

# *Proyecto de Ley*

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...*

## **RELACIÓN LABORAL ESPECIAL Y DISMINUCIÓN PROGRESIVA DE LOS PLANES Y PROGRAMAS SOCIALES**

### **I - DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTICULO 1. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto establecer un sistema laboral condicionado a que la aplicación de sus disposiciones resulte compatible con la naturaleza y modalidades de la actividad de que se trate y con el específico régimen jurídico a que se ajuste. Asimismo, se diagrama una disminución progresiva de los planes y programas sociales no destinados a la producción, créditos, fomento del empleo y concordantes.

**ARTÍCULO 2. INAPLICABLE.** Las disposiciones de esta ley no serán aplicables a los dependientes de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, excepto que por acto expreso se los incluya en la misma o en el régimen de las convenciones colectivas de trabajo.

**ARTICULO 3. APLICABLE.** Esta ley regirá todo lo relativo a la validez, derechos y obligaciones de las partes, sea que el contrato de trabajo, conforme esta ley, se haya celebrado en el país o fuera de él; en cuanto se ejecute en su territorio.

## ARTICULO 4. CONCEPTO.

- a) *Trabajo*: Constituye trabajo, a los fines de esta ley, toda actividad lícita que se preste en favor de quien tiene la facultad de dirigirla, mediante una remuneración. El contrato de trabajo tiene como principal objeto la actividad productiva y creadora del hombre en sí. Sólo después ha de entenderse que media entre las partes una relación de intercambio y un fin económico en cuanto se disciplina por esta ley.
- b) *Empresa*: organización instrumental de medios personales, materiales e inmateriales, ordenados bajo una dirección para el logro de fines económicos o benéficos.
- c) *Empresario/empleador*: a quien dirige la empresa por sí, o por medio de otras personas, y con el cual se relacionan jerárquicamente los trabajadores.
- d) *Establecimiento*: unidad técnica o de ejecución destinada al logro de los fines de la empresa, a través de una o más explotaciones.
- e) *Trabajador*: persona física que presta sus servicios subordinados a una empresa, obteniendo una retribución por el empresario/empleador a cambio de su fuerza de trabajo.

## II – CONTRATO DE TRABAJO y RELACIÓN LABORAL

**ARTÍCULO 5. CONTRATO DE TRABAJO.** Habrá contrato de trabajo, cualquiera sea su forma o denominación, siempre que una persona física se obligue a realizar actos, ejecutar obras o prestar servicios en favor de la otra y bajo la dependencia de ésta, durante un período determinado o indeterminado de tiempo, mediante el pago de una remuneración. Sus cláusulas, en cuanto a la forma y condiciones de la prestación, quedan sometidas a las disposiciones de la presente ley.

**ARTICULO 6. RELACIÓN LABORAL.** Habrá relación de trabajo cuando una persona realice actos, ejecute obras o preste servicio en favor de otra, bajo la dependencia de ésta en forma voluntaria y mediante el pago de una remuneración, cualquiera sea el acto que le dé origen.

**ARTICULO 7. CONDICIONES.** El contrato de trabajo se registrará por las siguientes condiciones:

- a) El empleador debe registrar al trabajador que comienza su relación laboral conforme esta ley.
- b) El empleador está exceptuado de los aportes sindicales y contribuciones de la seguridad social por el plazo de dos (2) años, a partir del comienzo de la relación laboral.
- c) El empleador no puede contratar a un mismo trabajador, más de una vez, utilizando los beneficios de esta ley. De hacerlo, se considerará de pleno derecho, que el empleador ha renunciado al régimen especial de la normativa aplicable.

