

## **Informe de la Misión de Asistencia Técnica Argentina - México**

Buenos Aires, Argentina, 3 al 10 de agosto de 2013

### **Asistentes**

- Mtra. Patricia Martínez Cranss, Subsecretaria de Empleo y Productividad
- Lic. Héctor Oswaldo Muñoz Oscós, Coordinador General del Servicio Nacional de Empleo
- Mtra. Liliam Flores O. Rodríguez, Subcoordinadora de Estrategia Operativa

### **1) Breve descripción de la actividad** – Describir brevemente las sesiones, expositores, visitas realizadas, etc.

La misión comprendió reuniones del día 5 al 9 de agosto para conocer el Seguro por Desempleo, conforme al temario anexo.

El primer y último día la misión la delegación de México se reunió con el Secretario de Empleo, Lic. Enrique Deibe, responsable del programa en el país, y el Dr. Julio Rosales responsable del área de asuntos internacionales nos acompañó el primer día. Para el deshago de la agenda acompañó por el personal de la Dirección de Empleo encabezados por su titular, el Dr. Marín Luis Castillo, además de Ernesto Phillips, Romina Di Filippo, y José Alfredo Pronato., y Juan Guevara de Asuntos internacionales. Adicionalmente se estableció contacto con algunos responsables de programas a fin de profundizar en los temas compartidos.

La mayor parte de las reuniones se llevaron a cabo en el Ministerio del Trabajo. Se visitaron las oficinas de la Administración Nacional de Seguridad Social en Buenos Aires y una Gerencia de la Dirección de Empleo en Matanzas (dependiente del gobierno Federal) donde estuvieron presentes los operadores de la Unidad de Atención Integral de la municipalidad de Ituzaingó (operadores locales de políticas de empleo dependientes de la municipalidad). Adicionalmente, pudo conocerse la operación del modelo de ventanilla única, seguimiento y control del Seguro por Desempleo (SXD).

### **2) Principales resultados y aprendizajes** – Identificar los aprendizajes más importantes y las prácticas exitosas de la experiencia argentina y especificar cuáles podrían incorporarse en el diseño y posterior desarrollo de un seguro de desempleo en México.

El Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, tiene a su cargo tres Secretarías: de Trabajo, de Empleo y de Seguridad Social. De esta última depende la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) que es el organismo encargado de administrar los planes sociales contributivos y no contributivos. Estos planes tienen por objeto la puesta en desarrollo de políticas nacionales definidas con alcance en lo previsional; desempleo;

apoyo a las familias y a grupos de personas en riesgo, consideradas beneficiarias de esquemas de apoyo social definidos”<sup>1</sup>.

En Argentina existe un número único de identificación de las personas denominada Cedula Única de Información Laboral, la CUIL, misma que se asigna desde el nacimiento de las personas, y se requiere para cualquier tipo de trámite. Este mecanismo permite un seguimiento y cruce de padrones expedito.

Aunque Argentina no tiene un modelo desarrollado de evaluación para las políticas de empleo y ningún organismo internacional participa en su financiamiento y seguimiento, cifras oficiales muestran que en la última década ese país reportó una importante reducción en pobreza y desocupación. De acuerdo con la información compartida, se siguen tres líneas de acción:

- 1) Amplitud de visión en la política de empleo, más allá del Ministerio de Trabajo, incorporando a los Ministerios de Economía, Educación y Desarrollo Social.
- 2) Lucha contra el trabajo no registrado.
- 3) Trabajo y atención a grupos específicos, incluyendo trabajo rural y trabajo en domicilios particulares.

El gobierno argentino cuenta, además del seguro de desempleo, con algunos otros instrumentos que apoyan a grupos específicos, adaptándose, en la forma de captación de recursos, a la lógica de temporalidad de algunas actividades como la construcción, la interzafra –que en realidad abarca trabajadores de otras ramas con contratos de corta duración-, y otras actividades del campo, la inserción de jóvenes, por incapacidad parcial (cuando se cobra este apoyo se puede acceder al SXD una vez que termina su periodo de otorgamiento), y para grupos con el Seguro de Capacitación y Empleo (similar al Programa de Empleo Temporal de la STPS), en el que se recibe un pago por participar en obras comunitarias.

