 5% de la dotación existente es reemplazado por nuevos empleados) la velocidad de incremento de la antigüedad promedio es menor que con una rotación del 1% anual (donde cada año, el 1% de la dotación existente es reemplazado por nuevos empleados).

Esto implica, matemáticamente, que la antigüedad promedio de los empleados de una empresa va aumentando a medida que van pasando los años, porque la tasa de crecimiento de la antigüedad por el paso del tiempo es siempre mayor que la tasa de rotación cuando la antigüedad promedio es baja, pero, dado que dicha tasa de crecimiento va decreciendo en el tiempo, en algún momento se equipara con la tasa de rotación y, a partir de allí, la antigüedad promedio deja de aumentar.

Esto implica que cada tasa de rotación determina una antigüedad “de equilibrio” y que cada antigüedad de equilibrio se corresponde con una tasa de rotación determinada. Esta relación puede analizarse mejor expresándola de manera aritmética:

$$\text{ecuación [1]: } \text{antigüedad}_t = (\text{antigüedad}_{t-1} + 1)(1 - t.\text{rotación})$$

La ecuación 1 indica que la antigüedad promedio en el año t será igual a la antigüedad promedio en el año t-1 más 1 año, todo esto multiplicado por el complemento de la tasa de rotación (es decir, 1 menos dicha tasa, expresada en tanto por uno). Cuando la tasa de rotación es cero, la antigüedad promedio del año t será simplemente la antigüedad promedio en el año t-1 más 1 año; cuando la tasa de rotación sea del 10% (t.rotación = 0.10), la antigüedad promedio en el año t será igual a la antigüedad promedio en el año t-1 más un año, todo esto multiplicado por 0.90.

Operando aritméticamente para despejar la tasa de rotación, se obtienen las siguientes ecuaciones:

$$\text{ecuación [2]: } (1 - t.\text{rotación}) = \frac{\text{antigüedad}_t}{\text{antigüedad}_{t-1} + 1}$$

$$\text{ecuación [3]: } t.\text{rotación} = 1 - \frac{\text{antigüedad}_t}{\text{antigüedad}_{t-1} + 1}$$

Para que la antigüedad del año t sea igual a la antigüedad en el año $t-1$, es decir, para que la antigüedad deje de variar a lo largo del tiempo y alcance, por lo tanto, un nivel de equilibrio, se tiene que dar entonces la relación expresada en la ecuación 4:

Si $antigüedad_t = antigüedad_{t-1}$, entonces:

$$\text{ecuación [4]: } t.\text{rotación} = 1 - \frac{antigüedad_t}{antigüedad_t + 1}$$

Por ejemplo, para que la antigüedad promedio de equilibrio sea de 20 años, la tasa de rotación tendrá que ser de 0.04762 (4.76%):

$$t.\text{rotación} = 1 - \frac{20}{20 + 1} = 0.04762$$

De esta manera, para antigüedades promedio de 10, 20 y 30 años:

$$t.\text{rotación}(10) = 0.09091$$

$$t.\text{rotación}(20) = 0.04762$$

$$t.\text{rotación}(30) = 0.03226$$

Esto implica que, conociendo la tasa de rotación habitual de los empleados de una empresa, es posible determinar cómo evolucionará la antigüedad promedio a través del tiempo y estimar entonces el monto de pasivos contingentes por potenciales indemnizaciones que va acumulándose a través del tiempo. En condiciones normales (sin esquema de doble indemnización), los pasivos contingentes aumentan de a un salario por trabajador por año adicional de antigüedad promedio. Tomando entonces (a) la cantidad de empleados, (b) la antigüedad promedio, es posible estimar el monto potencial de pasivos contingentes, medido en cantidad de salarios.

De la misma manera, es posible estimar el costo anual por indemnizaciones, que estará dado por la tasa de rotación multiplicada por la cantidad de empleados, multiplicado por la antigüedad promedio y multiplicado por el porcentaje de ceses que se producen por despido sin justa causa, bajo el supuesto de que, a los trabajadores que renuncian, por ejemplo, no les corresponde indemnización.

