

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación, reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de ley:

Ley de Creación del Plan Nacional para la Inclusión Social y Laboral “MEJOR TRABAJO”:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º - Objeto. La presente Ley tiene por objeto la creación del Plan Nacional para la Inclusión Social y Laboral “MEJOR TRABAJO”, estableciendo los mecanismos necesarios para favorecer la reconversión de los planes sociales y prestaciones del Programa Nacional Potenciar Trabajo en empleo genuino, con remuneraciones adecuadas y acceso a los derechos laborales.

Artículo 2º- Principios. Son principios de la presente Ley:

- a. El reconocimiento del rol de contención que juega la protección social no contributiva en las estrategias y políticas de superación de la pobreza, sobre todo en situaciones de crisis económicas.

- b. La necesidad de establecer mecanismos que se orienten hacia el desafío de una doble inclusión, tanto social como laboral.
- c. La importancia de garantizar el rol del trabajo como eje articulador fundamental de la vida productiva y social.
- d. La formulación de políticas laborales y de creación de trabajo en el marco de la perspectiva de la igualdad de género y de derechos para hombres y mujeres.
- e. La necesidad de considerar el rol fundamental del desarrollo económico regional y/o local en la implementación de las políticas públicas socioproductivas.

CAPÍTULO II Autoridad de Aplicación

Artículo 3°- Autoridad de Aplicación. Dispónese que el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL y la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS actúen como Autoridad de Aplicación de la presente ley en lo que fuere materia de su competencia, quedando facultados para dictar las normas interpretativas y complementarias correspondientes.

Artículo 4° - Funciones. Son funciones de la Autoridad de Aplicación:

- a. Diseñar los mecanismos para la transformación efectiva del Programa Potenciar Trabajo en un Plan Nacional para la Inclusión Social y Laboral.
- b. Reconvertir las diferentes prestaciones del Programa Nacional Potenciar Trabajo para las personas desempleadas o con trabajos precarizados en incentivos para la contratación bajo la forma de empleo asalariado registrado en el sector privado.
- c. Establecer los beneficios que resultarán de aplicación en el sector privado, para todos los/as empleadores/as que participen del Plan Nacional para la Inclusión Social y Laboral “MEJOR TRABAJO”.

- d. Articular con los distintos sectores de la actividad económica en la búsqueda de políticas laborales y de creación de empleo, facilitando la interacción entre las personas beneficiarias y los/as oferentes de trabajo, identificando nichos de mercado y oportunidades de producción.
- e. Promover convenios con los gobiernos provinciales y municipales, que tiendan al aprovechamiento de las ventajas comparativas que ofrece la proximidad con la ciudadanía para profundizar y mejorar la gestión de las políticas de inclusión social y laboral.
- f. Implementar de manera sistemática e integral, acciones de capacitación laboral destinadas a brindar a los/as trabajadores/as la formación para el desarrollo de destrezas y habilidades técnicas en el marco de la demanda laboral.
- g. Aplicar políticas activas para el empleo de las mujeres, analizando las mejores opciones ocupacionales, las necesidades de capacitación y la adquisición de habilidades para el empleo.
- h. Aplicar políticas activas para el empleo juvenil, que hagan frente a la situación laboral actual de las y los jóvenes, con altos niveles de desempleo y subempleo, y un gran contingente “ni estudia ni trabaja”.
- i. Garantizar la producción de datos desagregados del Plan Nacional para la Inclusión Social y Laboral “MEJOR TRABAJO” para monitorear y evaluar el impacto de las estrategias políticas laborales y de empleo.

CAPÍTULO III Empleadores/as del Sector Privado

Artículo 5º - De los y las empleadores/as participantes. Podrán acceder al Plan Nacional para la Inclusión Social y Laboral “MEJOR TRABAJO” los/as empleadores/as que se encuadren en las disposiciones del Capítulo 3 del Título IV de la Ley N° 27.541 y sus modificaciones, regidas bajo la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias y los regímenes previstos en las Leyes N° 22.250 y N° 26.727 y sus respectivas modificatorias.

Artículo 6º - Beneficios. El Plan Nacional para la Inclusión Social y Laboral “MEJOR TRABAJO” considera una reducción del CIENTO POR CIENTO (100%) de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino, por el plazo de VEINTICUATRO (24) MESES contados desde el inicio de la relación laboral, para quienes contraten a personas beneficiarias del Programa Potenciar Trabajo y que, progresivamente y de corresponder, conviertan a los planes y prestaciones en trabajo formal de calidad. Asimismo, contempla el monto del plan social, suma equivalente a medio Salario Mínimo Vital y Móvil, como aporte del Estado por cada salario, durante DOCE (12) MESES.

Para acceder a los beneficios del presente artículo es condición que los y las empleadores aumenten la planta de personal con la que el emprendimiento contaba al momento de la promulgación de esta ley. Los/as trabajadores/as de las empresas beneficiarias gozarán de todos los beneficios y servicios derivados de los aportes y contribuciones.