- d) El trabajador tiene derecho, a las prestaciones por accidente o enfermedad del trabajo, salvo accidente in itinere, o enfermedad inculpable, que perdurará durante el lapso de la relación laboral.
- e) Las partes están obligadas a obrar de buena fe, ajustando su conducta a lo que es propio de un buen empleador y de un buen trabajador, tanto al celebrar, ejecutar o extinguir la relación laboral
- f) El empleador podrá extinguir la relación laboral sin expresar causa y sin generar derecho a indemnización, durante los dos (2) primeros años de relación laboral.
- g) Las partes tienen los derechos y obligaciones establecidos en la presente ley.
- h) Las partes, de común acuerdo, fijarán las formas, modalidades y tareas a realizar, en tanto lo pactado no importe un ejercicio irrazonable de una relación laboral.

### III – PLANES Y PROGRAMAS SOCIALES

**ARTÍCULO 8. CONCEPTO.** Se entiende por “plan y programa social” a toda asistencia que el Estado provee a la población a través de un subsidio o prestación específica. El plan y programa social pertinente a la presente ley, refiere a aquellos que no están destinados a la producción, créditos, fomento del empleo y concordantes.

**ARTICULO 9. VINCULO.** La relación laboral sujeta a la presente ley es aquella que se da entre el empleador y el trabajador, que previo a la toma del trabajo, se encontraba desocupado y siendo beneficiario de un plan y/o programa social.

**ARTICULO 10. REMUNERACIÓN.** Durante los dos (2) primeros años de relación laboral, el plan y/o programa social formará parte de la remuneración que percibirá el trabajador, debiendo el empleador complementar el sueldo conforme la actividad y categoría desarrollada por el trabajador.

La obligación realizada por el empleador implica pura y exclusivamente destinar el complemento de la remuneración, como sueldo neto del trabajador.

**ARTICULO 11. ORDEN LABORAL.** Transcurrido los dos (2) primeros años de relación laboral, conforme las condiciones del artículo 7 de la presente ley, tanto el empleador como el trabajador, se someterán al orden público laboral, con las siguientes consideraciones:

- a) El empleador no ejercerá el rol de recaudador del aporte sindical.
- b) En caso de despido con causa: el trabajador no percibirá ningún concepto indemnizatorio y perderá la posibilidad de ser beneficiario de cualquier tipo de plan y/o programa social por la condición de desocupado.
- c) En caso de despido sin justa causa, fuerza mayor o pérdida de trabajo por quiebre de la empresa: la indemnización contemplará seis (6) meses de sueldo íntegro, que podrá ser abonado por única vez o en pagos mensuales.
- d) La remuneración no contará con los conceptos de presentismo y adicionales.
- e) Las partes de la relación laboral podrán, de común acuerdo, establecer el periodo de pago: sea mensual, jornal, hora, pieza o medida.



“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

- f) El contrato de trabajo no podrá ser disuelto por voluntad de una de las partes, sin previo aviso que deberá darse con la anticipación de quince (15) días corridos.
- g) No se aplica: indemnización por antigüedad, indemnización sustitutiva del preaviso, integración de la indemnización con los salarios del mes de despido, SAC proporcional, vacaciones no gozadas y cualquier tipo de multa.

**ARTICULO 12. BENEFICIOS FISCALES.** El empleador que contrate a dos (2) o más personas que perciban un plan y/o programa social -conforme esta ley-, será exceptuado por el plazo de un (1) año, del pago del impuesto al valor agregado (IVA) y ganancias. Se exceptúa de este beneficio al empleador que haya extinguido la relación laboral dentro de los dos (2) primeros años.

Alberto Asseff  
Diputado Nacional  
Coautor: Jorge Enríquez  
Diputado Nacional

## FUNDAMENTOS

Sr. Presidente,

Este proyecto de ley busca dar una respuesta superadora al entramado entre los planes y programas sociales, el desempleo, el gasto público y el sector privado. Es momento de establecer un régimen jurídico laboral especial como canal para entrelazar los beneficios (que hoy ya representa un gasto público enorme) que otorga el Estado y la generación de empleo genuino.

