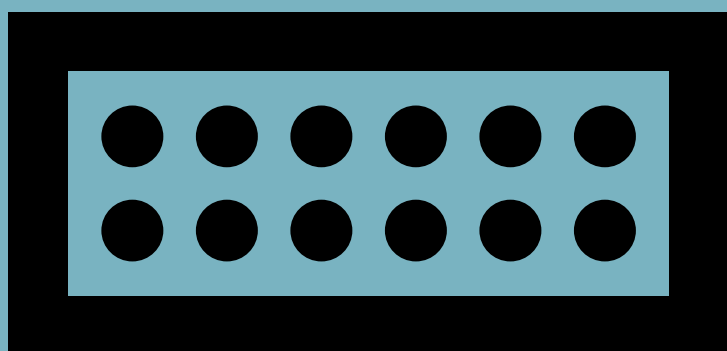


Una reforma laboral para la inclusión y el crecimiento



Trabajo e Ingresos

Sebastián Etchemendy
Juan Manuel Ottaviano
Federico Pastrana
Macarena Santolaria
Joan Manuel Vezzato

Documento 1

Serie
Una reforma laboral para la
inclusión y el crecimiento

Una reforma laboral para la inclusión y el crecimiento

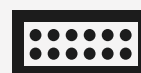
Sebastián Etchemendy
Juan Manuel Ottaviano
Federico Pastrana
Macarena Santolaria
Joan Manuel Vezzato

Documento 1

Serie

Una reforma laboral para la inclusión y el crecimiento

- Transformar el Estado
- Generar riqueza
- Promover el bienestar



Sobre Fundar

Fundar es un centro de estudios y diseño de políticas públicas que promueve una agenda de desarrollo sustentable e inclusivo para la Argentina. Para enriquecer el debate público es necesario tener un debate interno: por ello lo promovemos en el proceso de elaboración de cualquiera de nuestros documentos. Confiamos en que cada trabajo que publicamos expresa algo de lo que deseamos proyectar y construir para nuestro país. Fundar no es un logo: es una firma.

En Fundar creemos que el lenguaje es un territorio de disputa política y cultural. Por ello, sugerimos que se tengan en cuenta algunos recursos para evitar sesgos excluyentes en el discurso. No imponemos ningún uso en particular ni establecemos ninguna actitud normativa. Entendemos que el lenguaje inclusivo es una forma de ampliar el repertorio lingüístico, es decir una herramienta para que cada persona encuentre la forma más adecuada de expresar sus ideas.

Trabajamos en tres misiones estratégicas para alcanzar el desarrollo inclusivo y sustentable de la Argentina:

Generar riqueza. La Argentina tiene el potencial de crecer y de elegir cómo hacerlo. Sin crecimiento, no hay horizonte de desarrollo, ni protección social sustentable, ni transformación del Estado. Por eso, nuestra misión es hacer aportes que definan cuál es la mejor manera de crecer para que la Argentina del siglo XXI pueda responder a esos desafíos.

Promover el bienestar. El Estado de Bienestar argentino ha sido un modelo de protección e inclusión social. Nuestra misión es preservar y actualizar ese legado, a través del diseño de políticas públicas inclusivas que sean sustentables. Proteger e incluir a futuro es la mejor manera de reivindicar el espíritu de movilidad social que define a nuestra sociedad.

Transformar el Estado. La mejora de las capacidades estatales es imprescindible para las transformaciones que la Argentina necesita en el camino al desarrollo. Nuestra misión es afrontar la tarea en algunos aspectos fundamentales: el gobierno de datos, el diseño de una nueva gobernanza estatal y la articulación de un derecho administrativo para el siglo XXI.

Cita sugerida

Etchemendy, S., Ottaviano, J. M., Pastrana, F., Santolaria, M. y Vezzato, J. M. (2024). [Una reforma laboral para la inclusión y el crecimiento](#). Fundar.

Licencias

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia [Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-Sin-Derivadas Licencia Pública Internacional \(CC-BY-NC-ND 4.0\)](#). Queremos que nuestros trabajos lleguen a la mayor cantidad de personas en cualquier medio o formato, por eso celebramos su uso y difusión sin fines comerciales.

Agradecimientos

Agradecemos especialmente a Guido Zack, Tomás Canosa y Martín Trombetta por los intercambios, comentarios y sugerencias.

Índice

Una reforma laboral para la inclusión y el crecimiento

Documento 1		Serie	
		Una reforma laboral para la inclusión y el crecimiento	
5	Introducción a la serie	15	Reforma laboral inclusiva: la dimensión de la demanda y el empleo de calidad
6	Introducción: una reforma laboral ambiciosa y posible	15	Actualización del régimen de jornada y descansos semanales: reducción de la jornada de trabajo para la distribución del tiempo y los ingresos
7	Reforma laboral para la inclusión y el crecimiento: dimensiones principales	16	Fortalecimiento institucional del salario mínimo: aumento del salario y fortalecimiento institucional de la determinación colectiva de los ingresos
9	Reforma laboral inclusiva: la dimensión de la oferta y los costos empresarios	17	Soberanía del tiempo de trabajo: nuevos derechos laborales, ampliación de licencias y descansos elegibles
9	Costos no salariales: nuevo régimen para el fortalecimiento registral en micro y pequeñas empresas	17	Tercerización laboral: reglas para la descentralización productiva y la prevención de la subcontratación fraudulenta
11	Procedimiento de crisis y flexibilidad laboral controlada: Sistema de Estabilización del Empleo y la Producción (SEEPRO)	18	Regulación del trabajo en plataformas digitales: un estatuto de libertad y derechos
12	Actualización de convenios colectivos: programa de actualización sectorial de los contenidos de la negociación colectiva	19	Seguridad en el trabajo: Comisiones Mixtas de Salud y Seguridad
13	Simplificación de multas por trabajo no registrado, fiscalización laboral y costos de despido: plataforma permanente de fiscalización y asistencia técnica de las relaciones laborales	19	Palabras finales
14	Coordinación intersectorial de la negociación colectiva: Consejo Económico y Social (CES) y Consejo de Políticas de Ingresos y Laborales (COPyL)	20	Anexo
		23	Bibliografía

Introducción a la serie

Este documento integra la serie "[Una reforma laboral para la inclusión y el crecimiento](#)". La transformación del mundo del trabajo, impulsada por la globalización económica y los cambios tecnológicos, desactualizó algunas de las regulaciones e instituciones de trabajo existentes. La reforma que proponemos busca abordar estas transformaciones de una manera equilibrada y ambiciosa bajo dos dimensiones. La dimensión de la oferta tiene contenidos que buscan facilitar la oferta de bienes y servicios por parte de las empresas; la dimensión de la demanda tiene contenidos que buscan mejorar la calidad del trabajo y nuevos derechos laborales.

Introducción: una reforma laboral ambiciosa y posible

La propuesta de reforma laboral para la inclusión y el crecimiento que presentamos parte de dos premisas. La primera es que Argentina necesita una reforma laboral ambiciosa. En los últimos treinta años tuvo lugar una gran transformación en el mundo de la producción y el trabajo, impulsada por la globalización económica y los cambios tecnológicos. La profundidad y vertiginosidad de estos cambios en la estructura social del país convirtieron a algunas de las regulaciones del trabajo existentes en obsoletas para determinados fines, al tiempo que se volvieron cada vez más necesarias nuevas regulaciones. Las empresas y los sectores carecen de herramientas para afrontar las crisis, el mercado de trabajo se encuentra fragmentado y hay una pérdida de puestos de trabajo de calidad. En este sentido, el menú de reformas debe contemplar la cuestión de los costos laborales empresarios, sobre todo de las micro y pequeñas empresas, en el marco de una economía internacional cada vez más volátil. Pero también debe enfocarse en preservar, ampliar y generar nuevos derechos laborales, que son esenciales para una sociedad integrada. En otras palabras, una reforma laboral no se debe definir por la necesidad de bajar costos empresarios generales y socavar derechos laborales, sino por la necesidad de mejorar la calidad del empleo.

Una reforma laboral no se debe definir por la necesidad de bajar costos empresarios generales y socavar derechos laborales, sino por la necesidad de mejorar la calidad del empleo.