Las reducciones mencionadas en el presente artículo no podrán afectar el financiamiento de la seguridad social, ni los derechos conferidos a los trabajadores por los regímenes de la seguridad social desde el inicio de su relación laboral.

Artículo 7º. - Serán requisitos para participar del Plan Nacional para la Inclusión Social y Laboral “MEJOR TRABAJO”:

- a) No registrar obligaciones previsionales de pago liquidadas y exigibles,
- b) No estar incorporados en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), Ley 26.940,
- c) Que no se le constate personal no registrado en períodos anteriores a la fecha en que las disposiciones de esta ley tengan efecto, o posteriores a dicha fecha.

La exclusión se producirá en forma automática siempre que ocurra alguna de las causales indicadas en el presente artículo.

CAPÍTULO IV. Los/as beneficiarios/as

Artículo 8°.- De los/as beneficiarios/as. Serán beneficiarios del Plan Nacional para la Inclusión Social y Laboral “MEJOR TRABAJO” los/as titulares del Programa Nacional Potenciar Trabajo, quienes podrán seguir percibiendo los beneficios y prestaciones que otorga dicho programa por un plazo máximo de hasta DOCE (12) meses, en los términos y las condiciones que establezca la Autoridad de Aplicación.

CAPÍTULO V Disposiciones finales

ARTÍCULO 9.- Reglamentación. Encomiendase al Poder Ejecutivo para que en el plazo de ciento veinte (120) días hábiles desde la promulgación de la presente ley, ejecute las acciones necesarias para la implementación y funcionamiento del presente Plan Nacional para la Inclusión Social y Laboral.

ARTÍCULO 10.- Vigencia. Las disposiciones de la presente ley comenzarán a regir a partir de su reglamentación.

ARTÍCULO 11.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTACIÓN

Argentina, con una asignación del 70 por ciento del presupuesto nacional, es el segundo país de América Latina en relación al gasto social, sólo superado por Brasil. Sin embargo, Argentina es también uno de los países de la región que presenta mayor crecimiento de la pobreza en los últimos años, superando desde 2019 a la media regional, cuando la tasa de pobreza alcanzó el 35% frente al 30% de América Latina.

De acuerdo con la última medición publicada por el INDEC, la tasa de pobreza (monetaria) para el segundo semestre del año 2021 se ubicó por encima del 37 por ciento de la población y la tasa de indigencia en el 8,2%, lo que proyectado al conjunto del país implica más de 17 millones de argentinos y argentinas viviendo en la pobreza y 4,7 millones en la indigencia.

La desocupación hacia fines de 2021 se ubicó en el 7% y la subocupación alcanzó el 12 por ciento, manifestando en el primer caso una reducción 1,2 puntos porcentuales con relación al trimestre anterior. No obstante, persisten más de 2,5 millones de personas con problemas de empleo en nuestro país. Por otra parte, además de las cuestiones estacionales que inciden en que la desocupación baja en los cuartos trimestres del año, este descenso se explica fundamentalmente por la creación de empleo público y, como un efecto adverso que dejó la pandemia, porque muchas personas que perdieron su empleo ya no salen a buscar otro.

Asimismo, este panorama nacional esconde brechas regionales, de sexo y de edad, entre otras, que merecen un abordaje focalizado para acceder a la igualdad. Las mujeres y los niños y niñas son más vulnerables a la pobreza, y por tal motivo, la

definición de estrategias apropiadas para lograr para ellas un trabajo decente es un paso necesario para la superación de la pobreza.

En sintonía con lo anterior, el desempleo afecta más a las mujeres y los y las jóvenes. En efecto, de acuerdo con los últimos datos de la EPH, la tasa de desocupación fue superior en mujeres (7,7%) que en varones (6,4%), y afectó más a los jóvenes (16,2% y 13,5%, respectivamente)

En este sentido, el documento “La ineficiencia de la desigualdad”, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), señala que *“las instituciones y las políticas públicas deben promover la igualdad y el cierre de brechas no sólo porque este es un compromiso ético ineludible, sino también porque las brechas y rezagos sociales tienen impactos negativos en la productividad, la fiscalidad, la sostenibilidad ambiental y la mayor o menor penetración de la sociedad del conocimiento. Dicho de otra manera, la desigualdad es ineficiente y constituye un obstáculo al crecimiento, el desarrollo y la sostenibilidad”*.

Estos elevados niveles de pobreza en nuestro país ocurren en el marco de una protección social muy importante, que a la luz de los resultados indicaría ser insuficiente para resolver el problema. Los programas de protección social no contributiva —dirigidos principalmente a quienes viven en situación de extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad— representan un elemento fundamental de las estrategias y políticas de superación de la pobreza.

Existen diferentes programas de protección social no contributiva, entre los que se destacan los programas de transferencias condicionadas de ingreso (como la AUH), los programas de inclusión laboral y productiva (como el Potenciar Trabajo), y las pensiones sociales. Se trata de acciones financiadas mediante el presupuesto general, bajo el principio de solidaridad, con recursos provenientes de impuestos directos o indirectos, de las empresas públicas o de la cooperación internacional.