El sector privado debe estar dotado de herramientas competentes para generar empleo, ya que es el verdadero motor de la economía. Por ello, resulta, como primer fundamento de este proyecto, entender la realidad de los planes y programas sociales.

### ***Planes y programas sociales***

*“Los primeros planes sociales en el país aparecieron con las Cajas PAN, durante el gobierno de Raúl Alfonsín. En 1986, aproximadamente 5,6 millones de personas recibían la ayuda alimentaria del PAN, casi el 17% de la población de ese momento. Luego, durante la crisis del 2002 bajo el mandato de Eduardo Duhalde, existía un sólo plan social: el Plan Jefas y Jefes de Hogar, que buscaba ayudar económicamente a 2 millones de familias en un momento donde la pobreza superaba el 50% de la población.*”

*En base a los datos recolectados por el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (UCA), existen hoy aproximadamente 22 millones de personas que reciben asistencia social en forma de un programa alimentario y por prestaciones como la Asignación Universal por Hijo o la Asignación por Embarazo.*

*Esta cifra indica que la cantidad de personas que perciben una ayuda estatal se ha multiplicado por 10 en los últimos 19 años. Actualmente existen un total de 141 planes y programas sociales.”* (“En 20 años se multiplicó por 10 la cantidad de personas que recibe planes sociales”. El Cronista 30-7-21)

Los planes de ayuda social pueden ir desde un beneficio de pago único hasta una ayuda económica mensual, la entrega de medicamentos, atención médica, cuidado y protección de menores de edad, asignación de empleo a jóvenes, y muchas prestaciones más.

Los planes de mayor relevancia vigentes al momento son:

- Plan Argentina Hace
- Programa Hogar
- Programa Federal Incluir Salud
- Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo
- Programa Monotributo Social
- Plan Nacional de Primera Infancia
- Plan Nacional de Protección Social
- Plan Nacional de Seguridad Alimentaria
- Potenciar Trabajo
- Becas PROGRESAR
- Seguro de Capacitación y Empleo
- Servicio Nacional de Rehabilitación (CUD emitidos)





“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

- Programa SUMAR
- Tarifa Social ANSES
- Subsidio Social para Medicamentos PAMI
- Tarjeta Alimentar

En la Argentina hay un total de 141 planes y programas sociales los cuales se distribuyen de la siguiente manera: 85 son del Ministerio de Desarrollo Social; 26 del Ministerio de Salud; 13 del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 4 cada uno tienen el Ministerio de Economía y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y 3 tiene el Ministerio de Turismo y Deporte; 2 tienen el Ministerio de Desarrollo Productivo y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y con 1 cada uno figuran el Ministerio de Seguridad y al Ministerio de Cultura.

A todos ellos, hay que sumar: los Programas Provinciales y Municipales, más los que dependen de ANSES como la AUH, las Asignaciones Familiares y las Pensiones y Jubilaciones.

*“En los últimos años, una gran parte de los líderes de los movimientos sociales, a quienes le llegan la mayoría de esos programas sociales, se han adueñado del manejo de los fondos de los mismos y también del otorgamiento y de su distribución. En la estructura actual del Gobierno hay varios líderes de movimientos sociales, ex piqueteros, que manejan la mayoría de esos planes a nivel nacional.*

*Fernando "Chino" Navarro, nombrado por el presidente Alberto Fernández como secretario de Relaciones Políticas y Parlamentarias dentro de la Jefatura de Gabinete, a cargo de Santiago Cafiero y Emilio Pérsico, el secretario de Economía Social en el Ministerio de Desarrollo. Ambos pertenecen al Movimiento Evita.*



“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

*El segundo de Pérsico en el ministerio es Daniel Menéndez que es el subsecretario de Promoción de la Economía Social y Desarrollo Local y es el candidato 16 en la lista del Frente de Todos en PBA. Menéndez es el líder del Movimiento Somos Barrios de Pie, que se fusionó en los últimos días con el Movimiento Evita. En esa estructura dentro del ministerio trabaja Rafael Klejzer, que tiene el cargo de la Secretaría de Economía Social y es el líder del Movimiento Popular La Dignidad.*