La segunda premisa es que una reforma del marco laboral, es decir, de las regulaciones que estructuran las instituciones laborales, las políticas de empleo y el derecho individual y colectivo del trabajo, no crea empleo por sí sola. Como han demostrado ampliamente estudios empíricos sobre Argentina y el resto del mundo, el vector decisivo para crear empleo es una política económica enfocada en el crecimiento y el desarrollo, no en la reducción de costos salariales y no salariales en determinados aspectos de la legislación. La regulación laboral es central para encauzar la generación de empleo hacia puestos de calidad y mejorar la absorción de shocks dentro de una política de desarrollo. Esta debe permitir flexibilidad ante contextos de crisis para alentar la creación y preservación del empleo formal. Pero el marco normativo laboral no es la principal herramienta de generación de empleo; la política económica lo es.

En contraste con las tendencias desreguladoras de fines del siglo XX, la mayoría de los países desarrollados, particularmente los europeos, conservan mercados de trabajo fuertemente regulados y con gran protagonismo sindical ([Hall y Soskice, 2001](#); [Thelen, 2014](#)). Después de la pandemia de Covid-19 iniciada en 2020, las reformas laborales tendieron a mutar hacia contenidos más inclusivos. Como analizamos en el documento de Fundar "Reformas laborales inclusivas en América y Europa" ([Etchemendy et al., 2024](#)), en el último lustro, países emergentes y desarrollados, como Estados Unidos, España y Chile, avanzaron en reformas laborales que buscan fortalecer el actor sindical, proteger la estabilidad del empleo, refundar instancias más centralizadas de negociación salarial colectiva y desplegar nuevos derechos laborales. A su vez, otro elemento común de estas reformas es que se asientan sobre instancias e instituciones de Diálogo Social tripartito. En suma, la tendencia internacional indica que existen reformas laborales que no se caracterizan por suprimir derechos laborales, atacar las bases institucionales de los sindicatos o imponerse de forma unilateral.

En Argentina, el debate sobre una reforma de las leyes laborales se reeditó luego del [Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023](#) y la denominada [Ley Bases](#), sancionada por el Congreso de la Nación en julio de 2024. El DNU 70/2023 impulsado por el presidente Javier Milei incluyó en su Título IV una reforma cuyo criterio central fue la desregulación del mercado de trabajo. Entre las modificaciones propuestas se encontraban la restricción del derecho a huelga, la eliminación de



Introducción

aportes a los sindicatos, la eliminación de sanciones a las empresas que incurrieran en la informalidad laboral, la ampliación del período de prueba, la reducción de las indemnizaciones por despido, entre otras medidas. Sin embargo, el apartado que atañe a la cuestión laboral fue declarado inaplicable en dos instancias judiciales. La Ley Bases (de la que aquí no nos ocupamos) tiene un alcance menor en lo que respecta a la reforma laboral (esencialmente, se ocupa de prohibir multas por trabajo no registrado, ampliar el período de prueba y legalizar de hecho la informalidad en unidades de trabajo pequeñas). En términos generales, sus contenidos no van a mejorar la calidad del trabajo y es vista por el sector trabajador como fruto de la imposición más que del Diálogo Social.

Reforma laboral para la inclusión y el crecimiento: dimensiones principales

Por lo tanto, en este contexto en el que es necesario viabilizar los costos empresariales en escenarios económicos complejos, así como defender y adecuar los derechos laborales al siglo XXI, en el marco de una plataforma de Diálogo Social tripartito para hacer efectivos los cambios, creemos que una reforma laboral debe tener dos aspectos principales, que llamaremos **dimensión de la oferta** y **dimensión de la demanda**. En otras palabras, la “reforma laboral para la inclusión y el crecimiento” debe ser una etiqueta que abra una serie de cambios en varias áreas de regulación del trabajo.

La primera dimensión se relaciona con aquellos cambios que apuntan a facilitar la oferta de bienes y servicios por parte de las empresas, y se enfoca en adaptar costos salariales y no salariales —especialmente para contextos de crisis o reconversión productiva— en convenios colectivos no actualizados por décadas y en pequeñas empresas que sufren su menor productividad.

La segunda dimensión se enfoca en la demanda de trabajo y en mejorar su calidad. Tiene como objetivos generales fortalecer instituciones tradicionales, como el salario mínimo y la negociación colectiva, y otorgar derechos a trabajadores/as precarios/as, como aquellas personas tercerizadas o empleadas en plataformas digitales para el transporte de mercancías o personas. La tabla 1 resume ambas dimensiones.

Reforma laboral para la inclusión y el crecimiento. Dimensiones principales

Dimensión de la oferta y los costos empresarios	Dimensión de la demanda y el empleo de calidad
<ul style="list-style-type: none"> • Régimen especial de contribuciones y ART en micro y pequeñas empresas. • Procedimiento de crisis/flexibilidad laboral controlada en empresas/sectores/áreas geográficas. • Actualización de convenios colectivos —especialmente pre-1990— a las nuevas formas de producción y servicios. • Simplificación de multas y reforma/homogeneización general del cálculo base para la indemnización. • Coordinación intersectorial de la negociación colectiva (homogeneizar costos no salariales, por ejemplo, cuota solidaria y aportes empresarios; marco común de reaperturas y extensión temporal de convenios, criterios de productividad y reparto de utilidades). 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma de la jornada laboral y descansos (reducción, límites a la dirección horaria, descansos elegibles, límites al uso de banco de horas). • Reforma del Salario Mínimo, Vital y Móvil (periodicidad, desenganche de programas sociales, jubilación y ganancias). • Extensión/modificación de licencias (paternidad, etc.). • Regulación de la tercerización fraudulenta. • Regulación del trabajo en plataformas digitales. • Regulación de los Comités Mixtos de Salud y Seguridad.

Tabla 1

El presente documento desarrolla los contenidos mínimos de cada una de estas propuestas, muchas de las cuales serán objeto de un estudio focalizado y detallado en documentos individuales que están realizando en forma conjunta las áreas de Trabajo e Ingresos, Economía e Integración socioproductiva de Fundar. Por supuesto, los cambios listados no agotan la cuestión general de una reforma laboral para la Argentina actual. En esta primera etapa nos apartamos del tratamiento de temas relevantes como las reformas para mejorar la representatividad de las organizaciones empresarias y sindicales o relanzar los sistemas de formación profesional. También postergamos la discusión de programas específicos como los de empalme e inserción laboral de trabajadoras en programas de empleo o sociales (por ejemplo, el ex Potenciar Trabajo) en el sector formal. Sin embargo, las reformas que analizamos son urgentes en un contexto de inestabilidad, baja calidad del empleo y crisis macroeconómica.

Y si bien los contenidos de las reformas pueden parecer variados, cada dimensión, tanto la de la oferta como la de la demanda, tiene un eje común. En el caso de la oferta empresarial, el objetivo es facilitar el flujo (incorporación y retención) de empleo formal, bajando contribuciones patronales y el costo de las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART) para micro y pequeñas empresas. Allí se concentra buena parte de la generación de empleo, pero también la informalidad económica y laboral. A la vez, la reforma apunta a institucionalizar los procedimientos de crisis —como hicieron Alemania y España— que habiliten la flexibilidad laboral (acotada en el tiempo y monitoreada en forma tripartita) en empresas y/o sectores que sufren problemas comprobados de reconversión o competitividad. En esta dimensión también proponemos simplificar las multas por trabajo no registrado y homogeneizar la base de cálculo de la indemnización por despido para otorgar previsibilidad, disminuir la litigiosidad y dar certidumbre a los costos empresarios. Además, se contempla la actualización, en el marco del Diálogo Social, de convenios colectivos cuyas categorías se encuentran afectadas por las nuevas formas de producción y despliegue de servicios, clave en sectores como el transporte, las comunicaciones y otras actividades cualificadas por las tecnologías. Finalmente, proponemos una instancia de coordinación intersectorial de la negociación colectiva a través de un Consejo Tripartito Especial. Este consejo servirá para proporcionar pautas generales a la negociación, homogeneizar costos (como la cuota solidaria y determinados aportes empresariales) y, en caso de una inflación sostenidamente baja, permitir la negociación de marcos comunes para la extensión y la posibilidad de reaperturas de los convenios, así como pautas salariales generales en acuerdos sociales de estabilización.