Con este simple modelo de dinámica de la antigüedad promedio, de acumulación de pasivos contingentes y de costos indemnizatorios, es posible simular el impacto de la transición desde el modelo actual de indemnizaciones por despido hacia un modelo de

Fondo de Cese Laboral, y evaluar entonces sus implicancias como insumo para su diseño, tema del cual se ocupa el documento de trabajo no.12.

El modelo muestra también que el costo indemnizatorio no es un problema sólo para las empresas con altas tasas de despidos, en cuyo caso las indemnizaciones se hacen efectivas frecuentemente, sino también, tal vez paradójicamente, en aquellas tan eficientes en la retención de recursos humanos que sus tasas de rotación son prácticamente nulas. En ese caso, las indemnizaciones no se hacen efectivas, pero van acumulándose en la forma de pasivos contingentes por la acumulación de antigüedad de su personal. Sería dos facetas del mismo problema: una 'sintomática', con alta tasa de despido y, por lo tanto, alto y visible costo indemnizatorio; otra 'asintomática', con baja tasa de rotación y, por lo tanto, bajo costo indemnizatorio, pero alto costo 'no visible', en términos de acumulación de pasivos contingentes.

III.- Por qué no aplica el esquema de 'seguro para indemnizaciones'

Es frecuente, aunque erróneo, pensar el problema de las indemnizaciones laborales como un problema de eventos indemnizatorios aleatorios cuya incidencia sobre las empresas puede, por lo tanto, eliminarse mediante un esquema de seguro por el evento en cuestión, esto es, la necesidad de pagar una indemnización laboral.

En otras palabras, si el problema de las empresas es que, cada tanto, es necesario realizar un despido sin justa causa y, por lo tanto, pagar una indemnización según lo establecido por la legislación laboral, entonces la solución puede ser contratar un seguro contra el mencionado evento. De esta manera, la empresa deja de pagar indemnizaciones laborales cada vez que se produce un despido sin justa causa y, para ello, comienza a pagar una prima por un seguro contra tales eventos.

Esto implicaría, entre otras cosas, que una empresa con alta tasa de rotación y, dentro de dicha rotación, una alta tasa de despidos sin justa causa, pagaría cada año altos montos de indemnizaciones laborales, lo que requeriría, entonces, una alta prima de seguro por indemnizaciones. De la misma manera, pero en sentido contrario, una empresa con baja tasa de rotación y, dentro de dicha rotación, una baja tasa de despidos sin justa causa, pagaría cada año bajos montos de indemnizaciones laborales y esto requeriría, entonces, una baja prima de seguro por indemnizaciones.

Pero el problema que generan las indemnizaciones laborales no es sólo el pago de las mismas cuando se producen despidos sin justa causa. El régimen de indemnizaciones genera problemas también cuando no se producen desvinculaciones, ya que el mero paso del tiempo, sin suficientes desvinculaciones, va generando incremento de pasivos contingentes laborales. Esto implica que la empresa con alta tasa de rotación y, dentro de esta rotación, alta tasa de despidos sin justa causa, tiene el problema de que parte de los costos indemnizatorios se hacen efectivos, erogables, mientras que en la empresa con

baja tasa de rotación y, dentro de esa rotación, baja tasa de despidos sin justa causa, el pago de indemnizaciones no es un problema, pero sí lo es la acumulación de pasivos contingentes.

En el extremo, una empresa que despidiera sin justa causa a todo su personal cada año, tendría el máximo costo indemnizatorio sin acumulación de pasivos contingentes, mientras que una empresa que nunca despidiera sin justa causa y, además, no tuviera rotación de personal, nunca pagaría indemnizaciones, pero tendría el máximo ritmo de acumulación de pasivos contingentes, a razón de una masa salarial por año.

Esto implica que la lógica del seguro por indemnización, con una prima decreciente a medida que baja la incidencia de indemnizaciones, falla en la cobertura de los pasivos contingentes que acumula una empresa cuya incidencia de indemnizaciones es baja, justamente, porque al no despedir sin justa causa, y no rotar el personal, está cambiando indemnizaciones en el presente por indemnizaciones potenciales en el futuro.