### **EL Seguro por Desempleo (SXD)**

El Seguro se financia a través de aportaciones patronales que conforme a ley serían del 1.5% del salario. Sin embargo, gracias a diversos descuentos se paga 0.96% en promedio.

El Seguro está definido por la ley 24.013, pero existen otros ordenamientos legales para los trabajadores de la construcción la 25.371 y otra para los trabajadores rurales. La 25.191

Excluye al trabajo público, al servicio doméstico que opera con otro esquema, al trabajador autónomo y a los docentes que cuentan con su propia caja.

Tienen derecho al Seguro los trabajadores despedidos, por fin de obra o por cierre de empresa, adicionalmente a los recursos que perciben por su liquidación. El SXD no se aplica por renuncia.

---

<sup>1</sup> <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/86037/norma.htm>

En los casos de despido, la causal de despido tiene que estar documentada; esto es, si por ejemplo hay duda o el trabajador se da por despedido debe informar al patrón vía telegramas (subsidiados por el Estado). En cuyo caso, el juez determina si fue o no despido injustificado.

En el siguiente cuadro se resumen montos y periodos máximos de apoyo según los diferentes tipos de programas. Los servicios médicos se otorgan por parte de la misma institución que cubría al trabajador antes del despido. La asignación familiar varía entre 353 y 438 pesos por hijo.

Comparativo de instrumentos de apoyo a personas desempleadas.

|                                                  | Apoyo Eco.<br>pesos<br>argentinos | Obra Social<br>Servicios<br>Médicos | Asignación<br>Familiar<br>contributiva | Duración<br>Máxima |
|--------------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------|--------------------|
| Apoyos definidos por ley                         |                                   |                                     |                                        |                    |
| SXD                                              | 250-430                           | Sí                                  | Sí                                     | 12 a 18 meses      |
| Rural                                            | 480-960                           | Sí                                  | Sí                                     | 12                 |
| Construcción                                     | 430                               | Si                                  | Si                                     |                    |
| Otros Programas                                  |                                   |                                     |                                        |                    |
| Jóvenes                                          | 200-450                           | No                                  | No                                     | 36                 |
| Seguro de<br>Capacitación y<br>Empleo            | 450                               | No                                  | No                                     | 24                 |
| Interzafra                                       | 1,100                             | No                                  | No                                     | 3                  |
| Promover<br>para personas<br>con<br>discapacidad | 450                               | No                                  | No                                     | 24                 |

El Seguro cuenta con un tope bajo, lo que hace que el número de solicitantes sea menor que el total de personas con derecho al mismo; sin embargo, solicitarlo permite mantener la cobertura de salud y las asignaciones familiares contributivas por el mismo periodo en que se recibe este derecho<sup>2</sup>. Es un seguro superavitario. El monto del apoyo es determinado por un Consejo del Salario.