Por otro lado, el vector común de la dimensión de la demanda es el empleo de calidad. La actualización de la jornada laboral máxima en perspectiva comparada con los países de la región y contemplando las diferencias sectoriales, el impulso institucional al Salario Mínimo, Vital y Móvil y su desenganche respecto a la determinación de otros ingresos con el fin de evitar su utilización como anclaje, la ampliación de los regímenes de licencias para contemplar nuevos criterios de género, son algunas de las innovaciones propuestas. A la vez, se plantea un sistema de regulaciones y sanciones a la tercerización laboral evitando el fraude y el mal encuadramiento convencional. Finalmente, se incluye la regulación del trabajo en plataformas con pautas para el acceso a información algorítmica, la gestión de los tiempos de trabajo y el reconocimiento de derechos laborales, así como la regulación de Comités Mixtos de Salud y Seguridad en la empresa para mejorar el ambiente de trabajo y controlar la siniestralidad.

La propuesta de reforma se estructura con base en los ejes de las reformas inclusivas asentadas en el Diálogo Social e instrumentadas recientemente en América y Europa. Urge una reforma laboral equilibrada y ambiciosa, que, fundada en el Diálogo Social, adecúe las dimensiones de la oferta y la demanda del mercado de trabajo a una economía global cambiante. En las secciones siguientes resumimos los contenidos de cada dimensión de la reforma propuesta.



Reforma laboral inclusiva: la dimensión de la oferta y los costos empresarios

Costos no salariales: nuevo régimen para el fortalecimiento registral en micro y pequeñas empresas

Actualmente, el régimen de contribuciones patronales presenta un solapamiento de innumerables cambios realizados a lo largo del tiempo, que le quitan claridad y lo tornan imprevisible. Más de veintitrés años de incorporación de alícuotas diferenciales y regímenes de excepción lo volvieron difícil de instrumentar e ilegible. En particular, dificulta en gran medida el cálculo de contribuciones y otros costos no salariales para las micro y pequeñas empresas.

La reciente propuesta de reforma laboral aprobada por el gobierno de Milei, de impacto general muy bajo, no da una solución que contemple a la vez la cuestión de los costos en unidades económicas pequeñas y los derechos de trabajadores. El gobierno permite a empleadores (que no sean sociedades) de hasta tres trabajadores incorporar personal bajo la categoría de “colaboradores independientes”, sin ninguna obligación de aporte o contribución a la seguridad social. En teoría, esos costos serían cubiertos por el mismo trabajador, lo que es altamente improbable en situaciones de empleo precario. En otras palabras, el gobierno recurre al camino fácil: legalizar la informalidad.

No creemos que ese sea el camino. Por ello, diseñamos una propuesta que atiende los costos laborales de las empresas micro (hasta 5 trabajadores) y pequeñas (hasta 25 trabajadores), al mismo tiempo que promueve la registración laboral y mantiene los recursos destinados a la seguridad social. En función del costo fiscal, proponemos simplificar el régimen a través de la unificación de las variadas alícuotas diferenciales y focalizar la reducción, de manera permanente, en las microempresas y, de manera temporal, en las nuevas contrataciones de las pequeñas empresas. El esquema propuesto se basa en criterios de progresividad. Prioriza las micro y pequeñas empresas con el fin de impulsar la formalización económica y laboral del segmento más precario de la economía, sin por ello desfinanciar la seguridad social. En el mismo sentido, de manera progresiva, proponemos limitar las alícuotas de las ART en estos segmentos y modificar el esquema de financiamiento de las aseguradoras por uno que fortalezca los mecanismos de prevención de accidentes del trabajo.

Actualmente está vigente una alícuota diferencial que distingue entre empresas grandes del sector comercio y servicios (20,44% + 6% de obra social) y el resto (18% + 6% de obra social). A esto se le agrega un piso mínimo no imponible por trabajador que, sin embargo, quedó congelado desde 2019, y un porcentaje de crédito fiscal sobre IVA basado en la localización del establecimiento productivo. El mínimo no imponible instaurado en 2017 de manera homogénea —sin distinción en función del tamaño de las empresas— implicó una importante transferencia del gasto tributario (lo que el Estado deja de recaudar de las grandes firmas). Las reducciones zonales a grandes empresas también son regresivas. Además, desde entonces se introdujeron diversas exenciones y reducciones de contribuciones patronales para el sector de la salud, PyMEs y empresas que contraten titulares de programas sociales, entre otras medidas. Un estudio reciente da cuenta de la existencia de por lo menos 48 alícuotas diferentes ([Lódola et al., 2024](#)). Este modelo resulta en un mosaico de exenciones que no está dirigido a la protección social ni permite un diseño progresivo de las contribuciones a la seguridad social por tamaño.

Las microempresas tienen una tasa específica de no registro muy alta (arriba del 75%), que permite explicar más del 60% del empleo no registrado total del sector privado: si se focalizara la política de reducción de contribuciones patronales en microempresas, se estaría atacando a más de la mitad del empleo no registrado del sector privado, con un costo fiscal reducido.

La estructura por tamaño de empresa (basada en la cantidad de empleo) muestra que, si bien las microempresas (hasta 5 trabajadores) son más del 70% del total de empresas, representan apenas el 8% del empleo registrado. En este sentido, los datos de la EPH (tercer trimestre de 2023) revelan que las microempresas tienen una tasa específica de no registro muy alta (arriba del 75%), la cual va descendiendo a medida que aumenta el tamaño de la empresa. Esta tasa específica permite explicar más del 60% del empleo no registrado total del sector privado. Es decir, focalizando la política de reducción de contribuciones patronales en microempresas, se estaría atacando a más de la mitad del empleo no registrado del sector privado, con un costo fiscal reducido. Esto se explica por la elevada tasa de no registro de este segmento.

Proponemos **un régimen de aportes, contribuciones y ART para micro y pequeñas empresas** que integre y simplifique el sistema a partir de los siguientes criterios:

- **Simplificación.** Se deroga el piso mínimo no imponible por trabajador y el porcentaje de crédito fiscal sobre IVA sobre la base de la localización del establecimiento productivo, así como todo otro descuento de contribuciones por ubicación geográfica. Se simplifica el pago digital con una tarifa y boleta de pago de contribuciones y aportes única. Además del régimen propuesto, sólo persiste la diferenciación entre empresas grandes de comercio y servicios y el resto. El objetivo de estas modificaciones es promover la autosuficiencia de las micro y pequeñas empresas para la registración del trabajo y la liquidación de sueldos.
- **Progresividad.** Se establece un criterio de progresividad que otorgue beneficios mayores a las empresas de la base (micro y pequeñas), con la expectativa de promover una mayor formalización de la dotación existente, en línea con los principios de la [Ley 26940](#). La propuesta incluye que las microempresas (hasta 5 trabajadores) paguen únicamente el 5% de las contribuciones patronales, es decir, una reducción del 95%. Para las pequeñas empresas (6 a 25 trabajadores) se propone un esquema de reducciones sobre los trabajadores adicionales que la empresa decida contratar¹. Este esquema permite la transición de micro a pequeña en caso de que la empresa crezca, dado que el beneficio se sostiene en los mismos niveles el primer año.
- **Costo fiscal compensado.** Se estima una sobrecompensación del costo fiscal. Esto se basa en que la recaudación proveniente de las microempresas para el año 2022 fue del 0,13% del PIB, por lo que una reducción del 95% equivaldría al 0,11% del PIB, mientras que en ese mismo año, la pérdida tributaria estimada en la Ley de Presupuesto por las distintas exenciones a las contribuciones patronales era de 0,13% del PIB, dentro de las cuales las más representativas son el régimen de Salud (0,04%) y las reducciones por zona geográfica (0,06%).

¹ El esquema se efectúa sobre el puesto de trabajo nuevo y será escalonado en el tiempo. Es decir, si una empresa pequeña (6 hasta 25 trabajadores) amplía su dotación, pagará sobre los trabajadores adicionales sólo el 5% de las contribuciones durante un año, 30% el segundo año y 50% el tercero. En el caso de las microempresas que superen la categoría (que tengan 5 trabajadores y contraten más), se mantendrá la reducción del 95% para los 5 trabajadores preexistentes durante un año, y sobre los trabajadores nuevos regirán las mismas condiciones que para los trabajadores adicionales de las pequeñas empresas (pagarán el 5% el primer año, 30% el segundo y 50% el tercero). De esta forma, las microempresas que pasen a ser pequeñas por la incorporación de personal sostendrán el beneficio de reducción del 95% durante un año para toda su dotación.

- **Topes a las alícuotas de riesgos del trabajo.** El modelo de financiamiento de las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART) a través de seguros a precios de mercado perjudica a las microempresas, que pagan cuotas más altas en virtud de los mayores costos o prevención de riesgos. Por tanto, proponemos establecer topes a las alícuotas para las microempresas, con una mayor desagregación por actividad, y eximición del componente para fondos de enfermedades profesionales, hasta ahora determinados por la [Resolución 38064/2013](#) de la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN). Representantes de las ART estarán obligados a participar de las paritarias de riesgos y las comisiones mixtas de salud y seguridad.