La figura del seguro por indemnizaciones no funciona porque el problema, en el caso de las indemnizaciones laborales, no es aleatorio. En el caso de un seguro automotor, por ejemplo, la probabilidad de producir un accidente de tránsito el año próximo es independiente de la probabilidad de ocurrencia del accidente este año. En otras palabras, si el asegurado no genera un accidente este año, esto no aumenta su probabilidad de accidente el año próximo, ni aumenta el costo de un potencial accidente. Por el contrario, a medida que pasa el tiempo sin generar un accidente, esto brinda información acerca de la prudencia de conducción, y podría servir para reducir la estimación de riesgo y, por lo tanto, la prima de riesgo adecuada. En este caso, entonces, acumulación de historial sin accidentes podría dar lugar a menores primas de seguro.

Una indemnización laboral funciona de un modo radicalmente diferente a un evento aleatorio como un accidente de tránsito porque, sin rotación laboral, un año sin despidos sin justa causa aumenta el monto de un potencial despido sin justa causa el año próximo, por efecto del impacto del tiempo sobre la antigüedad del personal, como mostró el modelo de la sección II. Esto implica que, a igualdad de tasas de rotación, una empresa con menor tasa de despidos sin justa causa tendrá menor ocurrencia del evento asegurado (pago de indemnización) pero incremento de montos a pagar a futuro en caso de ocurrencia de dicho evento, que una empresa con mayor tasa de despidos sin justa causa, que tendrá mayor ocurrencia del evento asegurado y reducción de montos a pagar a futuro en caso de ocurrencia del mismo.

Esto implica que la prima nunca puede disminuir a medida que aumenta la antigüedad promedio del personal. Esto, sin embargo, ocurre en uno de los proyectos que, en los últimos años, han sido presentados en el Congreso de la Nación (ver sección V).

IV.- El problema de las indemnizaciones laborales 'agravadas'

Cuando se discute el régimen de indemnizaciones laborales, generalmente se da por hecho que se está haciendo referencia a las indemnizaciones establecidas por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), como ocurre con los últimos dos proyectos de Ley de reforma presentados en el Congreso de la Nación (ver sección V de este documento). Pero ocurre que existe un conjunto de indemnizaciones laborales 'agravadas' establecidas por las leyes 24.013 y 25.323, creadas con el fin de penalizar el empleo informal pero que han fracasado claramente en el propósito que les dio origen, de desincentivar la informalidad laboral, y han agravado el problema de acumulación de pasivos contingentes de las empresas.

Un simple ejemplo puede hacer visible la magnitud de este efecto. Supóngase un comerciante que despide sin justa causa a un empleado con cinco años de antigüedad. El art.245 de la LCT establece que el empleador tiene que abonar cinco meses de sueldo. Redondeando, se trata, a valores de 2022, de \$ 500,000. Adicionalmente el art.232 de la LCT establece que el empleador tiene que abonar un mes adicional de sueldo en concepto de indemnización sustitutiva del preaviso, lo que agrega entonces otros \$ 100,000.

Pero, como se mencionó al inicio de esta sección, éstas no son las únicas posibles indemnizaciones que terminan engrosando los pasivos contingentes de las empresas. El art.9 de la Ley 24.013⁴ podría incrementar las indemnizaciones a abonar por el comerciante del ejemplo en otros \$ 325,000 en caso de que, en la documentación laboral, figure una fecha de ingreso posterior a la real, mientras que el art.10 de la misma ley⁵ podrían implicar otros \$ 325,000 de indemnización en caso de que la documentación laboral consigne remuneraciones menores que las percibidas por el trabajador. El art.15 de dicha Ley⁶ da lugar a la posibilidad de duplicación de las indemnizaciones que correspondiere, lo que podría sumar \$ 1,250,000 adicionales.

