



Instituto
IPYPP
Pensamiento y Políticas Públicas

La Reforma Laboral en el nuevo Proyecto de Ley Bases

- Convalidación de la no registración de las relaciones laborales
- Facilidades para despedir trabajadores/as a bajo o nulo costo
- Legalización de formas tributarias que encubren relaciones de dependencia
- Cercenamiento de derechos individuales y colectivos al personal de la APN y facilidades para despidos masivos por la reestructuración del Estado

Autora: Noemí Giosa Zuazúa

Introducción

Desde su llegada al gobierno, la administración del presidente Javier Milei de La Libertad Avanza (LLA) presentó dos instrumentos que pretendían el objetivo de implementar numerosas reformas laborales afectando para ello normativas vinculadas a los derechos individuales del empleo en el sector privado, al empleo de la administración pública nacional y al ejercicio de los derechos colectivos. Estos instrumentos no lograron activarse por diferentes motivos.

En el caso de la reforma laboral que afectaba al empleo privado y a los derechos colectivos, la misma se enmarcó en el Título IV del *Decreto de Necesidad y Urgencia DNU 70/23*, publicado en el Boletín Oficial el 20 de diciembre de 2023. La vigencia de este Título se encuentra suspendida en virtud del fallo de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo que declaró el 30 de enero de 2024 la invalidez constitucional en el marco de un amparo interpuesto por la Confederación General del Trabajo (CGT). En el caso del Empleo Público, las reformas se enmarcaron en la denominada *Ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos*, la cual con posterioridad a la publicación del DNU, fue ingresada por el Poder Ejecutivo al Congreso para su tratamiento, y retirada del mismo en el curso de una sesión en la que se sucedieron rechazos a una serie de artículos. Un análisis sobre estas propuestas del gobierno de La Libertad Avanza fueron publicadas en el documento “Elementos de análisis para el rechazo del DNU y del proyecto de Ley ómnibus”¹

Por lo tanto, en lo que respecta a las ambiciones de reformas laborales del gobierno naciente de LLA, su avance institucional se encuentra hasta el momento, y por lo expuesto, en punto cero. Por su parte, diferentes bloques ingresaron al Congreso diversas versiones de reformas laborales para su posible tratamiento. Una de ellas fue presentada por diputados de la Unión Cívica Radical (UCR) que replicaba en algunos casos en forma total, y en otros en forma parcial, gran parte del articulado del Título IV del DNU, y algunos artículos de la Ley Bases, referidos a actividades esenciales, derecho de huelga, financiamiento de sindicatos, que se estimaba sería tratada prontamente por la Comisión de Legislación del Trabajo del Congreso de la Nación.

Sin embargo, días pasados comenzó a circular un borrador de una nueva Ley Bases que incluía en su Título II – Reforma del Estado – el capítulo IV relativo a reformas en el Empleo Público, y en su Título V – Modernización Laboral – nueve capítulos sobre reforma laboral en el empleo privado que afectan derechos individuales y derechos colectivos, y que se trataba de una réplica de la reforma planteada en el Título IV del DNU 70/23, suspendido por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo. En síntesis, el gobierno manifestaba la intención de presentar a discusión una nueva Ley Bases, que

¹Ver <https://ipypp.org.ar/descargas/2024/Elementos%20analisis%20para%20rechazo%20DNU%20y%20Proy%20Ley.pdf>

incluía como parte del proyecto de ley no solo la reforma laboral para el empleo público, sino también para el empleo privado, y en este último caso con los mismos contenidos que habían sido observados.

Según informaron medios periodísticos, el borrador fue tironeado entre diferentes dirigentes de la Confederación General del Trabajo (CGT) y diputados jefes de diferentes bloques que se oponían a varias de las reformas allí propuestas, y representantes del gobierno de Javier Milei que aspiraban a lograr una versión acordada que habilitara su tratamiento en los próximos días, con vistas a su aprobación.

Acto seguido comienza a circular como dictamen de mayoría de las comisiones de Legislación General, de Presupuesto y Hacienda y de Asuntos Constitucionales, una versión de Ley Bases cuya sanción aconsejaban. Esta versión incluye la reforma del Empleo Público en el Título II/Capítulo IV, y en los Títulos IV y V, incluye la reforma para el empleo privado notoriamente modificada, la cual excluye principalmente las reformas que afectaban los derechos colectivos.

Es así como el panorama caótico en el cual está inmerso el futuro de los derechos laborales individuales y colectivos de la clase trabajadora de nuestro país, es una propuesta de reforma que modifica, minuto a minuto, parte de su articulado.

Principales aspectos de la reforma laboral del Sector Privado

En lo que sigue nos ocupamos de delinear algunos ejes de la propuesta de reforma laboral incluida en el Dictamen de Mayoría mencionado, que parecieran inamovibles en esta carrera por alcanzar una reforma laboral, a partir de la permanencia de algunos temas propuestos.