Procedimiento de crisis y flexibilidad laboral controlada: Sistema de Estabilización del Empleo y la Producción (SEEPRO)

El sector privado argentino sufre la volatilidad que la internacionalización conlleva para los países emergentes. Actualmente, las empresas y los sectores no cuentan con las herramientas institucionales adecuadas para anticiparse a las crisis ni que el empleo pueda recuperarse de ellas. Por ese motivo, proponemos combinar en un solo mecanismo temporal de abordaje de crisis los procedimientos de estabilización negociada del empleo y los incentivos económicos y de recalificación profesional para las empresas, con la posibilidad de elevar el mecanismo a nivel sectorial o regional.

Las instituciones y las políticas destinadas al abordaje de las crisis para la protección del empleo en Argentina fueron diseñadas hace ya veinte años, y varias de ellas están inutilizadas. Actualmente, en Argentina existen tres mecanismos de intervención estatal para empresas en crisis: el [Procedimiento Preventivo de Crisis de Empresa \(PPCE\)](#); el [Programa de Recuperación y Sostenimiento Productivo \(REPRO\)](#) y el Programa de Reestructuración Productiva, hoy inutilizado. Todos están regulados por la [Ley 24013](#), el artículo 25 de la [Ley 25877](#) y el artículo 20 de la [Ley 14250](#) de Convenciones Colectivas, que permiten la exclusión de una empresa en crisis del convenio aplicable y solamente por acuerdo entre el empleador y el sindicato firmante del convenio colectivo. Se establece que el convenio de crisis debe durar un "plazo determinado", sin mayores precisiones.

En otras palabras, no hay un diseño que brinde a los agentes sociales elementos para anticipar las crisis y consensuar respuestas antes de sus peores consecuencias. Estas instituciones (por ejemplo, la que regula el "descuelgue" de los convenios, a través de las leyes 25877 y 14250, y el Programa REPRO, que posibilita la administración de subsidios estatales) están fragmentadas, sin relación con la institucionalidad estatal. Sin embargo, los mecanismos de abordaje de las crisis deben estar diseñados en un cuerpo de ley unificado y concreto, ser ágiles, simples, institucionalmente sólidos y pasibles de ser escalados del nivel de empresa al nivel sectorial o, incluso, regional.

Proponemos, entonces, la creación de un instrumento de "flexibilidad controlada", organizado por un corpus legal único: el Sistema de Estabilización del Empleo y la Producción (SEEPRO), que integrará los mecanismos existentes con sus respectivos instrumentos de estabilización. El objetivo de esta instancia es evitar el agravamiento de las crisis o prevenirlas, con el foco puesto en el salvataje de la empresa y la protección del empleo. El SEEPRO permitirá la suspensión o la flexibilidad de los contratos laborales y los convenios colectivos ante determinadas circunstancias críticas, por un plazo de tiempo determinado, con contenidos específicos, participación sindical en la toma de decisiones y la coordinación del Estado y los empresarios. En este sentido, se establece que el sistema de ayudas estatales actualmente existente sea una de las posibilidades dentro de un sistema que unifique instrumentos regulatorios para salvar empresas y sea acotado en el tiempo. La estructura del sistema estará determinada por los siguientes ejes:

- **Causas que habilitan el sistema y subsistemas.** Según los motivos —falta o disminución de trabajo por causas económicas o tecnológicas, o fuerza mayor— que expliquen la crisis en la empresa podrán distinguirse tres tipos de SEEPRO:
 - De empresa, en caso de que las empresas (con anticipación a la crisis) o los sindicatos (sin anticipación a la crisis) soliciten la activación temporal del sistema de estabilización.
 - Sectorial, en caso de que los sindicatos o las cámaras empresarias soliciten la activación extendida del sistema de estabilización en una zona o sector de actividad, que podrá ser duradera si lo autoriza el Consejo Económico y Social (CES).
 - Zonal o regional, en caso de que los sindicatos, las cámaras empresarias y/o municipios soliciten activar el mecanismo por una crisis natural (fenómeno climático, etc) o estacional que afecte varias actividades.

- **Resultados habilitados.** En caso de comprobarse la crisis temporal e inevitable que derive en la reducción de trabajo en la empresa, en el marco del SEEPRO, los actores acordarán tres mecanismos diferenciados y excluyentes:
 - Reducción temporal de la jornada.
 - Suspensión temporal de contratos.
 - Convenio colectivo de crisis de duración determinada.

- **Coordinación entre actores.** Las partes deberán coordinar la combinación de las consecuencias contractuales y convencionales junto con los beneficios de asistencia estatal que activa el sistema, aun entre distintos niveles, con el siguiente horizonte:
 - Mantenimiento del empleo.
 - Paz social.
 - Recalificación y formación profesional.

- **Rol del Estado.** El Estado tendrá tres roles fundamentales:
 - Declarar una empresa, sector o zona "bajo SEEPRO", a partir del control y verificación de las condiciones objetivas.
 - Posibilidad de asistencia económica directa al salario acotada en el tiempo.
 - Reducción de cargas sociales acotada en el tiempo.

Actualización de convenios colectivos: programa de actualización sectorial de los contenidos de la negociación colectiva

Si bien la negociación colectiva cobró dinamismo y amplió su alcance desde el año 2004 hasta la actualidad —lo que representa el período más extenso y estable de la historia argentina—, también es cierto que, debido a la alta inflación y el acortamiento de los contratos colectivos, los acuerdos salariales dominan la mayoría de las negociaciones. Se reducen al mínimo los contenidos como la descripción de las categorías, la organización del trabajo, la salud y la seguridad, y se relegan otros como la organización del tiempo de trabajo. Además de la cuestión salarial, otros contenidos de la negociación colectiva deben protagonizar el Diálogo Social.

Para lograr la actualización de los convenios colectivos, es crucial evitar atajos. Un primer atajo es la descentralización de la negociación colectiva, a partir de la promoción de acuerdos por empresa, que desprecia la experiencia acumulada en dos décadas de negociaciones amplias y activas. Aun en períodos de inestabilidad económica, se observó un aumento en los convenios y acuerdos a nivel de empresa sin necesidad de dismantelar los niveles de la negociación colectiva ([Etchemendy, 2011](#); [Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, 2010](#); [Ministerio de Capital Humano, 2024](#); [Palomino y Trajtemberg, 2006](#)). Un segundo atajo es el de la imposición estatal de los contenidos de la negociación colectiva: aunque sería ideal que múltiples convenios colectivos pudieran establecer objetivos comunes, como aumentos de productividad u organización horaria flexible, la falta de aceptación por parte de los actores sociales haría fracasar cualquier intento de actualización.

No son pocos los convenios que adoptan estos contenidos sin necesidad de intervención estatal alguna. El rol del Estado no debe ser el de imponer, sino el de promover la negociación colectiva y sus contenidos en favor de una mejor calidad del trabajo y el desarrollo productivo. Ese es el camino más virtuoso.

Se propone un **Programa de actualización sectorial de los contenidos de la negociación colectiva** con el objetivo de revisar integralmente los contenidos de los convenios colectivos. El Estado abrirá el programa con sanción legislativa y será obligatorio para los sectores, empresarios y sindicatos, seleccionados por etapas para participar en la negociación. El Estado mediará entre las partes, pero no podrá imponer los contenidos de la negociación. El objetivo del programa será:

- Realizar un **digesto digital de la negociación colectiva** que ordene los textos de los convenios colectivos de trabajo (CCT), incorpore a los cuerpos de los CCT las adendas y modificaciones parciales de los CCT a través de acuerdos, y publique en tiempo real las actualizaciones y modificaciones para su consulta permanente.
- Promover la revisión de las descripciones de las categorías de acuerdo con la realidad productiva sectorial, la incorporación de tecnología y la salud y seguridad laboral.
- Acordar un modelo único de sistematización y transparencia de las escalas salariales para su publicación.
- Garantizar la participación inexcusable de la representación de la pequeña y mediana empresa en el programa.
- Crear el Monitor de la Productividad y las Utilidades y establecer la participación de cada uno de los sectores a medida que alcancen la actualización de los contenidos de la negociación colectiva (ver COPyL).