⁴ Ley 24.013, Art.9: 'El empleador que consignare en la documentación laboral una fecha de ingreso posterior a la real, abonará al trabajador afectado una indemnización equivalente a la cuarta parte del importe de las remuneraciones devengadas desde la fecha de ingreso hasta la fecha falsamente consignada, computadas a valores reajustados de acuerdo a la normativa vigente'.

⁵ Ley 24.013, Art.10: 'El empleador que consignare en la documentación laboral una remuneración menor que la percibida por el trabajador, abonará a éste una indemnización equivalente a la cuarta parte del importe de las remuneraciones devengadas y no registradas, debidamente reajustadas desde la fecha en que comenzó a consignarse indebidamente el monto de la remuneración'.

⁶ Ley 24.013, Art.15: 'Si el empleador despidiere sin causa justificada al trabajador dentro de los dos años desde que se le hubiere cursado de modo justificado la intimación prevista en el artículo 11, el trabajador despedido tendrá derecho a percibir el doble de las indemnizaciones que le hubieren correspondido como consecuencia del despido. Si el empleador otorgare efectivamente el preaviso, su plazo también se duplicará. La duplicación de las indemnizaciones tendrá igualmente lugar cuando fuere el trabajador el que hiciere denuncia del contrato de trabajo fundado en justa causa, salvo que la causa invocada no tuviera vinculación con las previstas en los artículos 8, 9 y 10, y que el empleador acreditare de modo fehaciente que su conducta no ha tenido por objeto inducir al trabajador a colocarse en situación de despido'.

Por último, el art.2 de la Ley 25.323⁷ permite incrementar en un 50% las indemnizaciones establecidas por LCT en caso de que el empleador, al no abonar dichas indemnizaciones, obligara al trabajador a iniciar acciones judiciales, sumando entonces otros \$ 300,000.

De esta manera, la legislación vigente podría obligar al comerciante del ejemplo a abonar una indemnización de \$ 2,800,000 por el despido sin justa causa de un empleado con cinco años de antigüedad. Nótese que, de ese monto, sólo \$ 600,000 corresponden al régimen indemnizatorio establecido por LCT; el resto, \$ 2,200,000, corresponden a las leyes 24.013 y 25.323.

Desde el punto de vista jurídico, la aplicación o no de las distintas indemnizaciones previstas por las leyes 24.013 y 25.323 dependerá de cada caso particular; desde el punto de vista económico, la posibilidad de enfrentar demandas laborales estando vigentes las mencionadas indemnizaciones puede generar un desincentivo importante a la creación de empleo.

V.- Los proyectos recientes de reforma laboral

Dos proyectos de reforma de legislación sobre indemnizaciones laborales han sido presentados durante 2021 en el Congreso de la Nación: el proyecto presentado por el Diputado Stefani, basado en la propuesta del empresario Karagozian, y el proyecto presentado por el Senador Lousteau, con similitudes con el esquema de UOCRA (ley 22.250).

El proyecto de ley presentado por el Diputado Nacional Héctor Stefani⁸ tiene las siguientes características:

- a.- Crea el Seguro de Garantía de Indemnización (SGI) como instrumento y fondo de capitalización que permita indemnizar con remuneraciones mensuales a los trabajadores en relación de dependencia ante eventuales despidos o cese de actividades.
- b.- Los aportes al SGI serán destinados a un fideicomiso administrado por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y las autoridades de aplicación que designe el Poder Ejecutivo Nacional.

⁷ Ley 25.323, Art.2: 'Cuando el empleador, fehacientemente intimado por el trabajador, no le abonare las indemnizaciones previstas en los artículos 232, 233 y 245 de la Ley 20.744 (texto ordenado en 1976) y los artículos 6o y 7o de la Ley 25.013, o las que en el futuro las reemplacen, y, consecuentemente, lo obligare a iniciar acciones judiciales o cualquier instancia previa de carácter obligatorio para percibir las, éstas serán incrementadas en un 50%. Si hubieran existido causas que justificaren la conducta del empleador, los jueces, mediante resolución fundada, podrán reducir prudencialmente el incremento indemnizatorio dispuesto por el presente artículo hasta la eximición de su pago'.