Se trata de reformas que profundizan la flexibilización laboral en lo que respecta a la flexibilidad numérica a la entrada (empleo) y salida (desempleo) de las y los trabajadores a los puestos de trabajo de las empresas. Con el supuesto, siempre esgrimido pero nunca evidenciado, de que el límite para la contratación de nuevas personas trabajadoras se encuentra en los elevados costos laborales, la propuesta más evocada se centra en la reducción de los costos del despido, o en la implementación de nuevas formas de contratación que persigan menores costos laborales.

En esta orientación, las reformas propuestas por LLA avanzan por diferentes carriles a saber.

1. Uno de ellos convalida la acción de **no registración de la relación laboral** por parte del empleador, al eliminar las normas que imponían el pago de multas por no registración o por registración deficiente.

Se derogan los artículos de la ley 24.013 que establecían multas por no registración o registración deficiente (en salarios o en fechas de ingreso). Se establece que el

empleador podrá registrar a sus trabajadores con fecha anterior a la promulgación de esta ley, y que el Poder Ejecutivo reglamentará los efectos que tendrá dicha registración, los cuales podrán consistir en la extinción de la acción penal, y la condonación de multas y sanciones; la condonación de deudas por capital e intereses relativas a aportes a la Seguridad Social, determinando el % de condonación, que no será menores al 70 % de las sumas adeudadas. Podrán incluirse en este régimen las deudas controvertidas en sede administrativa, contencioso administrativo o judicial, a la fecha de publicación de esta ley.

2. Por otro carril se avanza en **afectar el pago de la indemnización por despido**, cuyo efecto es incorporar diferentes grados de inestabilidad laboral para el o la trabajadora.

2.1 - La reforma plantea, por un lado, duplicar el plazo actual del **periodo de prueba** llevándolo a seis meses, periodo durante la cual ambas partes pueden rescindir la relación laboral sin pagos indemnizatorios, aunque si se deben realizar los aportes y contribuciones, prestaciones por accidente o enfermedad del trabajador, computando esos meses como tiempo de servicios a los efectos laborales y de seguridad social

Ahora bien, con aprobación de las partes intervinientes en los convenios colectivos de trabajo, el periodo de prueba puede extenderse hasta ocho meses para empresas entre 6 y 100 trabajadores, y hasta un año para empresas hasta 5 trabajadores.

Cabe preguntarse cuáles pueden ser las características particulares de una actividad o de una empresa que requiera tener a prueba a un trabajador hasta 12 meses, para evaluar su contratación definitiva.

2.2 – En las misma línea de reducir los costos laborales indemnizatorios, la reforma considera la posibilidad de que mediante aprobación de las partes que intervienen en el convenio colectivo de trabajo, se sustituya el sistema de indemnización vigente en el art 245 de la Ley 20.744 por **un fondo o sistema de cese laboral** conforme a parámetros que disponga el Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Por su parte, los empleadores podrán optar por contratar un sistema privado a su costo, a fin de solventar la indemnización prevista y/o la suma que libremente se pacte entre las partes para el supuesto de desvinculación por mutuo acuerdo. En todos los casos las empresas podrán autoasegurarse en el sistema que se defina.

En este caso, la propuesta de fondo de cese laboral aparece abierta a los parámetros que disponga el PEN, a diferencia de las versiones anteriores donde se establecía como parámetro el aporte fijo y mensual del empleador del 8 % sobre la remuneración computable. Es de señalar que la extensión de este tipo de mecanismos a actividades económicas cuya naturaleza no requiere contratar personal temporario, solo promueve la inestabilidad laboral y la rotación de personal, perfilando una estructura ocupacional de baja calificación laboral. Indicadores y análisis de un sistema similar que rige en Brasil denominado Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS) - evidencia que su aplicación en actividades de bajos salarios y calificaciones conduce a la estrategia de

forzar despidos para que los trabajadores cobren el fondo, aumentando la rotación de la mano de obra. Esto se acrecienta en contextos de elevada inestabilidad macroeconómica y procesos inflacionarios, en los que la brecha entre el valor capitalizado del fondo y el costo de vida aumenta, desmotivando más aún las relaciones laborales de mayor plazo.

3. El tercer carril avanza hacia **convalidación de las relaciones de dependencia encubiertas** en la categoría de colaboradores hasta cinco integrantes.

Se establece que un trabajador independiente podrá contar con hasta cinco trabajadores independientes para llevar adelante un emprendimiento productivo, pudiendo acogerse a un régimen especial unificado que reglamentará el PEN. El mismo estará basado en la relación autónoma, sin que exista vínculo de dependencia entre ellos, ni con las personas contratantes de los servicios u obras e incluirá, tanto para el trabajador independiente como para los trabajadores colaboradores, la realización de un aporte individual de cuota mensual que comprenda la cotización al Régimen Previsional, al Régimen Nacional de Obras Sociales, al Sistema Nacional de Seguro de Salud, y al Régimen de Riesgos del Trabajo, en las condiciones y requisitos que establezca la reglamentación.