Simplificación de multas por trabajo no registrado, fiscalización laboral y costos de despido: plataforma permanente de fiscalización y asistencia técnica de las relaciones laborales

Simplificación de multas por trabajo no registrado

Las multas por trabajo no registrado o parcialmente registrado se encuentran dispersas en varias normativas, situación que contribuye a la imprevisibilidad en la planificación de la contratación laboral registrada. La previsibilidad se encuentra en la simplificación y la certidumbre sobre las consecuencias de la contratación no registrada. El esquema actual de multas por trabajo no registrado puede encontrarse, de manera esquemática, en tres normativas (al menos siete tipos de multas, con sus respectivos mecanismos de reclamo, dispersas en al menos tres normas: la [Ley 24013](#) de Empleo de 1991, la [Ley 25323](#) de Indemnizaciones laborales del año 2000 y la [Ley 20744](#) de Contrato de Trabajo, también modificada en su parte pertinente en el año 2000).

La eliminación a secas de las multas podría llevar a un incremento de las contrataciones laborales no registradas y, por tanto, a un aumento de la litigiosidad debido a la indeterminación de las sanciones. Por el contrario, la simplificación del régimen —combinando las indemnizaciones debidas a los trabajadores contratados de forma no registrada con las multas perseguidas por la autoridad administrativa— puede contribuir a reducir la incursión en estas prácticas ilícitas.

En este sentido, proponemos un **modelo simplificado de indemnizaciones y sanciones administrativas** que fiscalice y repare el trabajo no registrado, brinde previsibilidad e incentive la registración:

- Una sanción única (indemnización y multa) debida al trabajador y a la autoridad administrativa si el reclamo o denuncia por trabajo no registrado se realiza antes que finalice la relación laboral.
- Otra sanción única y mayor a la anterior (indemnización) debida al trabajador si el reclamo se produce luego de terminada la relación laboral.
- Una base de cálculo de la sanción debida al trabajador integrada por una remuneración convencional con ítems fijos.
- Una base de cálculo de la sanción debida a la autoridad administrativa integrada por la base imponible de contribuciones que hubieran correspondido.

Plataforma permanente de fiscalización y asistencia técnica de las relaciones laborales

Proponemos la creación de una plataforma como método de control individual —de cada persona trabajadora y cada empleador— descentralizado y anonimizado de la registración de las relaciones laborales². Por un lado, esta plataforma permitirá la verificación por cada trabajador del debido cumplimiento del registro en todos sus aspectos normativos y contributivos y, por el otro, ofrecerá un sistema de asistencia técnica de la contratación laboral y la gestión de las relaciones laborales registradas para empresas pequeñas y medianas. Este sistema reemplazará el actual modelo, que requiere de trabajadores y trabajadoras el envío de telegramas y notificaciones a la AFIP, y se integrará al Sistema Integral Previsional Argentino. La plataforma incluirá las siguientes herramientas operativas:

- Para los trabajadores, un Simulador Digital de Sueldos, de manera que cada persona trabajadora pueda comparar su realidad registral con los requisitos legales según la ley, su tipo de empleador, convenio colectivo, actividad, tipo de jornada y tareas realizadas. Este simulador arrojará un recibo de sueldo como resultado.
- Para las micro y pequeñas empresas, una herramienta que les permita cumplir con todas sus obligaciones registrales, incluyendo el Libro de Sueldos Digital —actualmente vigente—, y herramientas de asistencia técnica y asesoramiento profesional jurídico y contable permanente.

Coordinación intersectorial de la negociación colectiva: Consejo Económico y Social (CES) y Consejo de Políticas de Ingresos y Laborales (COPyL)

En los últimos años, la economía argentina entró en un régimen de alta inflación que derivó en un aumento de la incertidumbre, la inestabilidad de precios relativos, la reducción de la credibilidad de la política económica y un acortamiento de los contratos. En este sentido, la negociación colectiva de los ingresos adoptó un comportamiento que genera disparidades en el desempeño de los distintos colectivos de trabajadores registrados y no registrados, dependiendo de su fortaleza organizativa. Tal

² El [Libro de Sueldos Digital](#) es una herramienta que permite a las empresas generar el libro de sueldos y jornales de la Ley de Contrato de Trabajo y la declaración jurada mensual conocida como Formulario 931. Si bien este sistema fue adoptado por la Nación, la adhesión de las provincias es progresiva. La simplificación y digitalización de estas obligaciones presenta claros beneficios de eficiencia operativa y administrativa para los contribuyentes.



como se observa en [Etchemendy et al. \(2024\)](#), en este contexto prevalece una lógica de “supervivencia del más fuerte” que afecta a los actores populares en su conjunto.

La negociación colectiva puede avanzar hacia la coordinación salarial institucionalizada si se contempla un mecanismo de negociación suprasectorial. Sin embargo, en un contexto de alta inflación, el primer paso debe ser consolidar un Pacto Social temporal que permita construir objetivos tendientes a la estabilidad macroeconómica. Esto implica combinar una política de ingresos explicitada por el Estado y acordada por los actores con un sendero de precios de la economía en el marco de un plan de estabilidad macroeconómica, con una política fiscal, productiva y monetaria consistentes.

Para consolidar la coordinación salarial, una vez establecido el sendero de precios, se propone avanzar juntamente en la institucionalización del ámbito de coordinación, conformado por el Estado, las confederaciones empresarias y sindicales nacionales, y los 10 actores empresariales y sindicales más grandes y representativos (más de 100.000 trabajadores): el Consejo de Políticas de Ingresos y Laborales (COPyL). Este ámbito nuevo se articula con un engranaje institucional tripartito —el Consejo Económico y Social, el Consejo del Salario y la Paritaria Nacional Docente—, con el fin de administrar la puja distributiva a la salida del Pacto Social ([Etchemendy y Pastrana, 2021](#)). Si bien estas instituciones existen, algunas aún no poseen las funciones adecuadas para negociar y determinar pautas salariales (CES), otras subutilizan sus funciones para determinar salarios suprasectoriales (Consejo del Salario y Paritaria Nacional Docente). Estas funcionalidades deben ser ampliadas a través de una política de fortalecimiento y rediseño institucional. El COPyL servirá, a su vez, como ámbito de introducción o discusión de nuevos contenidos de la negociación colectiva: por ejemplo, criterios generales o multisectoriales para la estimación de la productividad y su rol en la discusión salarial, y procedimientos para negociar la distribución de utilidades ante el cumplimiento anual de los objetivos propuestos en el ámbito tripartito en los sectores que lo decidan.

Reforma laboral inclusiva: la dimensión de la demanda y el empleo de calidad

Actualización del régimen de jornada y descansos semanales: reducción de la jornada de trabajo para la distribución del tiempo y los ingresos

La jornada máxima legal en Argentina es la más elevada de América Latina y el Caribe, con 48 horas semanales y 8 horas diarias. México y Colombia, con una jornada similar, actualmente debaten proyectos de reducción, mientras que Chile la redujo a 40 horas en 2023. No obstante, también es importante destacar que el promedio de horas efectivamente trabajadas en Argentina, según la OIT, es más cercano al de los países desarrollados —entre 35 y 38 horas—. La reducción de la jornada de trabajo es un objetivo en pos del bienestar de las personas que trabajan y un incentivo para una mejor organización del trabajo por parte de las empresas.

Además, una tercera parte de las personas asalariadas ocupadas trabaja más de 40 horas semanales ([Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - ECETSS, 2018](#)) y el pluriempleo es creciente. Esto no es una circunstancia ni es deseable, y tiene implicancias en varios sentidos. La sobreocupación horaria y el pluriempleo por bajos ingresos explica varios de los padecimientos de salud mental de las personas. En este sentido, la reducción de la jornada máxima legal impactaría en una parte de las personas ocupadas, principalmente en los sectores en los cuales el trabajo es más intensivo. Considerando el promedio de horas efectivamente trabajadas, la reducción debe entenderse como un debate focalizado en la distribución de la riqueza vinculado al pago de las horas extras, dado que si se reducen las horas por jornada y las empresas necesitan contratar más horas que las legales, estas deberían pagar una mayor cantidad de horas extraordinarias.

Una tercera parte de las personas asalariadas ocupadas trabaja más de 40 horas semanales y el pluriempleo es creciente: esto no es una circunstancia ni es deseable, y tiene implicancias en varios sentidos, por ejemplo en la salud mental de las personas.