*A estos se suma Esteban "El Gringo" Castros el Secretario General de la UTEP que recientemente logro la personería gremial y forma parte del Consejo Económico Social del Gobierno. Uno de los que quedó afuera de este reparto de cargos es Juan Grabois, el fundador y referente del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) pero tiene gente suya trabando en el Ministerio de Desarrollo Social y también en otros organismos del estado.*

*El diputado Juan Carlos Alderete, de la Corriente Clasista y Combativa (CCC) es otro de los que forma parte del reparto.”* (Arbía, C. “El país de los planes sociales: quiénes y cómo manejan la ayuda que llega a 22 millones de personas”. Iprofesional, 29-7-21)

Actualmente, son 22.000.000 de ciudadanos con problemas socioeconómicos que son asistidos por el Estado. Se estima que por día se destinan más de \$800.000.000 de pesos en planes sociales, lo que representa unos \$288.000.000.000 de pesos anuales. En 20 años la ayuda estatal a personas con problemas socioeconómicos se multiplicó por 11, al llegar a más de 22.000.000 millones de argentinos, lo cual refleja el nivel de deterioro que atraviesa la economía argentina, donde más del 50% de la población es pobre.

## ***Situación Laboral***

Ahora bien, para comenzar a introducirnos en el sistema jurídico que se busca regular con este proyecto, se debe comprender la situación que atraviesa el país en lo que respecta al empleo y los planes y programas sociales.

Comparando a la población que recibe ayudas monetarias estatales, con personas con las mismas características en términos de sexo, edad, educación y composición de miembros del hogar, el estudio calculó que, entre los primeros, el 47,2 por ciento son inactivos en el mercado laboral. Es decir, no tienen trabajo y no están buscando. Entre los segundos, los que no reciben ayudas, en cambio, están en esa condición el 39,1 por ciento.

El porcentaje de personas que no buscan empleo es casi 21 por ciento mayor entre quienes reciben transferencias monetarias del Estado.

Las tasas de desempleo de los beneficiarios no son estadísticamente diferentes a las de los no beneficiarios. Esto implicaría que si un beneficiario de planes sociales buscara trabajo tendría similares chances de no encontrar que un no beneficiario, lo cual sugiere que el incentivo a ‘quedarse en la casa’ vendría por recibir el subsidio y los bajos ingresos esperados por trabajar, más que por las menores chances de encontrar un empleo, si salieran a buscarlo. Por su parte, como es de esperar, se observa que la informalidad es mayor entre los titulares de beneficios, lo cual se relaciona a que, para muchos planes sociales tal como la AUH, la informalidad es una de las condiciones de elegibilidad para recibir el subsidio. (Instituto de Investigaciones Económicas.

Por lo tanto, es imperiosa la necesidad de comenzar una disminución progresiva de los planes y programas sociales para que el incentivo sea el empleo, la reducción del gasto público, el progreso de las personas, la reactivación del sector privado y la dignidad del ciudadano.

Por ello, este proyecto de ley, estableciendo un régimen especial laboral, tiene por objeto generar un sistema mixto entre planes, programas y empleo, donde tanto empleador como trabajador, sean beneficiados y por, sobre todo, las normas sean claras y estables.

Las **DISPOSICIONES GENERALES** del proyecto, enmarcan los conceptos del articulado, objeto y el ámbito de aplicación, considerando el derecho laboral argentino.

El capítulo sobre el **CONTRATO DE TRABAJO y RELACIÓN LABORAL** establece las condiciones generales:

- Registración del trabajador.
- Excepción del pago de aportes sindicales y de la seguridad social, durante dos años.
- No se puede contratar a un mismo trabajador, más de una vez, utilizando los beneficios de esta ley.
- El trabajador tiene derecho a una ART.
- Se apela al principio general de la buena fe de las partes para pactar las obligaciones y condiciones de la jornada laboral.
- El empleador puede extinguir la relación laboral sin expresar causa y sin generar derecho a indemnización, durante los dos primeros años de relación laboral.