Con respecto a lo que aparentemente sería un nuevo régimen tributario laboral, la reforma laboral solo menciona lo que describimos en el párrafo anterior. Ahora bien, es conocido que en nuestro sistema tributario ya existe el Monotributo, como régimen simplificado para personas que trabajan de forma autónoma. Por su parte, es sabido que una proporción importante de personas asalariadas no registradas por la parte empleadora se encuentra en unidades productivas pequeñas como los microestablecimientos. Esta propuesta no puede dejar de interpretarse como el visto bueno que realiza el Estado a que la relación de dependencia de estas personas quede encubierta – ahora de modo legal – en un tipo de relación ambigua, en la cual no se comprende aún las diferencias que habría entre el rol del trabajador independiente que encabeza el grupo y las otras personas trabajadores, que también se las categorizaría como independientes, todas ellas encuadradas a su vez como autónomas. Es decir, lo que hasta el momento podía ser denunciado como no registro de una relación laboral de dependencia, sea porque se trata de asalariados no registrados, o encubiertos bajo la forma de monotributo, esta reforma lo instituye como legal.

Es importante mencionar que la reforma laboral para el empleo privado de este Dictamen de Mayoría excluye gran parte del articulado del Título IV del DNU 70/23 que atacaba a los derechos colectivos de la clase trabajadora, y al financiamiento de los sindicatos, como por ejemplo: el derecho a la aplicación de la norma más favorable; la irrenunciabilidad; la ultraactividad; la afectación de presunción de relación laboral para aparentes contratos de obra o servicios profesionales; la intervención en la libertad para la realización de asambleas; la intervención sobre el derecho de huelga y las actividades calificadas como estratégicas o esenciales, entre las que se incluía a la Educación.

Principales aspectos de la reforma laboral en la Administración Pública Nacional

En la Administración Pública Nacional existen tres formas de contratación: planta permanente o planta transitoria, regidos por la ley 25.164, o bajo la Ley de Contrato de Trabajo con contrato a plazo fijo. El ajuste que el gobierno de Javier Milei pretende realizar sobre los puestos de trabajo y sus condiciones laborales en el Estado, afecta a las distintas formas de contratación.

En principio, el 26/12/2023, mediante el Decreto 84/2023 se estableció que todas las contrataciones temporarias y las realizadas desde el 1 de enero de 2023 no serían renovadas, esto afecto obviamente a parte del personal en planta transitoria. Desde dicha fecha e inicios de abril de este año se habían despedido aproximadamente 11.000 trabajadores y trabajadoras de la APN con diferentes formas de contratación y antigüedad en sus puestos. Dentro de las personas despedidas se incluía personal de planta permanente, y personas cuya relación laboral se encuadraba en la Ley de Contrato de Trabajo, todas formas laborales que requieren procedimientos específicos para determinar el cese de relación de trabajo, procedimientos no cumplidos por este gobierno y sobre los que deberá responder a las demandas judiciales en curso.

En este contexto plagado de acciones de violencia psicológica, se propone una reforma que afecta a las condiciones de trabajo y estabilidad del personal. Siguiendo los contenidos del Dictamen de Mayoría de la Ley Bases, se destacan las siguientes características.

Se establece que el personal que cuenta con estabilidad laboral en la APN, pero que a causa de las medidas de reestructuración que implemente este gobierno se ve afectado por la supresión de órganos, organismos o funciones asignadas; o de procesos de reducción de personal, quedará en **situación de disponibilidad** por un período de hasta 12 meses. Durante ese período deberán cumplir las tareas que se les impongan, sea recibir capacitación o desarrollar tareas en servicios tercerizados del Estado. Finalizado el año, si no se logró formalizar otra relación de trabajo, queda desvinculado de la APN, con el derecho a percibir una indemnización de 1 mes de sueldo por cada año de antigüedad.

Las reformas propuestas modifican artículos de la Ley de Empleo Público que viabilizan mayores sanciones en general para las y los trabajadores del Estado, porque reducen inasistencias injustificadas, facilitan los apercibimientos o las condiciones para cesantías.

Por su parte, las reformas establecen para las y los trabajadores del Estado, la obligación de que sean descontados de sus haberes, el proporcional por los días en que hayan decidido hacer uso del derecho de huelga. Esta medida se traduce en un freno para su adhesión y participación.

Se establece asimismo que las cláusulas de los acuerdos que establezcan cuotas de solidaridad a cargo de empleados a favor de las asociaciones de trabajadores que participan en la negociación, tendrán validez solo para sus afiliados. Para el descuento a no afiliados solo será posible previa autorización del trabajador.

En síntesis, el proyecto de reforma laboral convoca en general a una mayor flexibilización de la fuerza de trabajo, inculcando mayor inestabilidad e imprevisibilidad del futuro laboral de las y los trabajadores, legalizando en algunos casos situaciones que hasta el momento eran catalogadas como delito laboral. La mayor inestabilidad laboral se expresa en mayor rotación de la fuerza de trabajo en los puestos, lo cual va de la mano de menor calificación laboral -pues la mano de obra que rota no se califica- impactando en la productividad laboral. En el caso del empleo público, las reformas propuestas se concentran en viabilizar el despido como el eje central de la reforma del estado de este gobierno.