Por este motivo, proponemos un sistema de **reducción de la jornada máxima legal de 48 a 42 horas semanales**. La reducción se efectuará de manera escalonada y protegida durante ocho años, a razón de tres horas de reducción cada cuatro años y con un acompañamiento a las empresas más afectadas, de manera que las empresas que primero deban adecuarse sean las más acompañadas.

Además, y de manera complementaria a la propuesta de reducción de la jornada máxima legal, se proponen otros tres esquemas de adopción opcional por acuerdo sectorial:

- Sistema legal de Jornadas Semanales Preferentes, con una reducción que incluya jornadas diarias de seis horas.
- Distribución elegible de la presencialidad y el teletrabajo por parte de las personas trabajadoras.
- Implementación de proyectos piloto de adopción por empresa de la semana laboral de cuatro días o descansos de tres días por semana, que incluyen la reducción de la jornada máxima diaria y semanal.

Fortalecimiento institucional del salario mínimo: aumento del salario y fortalecimiento institucional de la determinación colectiva de los ingresos

El Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM) debe volver a ser el parámetro distributivo de los ingresos de los trabajadores e influir directamente sobre los salarios básicos de los convenios colectivos e indirectamente sobre los salarios informales. El SMVM dejó de ser un determinante en la política distributiva, ya que está institucionalmente anclado en tres sentidos: la ralentización de sus incrementos en la última década, el debilitamiento de la institución que lo determina y su anclaje a programas sociales, entre otros instrumentos.

El SMVM, al reforzar los mínimos en los convenios con salarios más bajos, produce un efecto compresor de la distribución salarial, que mejora la igualdad entre los trabajadores formales. Además, opera como una referencia para la determinación del ingreso de trabajadores informales ([Marshall, 2019](#); [Kostzer, 2006](#); [Maurizio, 2018](#)). En este sentido, resulta relevante retomar el Salario Mínimo, Vital y Móvil como un instrumento para potenciar y orientar la trayectoria de los ingresos y para recuperar su condición de referencia para los salarios básicos de convenio, que, de no variar significativamente, se encontrarían por debajo del mínimo.

Desde el año 2017, el SMVM estuvo anclado al programa Hacemos Futuro, convertido en Potenciar Trabajo en 2020 y en dos programas distintos en 2024: Volver al Trabajo y Acompañamiento Social ([Schipani et al., 2021](#)). La determinación del salario mínimo impacta en la determinación de los ingresos de esos programas sociales que abona el Estado, ya que equivalen a un 50% del SMVM ([Resolución 121/20](#)). Para fortalecer la institucionalidad del Consejo del Salario es imprescindible avanzar en un desenganche de ambos instrumentos; de lo contrario, el Estado negocia con un interés fiscal explícito. En el mismo sentido, proponemos la implementación del [Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario](#) (CNEP, determinación colectiva de los ingresos sociales) de manera bipartita, integrada por el Poder Ejecutivo Nacional y representantes de los movimientos sociales. Por último, el valor del salario mínimo debe desengancharse del sistema de jubilaciones y del cálculo del Impuesto a las Ganancias.

Soberanía del tiempo de trabajo: nuevos derechos laborales, ampliación de licencias y descansos elegibles

Las interrupciones a la prestación laboral previstas en la norma se corresponden con un modelo de organización del tiempo de trabajo de tipo continuo. Las interrupciones y los descansos admitidos se contemplan dentro de la jornada, por día, por semana, por año y por contingencias tales como enfermedades, el nacimiento de un/a hijo/a o el matrimonio. La búsqueda de una mayor soberanía del tiempo de trabajo funciona como un horizonte donde los trabajadores tienen un mayor grado de selección e influencia sobre sus horarios y programas de trabajo ([OIT y Eurofund, 2019](#)).

En este sentido, las propuestas específicas con eje en mejorar la soberanía del tiempo de las personas trabajadoras son:

- **Licencias parentales y ampliación de licencias.** Extensión de la licencia para personas no gestantes de dos días a cuanto menos un mes, licencias compartidas por hogar y una extensión equivalente desde tres hasta cuatro meses para personas gestantes y adoptantes.
- **Horas elegibles, garantía de horas mínimas y límites en el uso de banco de horas.** Cualquier actividad en la que intervenga la dirección digitalmente automatizada o algorítmica del trabajo debe corresponderse con mayores niveles de autonomía de las personas trabajadoras en la organización del tiempo de trabajo. El rechazo del empleador de las horas elegibles debe estar fundado en criterios objetivos. Estos principios son el parámetro para que el uso convencional de los bancos de horas se corresponda con el derecho de las personas a solicitar una determinada distribución de su jornada, y que esta sea considerada primordialmente.
- **Distribución de horas para el cuidado.** La ampliación a todos los contratos laborales en todas sus modalidades de lo previsto en la Ley de Régimen Legal del Contrato de Teletrabajo, que brinda a las personas trabajadoras con responsabilidades de cuidado la posibilidad de organizar su propia jornada (Art. 6, [Ley 27555](#)) mediante una solicitud ante las empresas, y cuyo rechazo debe estar fundado en criterios objetivos.
- **Vacaciones y descansos elegibles.** Modificación de la LCT para que la época de otorgamiento de las vacaciones y otras licencias y descansos puedan ser solicitados por la persona trabajadora y distribuidos según su requerimiento, debiendo justificar el empleador su negativa.
- **Extensión del derecho a la desconexión digital.** Extender a todas las relaciones laborales el derecho a rechazar tareas, no atender órdenes ni responderlas hasta tanto se retome la prestación laboral —equivalente en formato digital al límite diario y semanal de la jornada— si la misma admite medios de comunicación virtual.

Tercerización laboral: reglas para la descentralización productiva y la prevención de la subcontratación fraudulenta

La subcontratación laboral es una técnica de contratación propia de la descentralización productiva. Las formas legales de la tercerización están contempladas en la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) y se prevén reglas de solidaridad entre empresas contratistas y principales ante conflictos con trabajadores subcontratados. En este contexto, la subcontratación sigue provocando un alto grado de litigiosidad, a la vez que provoca alta informalidad y precariedad laboral en las cadenas de subcontratación.

Como indican [Basualdo y Esponda \(2021\)](#), las metodologías para cuantificar la tercerización laboral y sus efectos en la Argentina parecen haber alcanzado avances hasta 2018, momento en el cual se conocieron los datos más actualizados ([Etchemendy, 2018](#)).

Resulta urgente adaptar la regulación de las tercerizaciones con el fin de distinguir la tercerización lícita, propia de la descentralización productiva, de las formas fraudulentas, mediante una tipología que distinga entre actividad principal o secundaria e interna o externa. En ese sentido, proponemos distintas medidas complementarias:

- La responsabilización solidaria a la empresa principal por la situación de los trabajadores de la empresa contratada.
- La equiparación de los trabajadores subcontratados en la actividad principal (se realice interna o externamente) en un mismo convenio colectivo, en sus condiciones de salud y seguridad, y el establecimiento de sistemas de control.
- La garantía de una serie de condiciones respecto de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo y en relación con la finalización del contrato entre la empresa madre y la contratista para quienes trabajan en la actividad secundaria ([Etchemendy, et al., 2019](#)).

Tipología de situaciones de tercerización y propuesta de regulación

Tipología de situaciones de tercerización y propuesta de regulación		
Localización	Tipo de actividad	
	Principal	Secundaria
Interna (dentro del establecimiento)	Mismas condiciones de trabajo/convenio colectivo aplicables en la principal	<ul style="list-style-type: none"> • Solidaridad de la empresa principal • Mismas condiciones de Higiene y Seguridad y misma cobertura de riesgos del trabajo • Procedimiento de regulación de empleo cuando termina el contrato • Representante en la Comisión Interna • Comisión Salario Mínimo • Regulación anti-fraude
Externa (fuera del establecimiento)*		<ul style="list-style-type: none"> • Solidaridad de la empresa principal • Regulación anti-fraude

*Excluye productos terminados sin exclusividad.

Tabla 2

Fuente: Etchemendy, S. (2018). [La tercerización laboral en la Argentina. Diagnóstico y estrategias sindicales](#). Buenos Aires: Editorial Biblos.

Regulación del trabajo en plataformas digitales: un estatuto de libertad y derechos

El trabajo en plataformas es una de las expresiones más recientes de la transformación en la organización del trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías, que incluyen la gestión algorítmica del trabajo. Este modelo de organización carece en Argentina de regulaciones que protejan a los trabajadores del sector. Su inmensa mayoría está inscripta en el régimen de monotributo y son considerados cuentapropistas. Recientemente, la Comisión Europea estableció que los trabajadores de plataformas de transporte de mercancías y personas no son cuentapropistas ([Comisión Europea, 2024](#); [Etchemendy et al., 2022](#)).