⁸ Son cofirmantes los diputados nacionales Omar De Marchi, Francisco Sánchez, Pablo Torello, Federico Zambarbide, Alfredo Schiavoni, Fernando Iglesias, Jorge Enriquez, Camila Crescimbeni.

c.- En caso de renuncia o cese de actividades, jubilación, retiro o despido, con o sin causa, el SGI abonará al trabajador una remuneración equivalente al último salario percibido hasta el reinicio de actividades u obtención de nuevo empleo, con cuotas mensuales que tendrán como límite la cantidad de años trabajados.

d.- En cualquier caso de despido, el empleador deberá pagar el primer mes de indemnización, mientras que el trabajador comenzará a percibir del SGI las remuneraciones correspondientes a partir del segundo mes transcurrido desde su despido efectivo.

e.- El Estado actuará como garante del cobro del SGI. La Administración Pública Nacional no puede integrar prima de riesgo.

f.- No se cobrará el SGI en caso de cambios de una actividad laboral o empleador a otro, aunque el aporte al SGI por parte del trabajador es acumulable y continuo aún en caso de cambio de trabajo, de empleador, de función o de actividad laboral o en caso de traslado. Los cambios de empleo, empleador, destino o dependencia laboral no configurarán pérdida de antigüedad para el trabajador.

g.- El SGI será obligatorio para todos los trabajadores del sector privado, la Administración Pública Nacional y sociedades del Estado.

h.- El porcentaje del costo para el empleador será determinado por la reglamentación de la ley, acorde a la rotación de personal histórica de la empresa y a un porcentaje fijo, en caso de tratarse del sector privado.

i.- El costo del SGI deberá ser calculado en base a la fórmula $1 + (8.33 / n)$, donde n es la antigüedad promedio de los empleados de la empresa que realiza los aportes, con un mínimo de 2% y un máximo de 8.33%.

El proyecto de ley presentado por el Senador Nacional Martín Lousteau tiene las siguientes características:

a.- Crea un Fondo Nacional de Cese Laboral en el ámbito de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) con el objeto de reemplazar paulatinamente las indemnizaciones por extinción del contrato de trabajo previstas en la Ley de Contrato de Trabajo (LCT).

b.- El Fondo se integrará por el aporte mensual obligatorio por cada trabajador a cargo de la parte empleadora desde el momento de inicio de la relación laboral.

c.- El aporte obligatorio no podrá exceder del 12% de la remuneración mensual bruta durante el primer año y del 8% durante los años siguientes.

d.- El proyecto establece que el cálculo del aporte obligatorio será definido por la Autoridad de Aplicación teniendo en cuenta la rotación del sector, el tamaño y la rotación de la parte empleadora y la cantidad de trabajadores, entre otros factores. No establece el modo en que se realizará dicho cálculo.

e.- Establece que los fondos líquidos disponibles del Fondo deberán ser invertidos en cualquier instrumento de bajo riesgo que garantice la liquidez y procure preservar el capital invertido.

f.- Producido el cese laboral, el Fondo abonará al trabajador una suma equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio o facción mayor de tres meses.

g.- En caso de que la causal de desvinculación sea el fallecimiento del trabajador, la indemnización será del 50%.

h.- En caso de que la causal de desvinculación sea la jubilación del trabajador, la indemnización podrá ser de hasta el 50%.

i.- La ley se aplicará a todas las relaciones laborales surgidas a partir de su entrada en vigencia, con excepción de las relaciones laborales reguladas por la ley 22.250.

j.- Para las relaciones laborales iniciadas con anterioridad a la nueva ley, la parte empleadora podrá aportar voluntariamente al Fondo el monto retroactivo correspondiente a fin de que se cubra oportunamente al trabajador el cese laboral desde el inicio de la relación laboral.

Ambos proyectos son políticamente inviables, ya que proponen modificar el esquema indemnizatorio establecido por LCT, lo que cuenta con total oposición sindical, y de parte del espectro político.

Adicionalmente, ambos proyectos destinan los aportes de las empresas a la ANSES, perdiendo la oportunidad de utilizar los recursos a la financiación de crédito hipotecario indexado por salarios para los trabajadores de cada sector.