Entrando en la especificidad del proyecto, el título sobre **PLANES Y PROGRAMAS SOCIALES**, se fijan las condiciones particulares del régimen laboral especial: el trabajador para ser contratado, previo a la toma del trabajo, debe encontrarse desocupado y siendo beneficiario de un plan y/o programa social.

En el espíritu de generar un sistema mixto para ir reduciendo progresivamente los planes y programas sociales, durante los dos primeros años de relación laboral, el plan y/o programa social formará parte de la remuneración que percibirá el trabajador, debiendo el empleador complementar el sueldo conforme la actividad y categoría desarrollada por el trabajador. La obligación realizada por el empleador implica pura y exclusivamente destinar el complemento de la remuneración, como sueldo neto del trabajador.

Luego de transcurridos los dos primeros años de relación laboral, tanto el empleador como el trabajador, se someterán al orden público laboral de forma parcial:

- ***El aporte sindical queda como pura responsabilidad del empleado:*** el empleador no ejercerá el rol de recaudador del aporte sindical.
- ***Pérdida de beneficios sociales, en caso de despido con causa:*** el trabajador no percibirá ningún concepto indemnizatorio y perderá la posibilidad de ser beneficiario de cualquier tipo de plan y/o programa social por la condición de desocupado.

- **Indemnización establecida previo a la relación laboral, en caso de despido sin justa causa, fuerza mayor o pérdida de trabajo por quiebre de la empresa:** la indemnización contemplará seis (6) meses de sueldo íntegro, que podrá ser abonado por única vez o en pagos mensuales. No se aplica: indemnización por antigüedad, indemnización sustitutiva del preaviso, integración de la indemnización con los salarios del mes de despido, SAC proporcional, vacaciones no gozadas y cualquier tipo de multa.
- **Eliminación de conceptos:** La remuneración no contará con los conceptos de presentismo y adicionales.
- **Forma de pago:** las partes de la relación laboral podrán, de común acuerdo, establecer el periodo de pago: sea mensual, jornal, hora, pieza o medida.
- **Preaviso más breve:** El contrato de trabajo no podrá ser disuelto por voluntad de una de las partes, sin previo aviso que deberá darse con la anticipación de quince días corridos.

Por último, el empleador que contrate a dos o más personas que perciban un plan y/o programa social, será exceptuado por el plazo de un año, del pago del impuesto al valor agregado (IVA) y ganancias. Se exceptúa de este beneficio al empleador que haya extinguido la relación laboral dentro de los dos primeros años.

Por lo tanto, el régimen laboral especial posee dos etapas. La primera donde se hace un esfuerzo compartido entre el Estado y el empresario, donde el trabajador se ve beneficiado con un aumento de sus ingresos, y el empresario -haciendo una analogía- con un periodo de prueba de la Ley de Contrato de Trabajo, siendo así una relación laboral más dinámica.



“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

Luego, la segunda etapa, apelando al orden público laboral, se realizan ciertas características especiales que otorgan derechos y obligaciones a ambas partes; donde el trabajador continuo con su remuneración estipulando una relación laboral pactada de buena fe y un empleador con una disminución de las obligaciones laborales que actualmente dificultan el empleo y la productividad del sector privado.

Argentina necesita respuestas superadoras a los problemas actuales, dar confianza al sector privado, herramientas para que puedan producir y generar las condiciones necesarias para que el desempleo que hoy es un plan y programa social se convierta en un empleo digno y con crecimiento.

Por todo lo expuesto, solicito el acompañamiento de mis pares.

Alberto Asseff  
Diputado Nacional  
Coautor: Jorge Enríquez  
Diputado Nacional