Para este sector proponemos un **Estatuto de Trabajadores de Plataformas** con una orientación protectora basada en los estándares laborales clásicos, pero que incorpore nuevos derechos e instituciones propias



de la gestión algorítmica. En la experiencia comparada, la negociación colectiva no alcanza para proteger a los trabajadores de plataformas. La LCT no admite regulación específica de actividades económicas, sino de modalidades de contratación, y tampoco admite límites al poder de dirección horaria del empleador. En cambio, un estatuto es un convenio colectivo por ley. La historia del derecho laboral argentino indica que la mejor manera de proteger laboralmente colectivos de trabajadores sobre los que se discute su clasificación laboral es el estatuto (por ejemplo, periodistas, trabajadores agrarios, empleadas de casas particulares). No se trata de un régimen especial que excluye estas actividades de la LCT, sino que complementa la LCT a través de una regulación específica y mejor, como los Convenios Colectivos de Trabajo.

Este instrumento de origen legal combinaría los estándares de la Ley de Contrato de Trabajo (relación de trabajo asalariada, derechos individuales y colectivos) con la adopción de nuevos derechos no contenidos en ella, como: la garantía de horas mínimas de trabajo; la explicabilidad algorítmica de las decisiones automatizadas que impacten en las condiciones de trabajo; la libre elección horaria y de rechazo de pedidos por parte de los trabajadores, y la transparencia y previsibilidad sobre el impacto del ejercicio de este último derecho. A su vez, este instrumento permitirá que los aportes a la seguridad social se correspondan con las horas trabajadas o las tareas realizadas, entre otros aspectos superadores de la LCT. Además, se incluirán garantías laborales específicas para el entorno digital, como el derecho a la desconexión y el derecho a pausas imprevistas sin sanciones.

Seguridad en el trabajo: Comisiones Mixtas de Salud y Seguridad

Las Comisiones Mixtas o Comités de Salud y Seguridad son órganos bipartitos conformados en los establecimientos por empleadores y trabajadores para establecer programas de prevención en el lugar de trabajo, por ejemplo, al momento de la incorporación de una nueva tecnología o de producir cambios en la organización del trabajo. Por la experiencia de las empresas y provincias que lo implementaron, las Comisiones Mixtas de Salud y Seguridad Laboral en empresas permiten mejorar la prevención en los lugares de trabajo de la mano de la participación de quienes trabajan.

La participación de trabajadores y empleadores en estos comités es esencial para garantizar condiciones laborales seguras y prevenir enfermedades y accidentes. Estas comisiones mixtas ya están presentes en muchas empresas en Argentina, respaldadas por leyes provinciales y convenios colectivos de trabajo. Su objetivo principal es aprovechar el conocimiento de los trabajadores y empleadores sobre los riesgos laborales para diseñar estrategias efectivas de prevención. Además, se evidencia que la existencia de estos comités mejora el acceso a servicios de medicina laboral, la realización de evaluaciones de riesgos y la disponibilidad de equipos de protección personal ([CETyD, 2022](#)). En el caso de Santa Fe, los comités han contribuido a reducir accidentes laborales, mejorar el diálogo entre empleadores y trabajadores, y aumentar la conciencia sobre seguridad y salud en el trabajo.

Sin otorgarles a los representantes sindicales con tutela gremial la potestad de conformar órganos bipartitos en el establecimiento, la implementación de los comités mixtos es improbable. Para ello, es necesaria una ley que permita a los sindicatos, a los delegados de personal o a la representación sindical en la empresa solicitar la conformación de los comités, y obligue a las empresas a corresponder la solicitud.

Palabras finales

Una reforma laboral ambiciosa como la que proponemos se enfoca en facilitar a las empresas navegar las transformaciones económicas globales al mismo tiempo que mantiene el empleo y mejora la calidad del trabajo. La reforma no puede tratarse de la simple imposición de un dogma promercado propio del siglo XIX o de la voluntad de una parte del sector empresario sobre el sector trabajador. Su tratamiento, además, debe estar enmarcado en el Diálogo Social. El intercambio entre organizaciones empresarias y sindicales, orientado y propulsado por el Estado, es el método más justo y efectivo para la implementación de reformas abarcativas, a la vez que posibles.

Anexo



Normativas a modificar

Costos no salariales: nuevo régimen para el fortalecimiento registral en micro y pequeñas empresas

Normativa. Modificación del [Decreto 814/01](#). Modificación de las alícuotas y tramos de empresas definidos actualmente en el artículo 19 de la [Ley 27541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva](#). Modificación de los artículos 9, 10 y 11 de la [Ley 24241 de Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones \(SIJyP\)](#). Modificación del artículo 10 de la [Ley 26773 de Riesgos del Trabajo](#) (Régimen de Reordenamiento). Modificación del artículo 20 de la [Ley 26940 de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral](#). Modificación de los artículos 169 a 172 de la [Ley 27430 de Impuesto a las Ganancias](#).

Procedimiento de crisis y flexibilidad laboral controlada: Sistema de Estabilización del Empleo y la Producción (SEEPRO)

Normativa. Incorporación del subsidio al salario y sus requisitos a la [Ley 24013](#) de Empleo; modificación de los artículos 95 y siguiente de la Ley 24013; del artículo 25 de la [Ley 25877](#) (20 de la [Ley 14250](#) de Convenciones Colectivas) para la creación del SEEPRO, para empresas en crisis y empresas de sectores en crisis, con la participación del sindicato de actividad y el aval del CES si hubiera vocación de permanencia.

Simplificación de multas por trabajo no registrado, fiscalización laboral y costos de despido: plataforma permanente de fiscalización y asistencia técnica de las relaciones laborales

Normativa. Modificación de las leyes [24013](#) de Empleo, [25323](#) de Indemnizaciones Laborales y [20744](#) de Contrato de Trabajo para unificar en dos sanciones las multas debidas a la autoridad administrativa y las indemnizaciones debidas a la persona trabajadora, según el momento del reclamo o denuncia. Modificación por vía legislativa y reglamentaria de la [Resolución General 3834/94](#) y la [Resolución General 712/99](#).

Coordinación intersectorial de la negociación colectiva: Consejo Económico y Social (CES) y Consejo de Políticas de Ingresos y Laborales (COPyL)

Normativa. Ley de creación del Consejo Económico y Social (CES) y del Consejo de Políticas de Ingresos y Laborales (COPyL) como instancia de negociación colectiva suprasectorial; modificación de la [Ley 14250](#) (texto ordenado 2004) de Negociación Colectiva para articular la instancia suprasectorial con los ámbitos vigentes de la negociación colectiva (artículos 16, 17 y 18).

Actualización del régimen de jornada y descansos semanales: reducción de la jornada de trabajo para la distribución del tiempo y los ingresos

Normativa. Modificación de la [Ley 11544](#) de Jornada de Trabajo; modificación de la [Ley 20744](#) de Contrato de Trabajo, título IX.

Fortalecimiento institucional del salario mínimo: aumento del salario y fortalecimiento institucional de la determinación colectiva de los ingresos

Normativa. Modificación de la [Ley 27345](#) de prórroga de la Emergencia Social ([Ley 25561](#) de 2002) para la creación del Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario, integrado por el Estado y representantes sociales; blindaje (desenganche de otras determinaciones de ingresos o bases imponibles), y periodicidad anual del SMVM y CNEP a través de la modificación de la [Ley 24013](#) en sus artículos 135, 139 y siguientes.

Soberanía del tiempo de trabajo: nuevos derechos laborales, ampliación de licencias y descansos elegibles

Normativa. Modificación de la [Ley 20744](#) de Contrato de Trabajo (LCT), artículo 158, sobre la ampliación de las licencias; modificación de la LCT artículo 154 sobre la época de descanso anual; incorporación a la LCT del principio de soberanía del tiempo de trabajo para prestaciones laborales organizadas por medios automatizados, digitales o algorítmicos, y modificación de los artículos 92 TER y Título IX de la LCT.

Tercerización laboral: reglas para la descentralización productiva y la prevención de la subcontratación fraudulenta

Normativa. Modificación de los artículos 29 y siguientes de la [Ley 20744](#) de Contrato de Trabajo (LCT), entre otros instrumentos normativos legales y reglamentarios.