En el caso del proyecto del diputado Stefani, la alícuota descendente con la antigüedad del personal implica desfinanciación del sistema (como se vio en la sección II, cada año adicional de antigüedad implica 'previsionar' un sueldo completo por año, es decir, un 8.33% mensual, condición de sustentabilidad que es violada por la fórmula propuesta).

Esto probablemente tenga que ver con la idea, equivocada, de que aplica a este problema la solución del seguro por indemnizaciones: cada indemnización es un evento aleatorio para el cual conviene pagar una prima para que luego, en caso de producirse dicho evento, el seguro se haga cargo del pago de la indemnización. En ese caso, a mayor antigüedad promedio, menor incidencia actual del evento indemnizatorio y, por lo tanto, menor prima de seguro. Como ya se analizó detalladamente en las secciones II y III, lo que ocurre es diferente: a mayor antigüedad promedio, mayor monto de pasivos contingentes, que queda entonces sin suficiente cobertura si la prima es descendente.

En el caso del proyecto del senador Lousteau, la alícuota del 12% durante el primer año castiga a los sectores de alta rotación y, por lo tanto, como mostró la sección II, de baja antigüedad promedio.

VI.- Una estrategia diferente, económica y políticamente viable

Se propone aquí una estrategia diferente, económica y políticamente viable, compuesta por los siguientes elementos:

- 1.- Mantenimiento sin cambios de las indemnizaciones establecidas en la Ley de Contrato de Trabajo (Ley 20.744).
- 2.- Derogación de las indemnizaciones agravadas establecidas por las leyes 24.013 y 25.323 (el proyecto de Ley propuesto se presenta en el documento de trabajo no.11).
- 3.- Promoción de Fondos de Cese Laboral (FCL) a nivel de cada convenio colectivo de trabajo, para que las empresas se limiten a efectuar aportes mensuales a un FCL y éste abone, por cuenta y orden de aquellas, las indemnizaciones que corresponda, establecidas por LCT (el esquema general propuesto, para discusión entre empresarios y sindicatos de cada sector, se presenta en el documento de trabajo no.12).

De esta manera, las empresas comenzarían un proceso de reducción de pasivos contingentes cuya velocidad dependerá de sus respectivas tasas de rotación de personal y que, con el tiempo, 'limpiará' toda la antigüedad 'residual' acumulada durante el periodo previo al de vigencia del nuevo régimen. Dado que la LCT seguiría vigente, los pasivos contingentes de las empresas no desaparecerían, pero quedarían siempre compensados por activos equivalentes en el FCL.

Esta propuesta podría conseguir apoyo sindical ya que no modifica el régimen indemnizatorio establecido por LCT. Podría resultar aceptable para los sindicatos la derogación de las indemnizaciones agravadas, como prenda de cambio por el mantenimiento de la LCT. Debería resultar atractivo el esquema de Fondos de Cese laboral para los sindicatos ya que (a) al definirse a nivel de CCT, cada sindicato tiene poder de veto y, por lo tanto, no sería razonable que no se sentara a la mesa de discusión y diseño del FCL; (b) los recursos acumulados por el FCL se administrarían en el sector, con participación de las entidades que integran el CCT; (c) el esquema permitiría financiar viviendas de los trabajadores del sector.

Este último punto es muy importante. Un FCL enfrenta el desafío de preservar el valor de sus recursos en términos de salarios, ya que las indemnizaciones que tiene que abonar, que constituyen su razón de ser, estarán siempre vinculadas al nivel de salarios. Esto implica que puede invertir parte de sus recursos en instrumentos financieros, como cédulas hipotecarias, indexados por salarios, para financiar a bancos comerciales que, con los recursos obtenidos, puedan otorgar a los trabajadores del sector créditos hipotecarios indexados por salarios (tema que aborda el documento de trabajo no.13).

Documento elaborado por
el Instituto de Economía Política de la Universidad Siglo 21
Director: Dr. Gastón Utrera