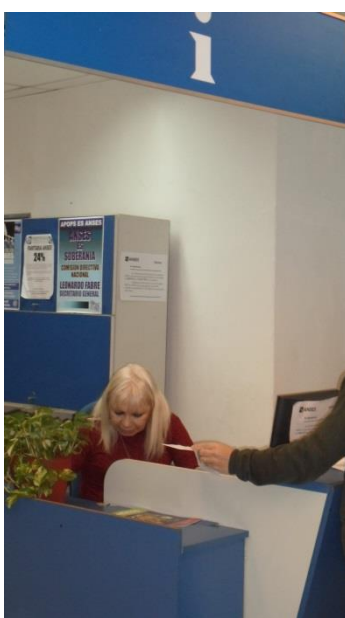
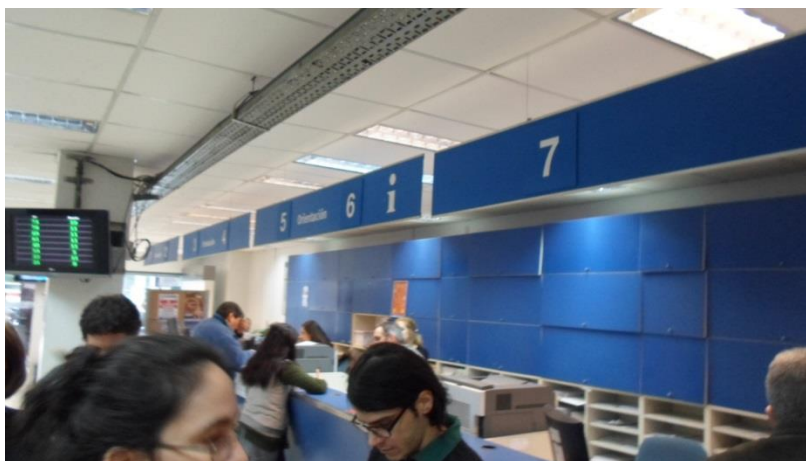
La duración del derecho está definida por ley en función de las cotizaciones, con una prórroga de 6 meses para los mayores de 45 años por considerar que son de más difícil empleabilidad.

EL SXD es operado por dos instancias. La Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) es el órgano que recauda los recursos en un fondo general, mismo que se usa

<sup>2</sup> En Argentina se tiene derecho a una asignación familiar por hijo (300 o 430 pesos argentinos por hijo); cuando cesa o no se tiene derecho a la asignación financiada por la vía contributiva, el Estado aporta los recursos, y el apoyo cesa hasta que el hijo llega a una determinada edad y sigue estudiando. Se reciben más recursos por hijo discapacitado y en este mismo concepto se paga la licencia de maternidad de 90 días.

para diversos fines y por el cual se paga mensualmente durante la duración de la prestación mediante depósito en una sucursal bancaria que se acuerda con el beneficiario. Lo anterior, se registra en un padrón único que permite conocer todos los apoyos que recibe una persona, incluyendo su hogar. De esta forma es posible asegurar que la asignación familiar sea recibida por la madre, salvo los casos en que esté impedida para hacerlo, evitando un doble apoyo en el caso de que ambos lo solicitaran. Se utiliza un sistema de ventanilla única para la operación de los diversos trámites de la ANSES.



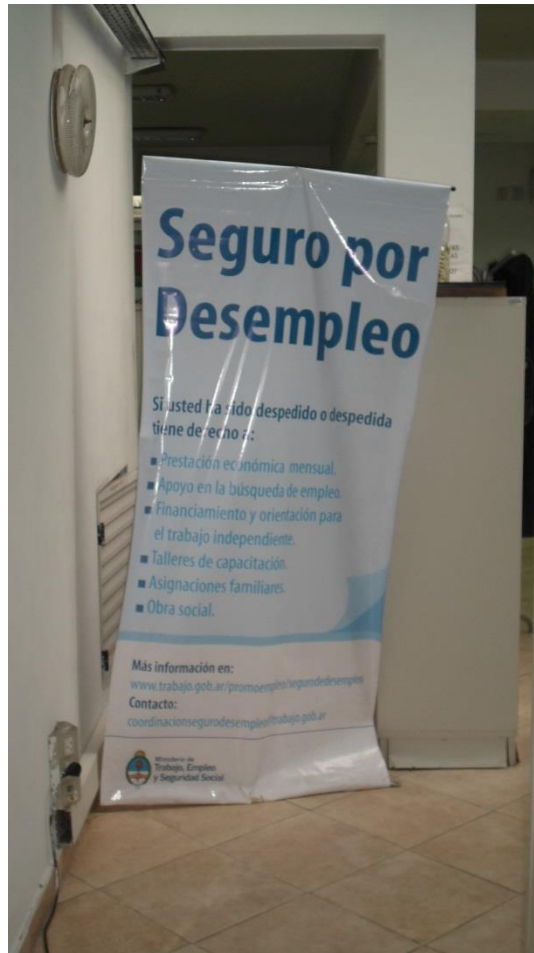


Los mecanismos de control están determinados por:

- Sistema de Gestión de Calidad
- Encuestas a beneficiarios
- Libro de Reclamación
- Canal de comunicación con el Defensor del Pueblo

### **La vinculación con las políticas activas de empleo**

A partir del segundo mes de operación, la Dirección de Empleo cita a los beneficiarios en las oficinas con base en un mecanismo de muestreo (con horarios definidos). La Secretaría de Empleo opera sus programas a través de las Unidades de Atención Integral UDAIS que son agencias de las municipalidades supervisa y en ocasiones también recibe beneficiarios en sus representaciones, llamadas Gerencias de Empleo.



Los beneficiarios son entrevistados, se verifica su identificación, se llena una historia laboral mínima, datos personales de instrucción, formación, intereses y expectativas a futuro (incluyendo capacitación), y se identifican sus intereses laborales.

Toda esta información se ingresa en el sistema, y con base en esto automáticamente se identifican y ofrecen actividades programadas de capacitación. Los beneficiarios son canalizados hacia las opciones de empleo y capacitación disponibles: Intermediación laboral, apoyo en la búsqueda de empleo e inserción salarial<sup>3</sup>.

Como parte de la orientación laboral inicial, los desempleados reciben información sobre opciones laborales, capacitación para la inserción laboral. Puesto que no se les da beneficio monetario, no se lleva contabilidad de atendidos.

Los beneficiarios no pueden seguir cobrando el Seguro una vez que se emplean. Generalmente las altas laborales no se reportan de inmediato, -los patrones deben informar de las personas que están estimando contratar el siguiente mes, y darlas de alta al momento-. Sin embargo, si el trabajador se ocupa y no lo informa a la autoridad, debe devolver los recursos que recibió en exceso de lo contrario se le suspenden todas las demás prestaciones laborales hasta que realice dicha devolución.

---

<sup>3</sup> En Argentina, el equivalente a nuestro programa de Capacitación Mixta es un subsidio al salario, en lugar de una beca de capacitación en la empresa. Sólo se entrega a personas que van de la oficina de empleo y tiene un monto fijo de 1,500 pesos argentinos. El contrato de empleo debe ser por seis meses mínimo.

El Seguro atiende a más de 90 mil personas al año, pero sumando los otros seguros a grupos específicos se alcanza a una población mayor a 200 mil, siendo el segundo más importante el de la construcción. El rural por su parte atiende a alrededor de 5 mil personas.

Sí el beneficiario opta por el apoyo para un emprendimiento productivo cobra las cuotas del Seguro por adelantado.

### **Algunas consideraciones sobre la atención a los usuarios del SXD**

A diferencia de otros subsidios sociales, éste es un derecho o prestación ganado a partir de las aportaciones del patrón. Lo interesante del programa es que las personas asisten con la plena conciencia de que se trata de un derecho que se ejerce en tanto se busca un empleo, que es su principal finalidad. Existen situaciones personales que intervienen con la operación del Seguro, en función de las condiciones de cada uno de los solicitantes. En ese caso, un consejero tiene que buscar un acercamiento para apoyar a identificar opciones (incluso una jubilación), o limitaciones que requieren intervención de otras instituciones (apoyo psicológico). Por ello, consideran que las oficinas de empleo deben estar mejor equipadas con personal para dar este tipo de asistencia.

El trabajo llega a ser estresante para los orientadores o consejeros, por lo que éstos también requieren un trabajo de atención psicológica (para lo cual la terapia grupal es importante pues les permita externar muchas de las inquietudes que traen dentro).

### **Otros temas**

Además de los temas abordados, se tuvo oportunidad de conocer la operación de los programas para personas con discapacidad, mismo que opera de manera transversal, pero que capacita personal para atender a la población objetivo, en particular a la población sordomuda.