Bibliografía



- Baccaro, L. y Howell, C. (2017). [Trajectories of Neoliberal Transformation. European Industrial Relations Since the 1970s](#). Cambridge University Press.
- Basualdo, V. y Esponda, M. A. (2021). [Tercerización laboral en Argentina: aportes recientes para el debate sobre su conceptualización y medición empírica](#). Caderno CRH, Vol. 34.
- Berg, J. (2015). [Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century](#). Edward Elgar Publishing.
- Capacitación y Estudios sobre Trabajo y Desarrollo (CETyD). (2022). [Participación de los trabajadores para el cuidado de la salud. La experiencia de los comités paritarios en los lugares de trabajo](#). UNSAM.
- Comisión Europea. (2024). [Normas de la UE sobre el trabajo en plataformas digitales](#).
- Etchemendy, S. (2011). [El diálogo social y las relaciones laborales en Argentina 2003-2010: Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada](#). Buenos Aires: OIT.
- Etchemendy, S. (2018). [La tercerización laboral en la Argentina. Diagnóstico y estrategias sindicales](#). Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Etchemendy, S., Gianibelli, G. y Ottaviano, J. M. (2019). [Terceización laboral en Argentina: Antecedentes, contexto regional y propuesta de regulación integral](#). Universidad Nacional de Santiago del Estero. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Instituto de Estudios para el Desarrollo Social. *Trabajo y Sociedad*, Vol. XX, Núm. 33.
- Etchemendy, S. y Pastrana, F. (2021). [Hacia un modelo coordinado de negociación salarial en la Argentina: macroeconomía, política de ingresos y acuerdos sociales](#). Fundar.
- Etchemendy, S., Espinosa, C. y Pastrana, F. (2021). [Coordinada, liberal, asistencialista y residual. Política, economía y estrategias sociolaborales frente al COVID-19 en América Latina](#). Fundar.
- Etchemendy, S., Ottaviano, J. M. y Scasserra, S. (2022). [Las regulaciones en la economía de plataformas](#). Fundar.
- Etchemendy, S., Ottaviano, J. M. y Vezzato, J. M. (2024). [Reformas laborales inclusivas en América y Europa](#). Fundar.
- Hall, P. A. y Soskice, D. (2001). [Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage](#). Oxford University Press.
- Kostzer, D. (2006). [Argentina: La recuperación del salario mínimo como herramienta de política de ingresos](#). En Marinakis A. y Velasco, J. J. (2006). *Para qué sirve el salario mínimo. Elementos para su determinación en los países del Cono Sur*. OIT.
- Lódola, A., Moskovits, C. y Zack, G. (2024). [Hacia un sistema tributario federal armónico. Diagnóstico y propuestas](#). Fundar.
- Marshall, A. (2019). [Salario mínimo y negociación colectiva en la determinación salarial: interacciones entre políticas salariales y posturas sindicales en la Argentina y Uruguay](#). *Trabajo y sociedad*, Núm. 32.
- Maurizio, R. (2018). [Labor Market Institutions and the Distribution of Wages in Latin America. The Role of Minimum Wage](#).
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. (2010). [Trabajo, ocupación y empleo: Una mirada a sectores económicos desde las relaciones laborales y la innovación](#). Serie Estudios, Núm. 9.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Eurofound. (2019). [Trabajar en cualquier momento y en cualquier lugar: consecuencias en el ámbito laboral](#), Luxemburgo y Santiago: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea y Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT. (2022). [Fomentar el diálogo social para una cultura de seguridad y salud: Lecciones aprendidas de la COVID-19](#).
- Ortiz, I., Cummins, M., Capaldo, J. y Karunanethy, K. (2015). [The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 countries](#). Extension of Social Security - ESS Working Paper, Núm. 53. The South Centre Initiative for Policy Dialogue, Universidad de Columbia y OIT.
- Palomino, H. y Trajtemberg, D. (2006). [Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina](#). *Revista de Trabajo*, Año 2, Núm. 3. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
- Rahman, K. S. y Thelen, K. (2019). [The Rise of the Platform Business Model and the Transformation of Twenty-First-Century Capitalism](#). *Politics & Society*, Vol. 47, Núm. 2.
- Schipani, A., Zarazaga, R. y Forlino, L. (2021). [Mapa de las políticas sociales en la Argentina. Aportes para un sistema de protección social más justo y eficiente](#). CIAS - Fundar.
- Schmitt, J., Shierholz, H., Poydock, M. y Sanders, S. (2023). [The economic costs of worker misclassification](#). Economic Policy Institute.
- Thelen, K. (2014). [Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity](#). Cambridge University Press.
- Tomada, C., Schleser, D., Maito, M., O'Farrell, J. y Ottaviano, J. M. (2017). [Reforma laboral: ¿crecimiento del empleo o de la desigualdad?](#) Documento de Trabajo. CETyD, UNSAM.
- Wallerstein, M. (1999). [Wage-Setting Institutions and Pay Inequality in Advanced Industrial Societies](#). *American Journal of Political Science*, Vol. 43, Núm. 3.

Referencias legislativas

- [Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023](#)
- [Decreto 814/01](#)
- [Ley 11544 de Jornada de Trabajo \(1929\)](#)
- [Ley 14250 de Convenios Colectivos de Trabajo \(1953\)](#)
- [Ley 20744 de Contrato de Trabajo \(1976\)](#)
- [Ley 24013 de Empleo \(1991\)](#)
- [Ley 25323 de Indemnizaciones Laborales \(2000\)](#)
- [Ley 25877 de Ordenamiento del Régimen Laboral \(2004\)](#)
- [Ley 26773 de Riesgos del Trabajo \(2012\)](#)
- [Ley 26940 de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral \(2014\)](#)
- [Ley 27345 de Prórroga de la Emergencia Pública \(2016\)](#)
- [Ley 27430 de Impuesto a las Ganancias \(2017\)](#)
- [Ley 27541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva \(2019\)](#)
- [Ley 27742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos \(2024\)](#)
- [Resolución General 3834/1994](#)
- [Resolución General 712/1999](#)
- [Resolución 38064/2013 SSN](#)
- [Resolución 121/2020](#)

Acerca del equipo autoral

Sebastián Etchemendy

Investigador principal de Trabajo e Ingresos de Fundar

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y doctor en Ciencia Política por la Universidad de California, Berkeley. Es profesor asociado de la Universidad Torcuato Di Tella e investigador del CONICET.

Juan Manuel Ottaviano

Investigador de Trabajo e Ingresos de Fundar

Abogado laboralista por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y asesor sindical especialista en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Es investigador del Centro de Estudios sobre el Trabajo y el Desarrollo de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín.

Federico Pastrana

Investigador asociado de Fundar

Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires, profesor de Macroeconomía y asesor económico en temáticas macrofinancieras y laborales. Es profesor adjunto de Dinero, Crédito y Bancos en la Universidad Nacional de Avellaneda y de Tópicos de Macrofinanzas en la Universidad Nacional de San Martín. Su campo de trabajo son las temáticas macroeconómicas y su vínculo con la dinámica del mercado de trabajo así como los factores financieros asociados.

Macarena Santolaria

Analista de Trabajo e Ingresos de Fundar

Licenciada en Ciencia Política y Gobierno con campo menor en Periodismo y Comunicación por la Universidad Torcuato Di Tella. Es docente en la misma universidad. Cuenta con experiencia profesional en el sector privado como consultora de riesgo político, en el sector público como asesora en la Secretaría de Asuntos Estratégicos de Presidencia de la Nación y en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y en organismos internacionales como consultora en proyectos para el BID y la CAF.

Joan Manuel Vezzato

Analista de Trabajo e Ingresos de Fundar

Politólogo (UBA) y maestrando en Sociología Económica (IDAES/UNSAM). Es docente en la Licenciatura en Comercio Internacional de la Universidad Nacional de La Matanza.

Dirección ejecutiva: Martín Reydó

Dirección de Proyectos: Lucía Álvarez

Coordinación editorial: Gonzalo Fernández Rozas

Revisión institucional: Juliana Arellano

Corrección: Pablo Stancanelli

Diseño: Celeste del Mar Baiocco

Edición de gráficos: Maia Persico

Una reforma laboral para la inclusión y el crecimiento / Sebastián Etchemendy... [et al.] -
1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundar , 2024.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-6610-20-1

1. Derecho Laboral. 2. Inclusión Social. 3. Crecimiento Económico. I. Etchemendy,
Sebastián
CDD 344.0101

ISBN 978-631-6610-20-1