En nuestro país, la asistencia pública social se caracteriza por una cantidad de programas que tornaron la ayuda social una estructura inmensa y compleja, con resultados muy alejados

de lo que se esperaba al momento de la planificación. Entre los programas más conocidos por la magnitud y cantidad de personas beneficiarias se encuentran: la Asignación Universal por Hijo (AUH), con aproximadamente 5 millones de niños, niñas y adolescentes; la Asignación Universal por Embarazo (AUE), con más de 170 mil mujeres beneficiarias; Potenciar Trabajo, con más de 1.200.000 titulares activos; el Programa ALIMENTAR, con más 5 millones de personas; Progresar Argentina: más de 92.000 personas beneficiarias

Esta estructura de contención por parte del Estado ha logrado que la pobreza fuera disminuyendo a ritmos diferentes pero constantes hasta el año 2018 (UNICEF 2021), pero desde entonces los niveles comenzaron a subir y manifiestan una gran resistencia al cambio. Esta situación se vio agravada por la pandemia COVID 19.

Dentro del universo de la asistencia pública social, algunas políticas aparecen con mayor éxito que otras, la AUH y la tarjeta ALIMENTAR pueden ser considerados dos buenos ejemplos. Pero los programas de inclusión laboral y productiva no presentan impactos en la generación de trabajo genuino.

El Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo” es presentado por el Ejecutivo Nacional como “la herramienta pública más relevante en la estrategia de generar empleo social genuino, de mejorar la empleabilidad y en la generación de nuevas propuestas productivas.” Sin embargo, los resultados del Programa son, cuando menos, poco conocidos, y considerando las cifras de pobreza y las tasas de desocupación, poco alentadores. Esto es tan así que, durante la última campaña electoral, asistimos a una definición compartida por todas las fuerzas políticas, incluido el oficialismo, sobre la necesidad de reconvertir a los planes sociales en trabajo de calidad, de ponerlos al servicio del aparato productivo y de focalizar la ayuda social para superar las brechas que existen en el universo de la pobreza. Poco después, a través del Decreto 711/2021 de Programas de Formación, Empleo e Intermediación Laboral, el Gobierno dispuso una serie de incentivos para la contratación de beneficiarios de planes sociales bajo la forma de empleo asalariado registrado en el sector privado, pero no abunda la información sobre el avance ni los alcances de esta reconversión.

Frente a este vacío de información, solicité a la Agencia de Acceso a la Información Pública dependiente de Jefatura de Gabinete, información relativa al Programa Nacional Potenciar Trabajo (RE-2022-35178522-APN-DNAIP#AAIP). Tras sucesivas prórrogas, la relativa información que recibí confirma el escaso impacto del Programa Potenciar Trabajo en la generación de empleo privado registrado, así como también la débil articulación entre el sector público y el sector privado.

De acuerdo con los datos aportados por la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social, apenas un poco más del 2 % de los beneficiarios activos han accedido al régimen de ingreso protegido al empleo.

En simultáneo, los acontecimientos de agresión y vandalismo contra el edificio de esta Casa, en plena discusión del acuerdo entre el Gobierno y el Fondo Monetario Internacional (FMI), y donde los detenidos resultaron beneficiarios del Programa Potenciar Trabajo, pusieron en la agenda pública la discusión sobre la efectividad de la protección pública social en la generación de empleo. Desde entonces, las organizaciones sociales han realizado diferentes acampes y manifestaciones en reclamo por una mayor cantidad de planes como también por un aumento en el valor de los mismos.

En este marco, el presente proyecto busca promover una nueva concepción de los planes sociales, que apunte al desafío de la inclusión doble, social y laboral. Por un lado, garantizando un nivel básico de servicios y de educación, pero, en simultáneo, propiciando la participación en el trabajo remunerado en condiciones decentes (empleo productivo y de calidad, con derechos y protección social), donde los ingresos laborales superen la línea de pobreza. Estableciendo la articulación necesaria entre los organismos del sector público y los actores del sector privado para obtener las condiciones que les permitan garantizar a los y las trabajadoras los ingresos necesarios para la adquisición de la canasta básica de bienes y servicios y cuyo valor monetario determina la línea de pobreza.

Finalmente, la implementación de políticas para abordar este doble desafío debe ser encarado a la luz de las brechas identificadas en la matriz de pobreza, tal como se

indican en los principios de la presente ley. Los y las jóvenes enfrentan mayores dificultades de inserción laboral, con más desafíos para las mujeres por el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que limita y dificulta su entrada al mercado de trabajo.

Por todo lo expuesto, el presente proyecto de ley persigue la reconversión de los planes y prestaciones del Programa Nacional Potenciar Trabajo en puestos de trabajo decente, para lo cual se requiere la gestión activa y articulada del Estado con el sector productivo y privado.

Es por ello que solicito a mis pares el acompañamiento del presente proyecto de ley.