También hubo oportunidad de conocer el programa de Sosténimiento de Empleo, similar al denominado Contingencias Laborales en México. Asimismo, funcionarios argentinos explicaron el acuerdo en materia de seguridad social recientemente promovido para trabajadores que se mueven dentro del MercoSur y la estrategia de formalización integrada por tareas de: recuperación económica, inspección laboral, Programa Nacional de Recuperación del Trabajo y Convenios con provincias.



Foto: Subsecretaria Martinez Cranss con personal de la Dirección de Empleo.

- 3) **Pasos a seguir** – Especificar qué hará la STPS con la información y los aprendizajes recibidos.

La Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, está en fase de diseño del protocolo para la implementación del seguro de desempleo, por lo que las buenas prácticas en esta materia son de relevancia para afinar el diseño.

- 4) **Evaluación de la actividad y recomendaciones** – Especificar en qué grado se cumplieron los objetivos iniciales de la visita, así como sus expectativas.

Se cumplieron las expectativas de la visita en el sentido de que se entrevistaron a actores claves que operan el seguro de desempleo y se lograron identificar procesos y mecanismos que sigue Argentina para la operación del seguro por desempleo.

Adicionalmente, pudo conocerse la operación in situ de este mecanismo, lo que facilita el aprendizaje y mejora la retroalimentación sobre el tema.

- 5) **Comentarios adicionales de la institución proveedora** – Este espacio es opcional y está dedicado exclusivamente al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en caso de que desee hacer algún comentario.

## Anexo

### Asistencia Técnica entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México

#### Área Temática: Seguro de Desempleo

Lugar: Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social,

Fecha: lunes 5 a viernes 9 de agosto de 2013.

### Agenda de Trabajo

#### Lunes 5 de agosto

|                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10:00-12:00<br>Sala piso 15°            | Reunión con el Sr. Secretario de Empleo de Argentina, Lic. Enrique Deibe, y equipo y la delegación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de Mexico.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 14:00-17:00<br>Sala "chica"<br>piso 18° | Seguro por Desempleo (SxD): reuniones con técnicos y especialistas de la Dirección Nacional de Promoción del Empleo y, específicamente, del Departamento Seguro por Desempleo: <ul style="list-style-type: none"><li>• Marco normativo de los SxD (Ley Nacional de Empleo, Industria de la Construcción y Trabajo Rural).</li><li>• Derechos y obligaciones. Similitudes y diferencias en las distintas leyes vigentes.</li><li>• Estructura operativa</li><li>• El Seguro de Capacitación y Empleo.</li></ul> |

#### Martes 6 de agosto

|                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10:00-12:00<br>Sala "mediana"<br>piso 18°<br><br>y<br><br>14:00-17:00<br>Sala "chica"<br>piso 18° | Seguro por Desempleo (SxD): reuniones con técnicos y especialistas de la Dirección Nacional de Promoción del Empleo y, específicamente, del Departamento Seguro por Desempleo: <ul style="list-style-type: none"><li>• Funcionamiento del SxD, circuito de otorgamiento y de pagos</li><li>• Indicadores de resultados</li><li>• Sistemas de control, seguimiento y evaluación de impacto</li><li>• Apoyo al desarrollo de emprendimientos: programa de Empleo Independiente y modalidad de Pago Único del SxD.</li></ul> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**Miércoles 7 de agosto**

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9:00-12:00<br>Oficinas de<br>ANSES | Reunión con la Coord. Prestaciones por Desempleo y Prog. de Empleo de la Dirección de Asignaciones Familiares y Desempleo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y visita a una Unidad de Atención Integral (UDAI), en horario de atención (circuito de otorgamiento). |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**Jueves 8 de agosto**

|                                    |                                                                            |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| 9:00-12:00<br>Oficina de<br>Empleo | Visita a una Oficina de Empleo (circuito de prestaciones complementarias). |
| 13:30-15:30                        | Almuerzo de camaradería.                                                   |

**Viernes 9 de agosto**

|                                                        |                                                                       |
|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| 10:00-12:00<br>14:00-17:00<br>Sala "chica"<br>piso 18° | Consideraciones finales y planeación de posibles actividades futuras. |
|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|