

LA REFORMA LABORAL Y EL DESFINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL:

UNA CRÍTICA DESDE LA SEGURIDAD SOCIAL AL PROYECTO DE LEY DE MODERNIZACIÓN LABORAL.

LUCIANO GONZALEZ ETKIN.

Resumen

El proyecto denominado “Ley de Modernización Laboral” presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, el 11 de diciembre de 2025, al H. Congreso de la Nación introduce modificaciones en el financiamiento de la seguridad social, reduciendo las contribuciones patronales a los organismos de seguridad social. Su finalidad, en términos generales, no es extender la seguridad social a todas las formas de trabajo dependiente sino ampliar el denominado trabajo autónomo (falsos autónomos), informal, limitar los derechos individuales, colectivos y de seguridad social de los trabajadores en abierta contradicción con los derechos constitucionales reconocidos en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, en los tratados internacionales de Derechos Humanos y en los Convenio de la OIT. En particular, vamos a analizar en esta oportunidad los artículos del Título II del proyecto referidos a la creación de un Fondo de Asistencia Laboral financiado mediante la reasignación de contribuciones patronales que históricamente han nutrido a la Seguridad Social (SIPA, PAMI, Obras Sociales, asignaciones familiares), al tiempo que establecen una reducción directa de las contribuciones con destino a dichos sistemas. Este trabajo analiza críticamente dichas disposiciones así como las del Título XI referido al tratamiento como "repartidores" independientes de los trabajadores que prestan servicios laborales por cuenta ajena de reparto y mensajería a través de plataformas tecnológicas que implican un desfinanciamiento estructural del sistema de seguridad social, vulneran el principio de progresividad de los derechos sociales y reeditan medidas regresivas ya aplicadas en el pasado argentino, con consecuencias económicas y sociales devastadoras para los trabajadores.

Palabras clave: reforma laboral, seguridad social, SIPA, contribuciones patronales, sistema previsional, derechos laborales, repartidores.

1. Introducción

El debate en torno a la reforma laboral en la Argentina ha vuelto a ocupar un lugar central en la agenda pública con la presentación del proyecto de Ley de Modernización Laboral¹), remitido al Congreso de la Nación el 11 de diciembre de 2025. Bajo el discurso en el mensaje de elevación de la “modernización laboral”, “revertir los factores que limitan la generación de empleo” y sentar “las bases para el crecimiento del sector trabajador” el proyecto propone una profunda reconfiguración del régimen de relaciones laborales y del sistema de seguridad social consistentes en la “filosofía de un Estado austero y un mercado libre” que favorezcan la libertad económica y garanticen la propiedad privada (Consenso Washington)². Ninguna de las medidas propuestas está orientada a fortalecer los derechos de los trabajadores sino, por el contrario, se subordinan los mismos a las necesidades del capital de bajar los costos laborales.

Tal como advierte el documento Primera Sistematización de la Reforma Laboral. Un ataque del capital contra el trabajo en toda la línea³, elaborado por el Instituto de Estudios y Formación (IEF) de la, la iniciativa no constituye una reforma aislada ni técnica, sino un rediseño integral del vínculo entre capital, trabajo y Estado, con un claro sesgo regresivo en materia de derechos laborales y previsionales.

En este artículo nos proponemos analizar el Título II del proyecto titulado "Fondo de Asistencia Laboral" (FAL) dado que allí se encuentra uno de los núcleos más cuestionables desde el punto de vista constitucional de la reforma: El FAL se crea con recursos que recibe mensualmente el sistema de seguridad social, generándose de esa manera el referido al desfinanciamiento del citado sistema y la transferencia de ingresos propiedad de los trabajadores en favor del capital, creando instrumentos financieros de administración privada que debilitan el principio de solidaridad intergeneracional.

¹ INLEG 2025-136819284-APN-PTE

² Consenso de Washinton (1989), propiciaba para superar las crisis económicas de los países de America Latina una serie de recomendaciones, entre otras, reducir el gasto público y el déficit, rebajar impuestos, liberar el comercio y la inversión extranjera, reducir el rol del Estado en lo económico y social, privatizaciones, seguridad jurídica, garantizar la propiedad privada

³ CTA Autónoma, Campos, L.; Frankel, J.; Campos, M., 2025.

Asimismo, se examina en forma crítica, desde el punto de vista de la protección social de los trabajadores, el Título XI del proyecto de ley referido al Régimen de los servicios personales de reparto y mensajería que utilizan plataformas digitales.

2. Título II Fondo de Asistencia Laboral (FAL). Inconstitucionalidad, desfinanciamiento del sistema previsional y ruptura del principio de solidaridad.

En el art. 58 se crean los Fondos de Asistencia Laboral (FAL) destinados dice a “coadyugar al cumplimiento de las obligaciones y pagos indemnizatorios por diversas causas por parte de los empleadores privados.

El artículo 60 del proyecto de Ley de Modernización Laboral introduce una modificación sustantiva en la arquitectura financiera de la seguridad social argentina al crear el denominado Fondo de Asistencia Laboral, destinado a financiar “el adecuado cumplimiento de las obligaciones indemnizatorias por parte de los empleadores del sector privado” mediante una contribución patronal obligatoria del 3% de las remuneraciones que se toman como bases para el cálculo de las contribuciones patronales, con destino al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), de cada trabajador.

Desde una perspectiva meramente técnica esta disposición no constituye una simple reasignación administrativa, sino una alteración del destino de los recursos previsionales. La seguridad social conforme el art. 14 bis de la Constitución Nacional se basa en un modelo público, de reparto, solidario, en el cual las denominadas contribuciones patronales y los aportes de los trabajadores conforman un salario diferido de los trabajadores activos para financiar las prestaciones de los jubilados/das y pensionados/as actuales. Al desviar de su finalidad una porción de esas cotizaciones sociales hacia las cuentas de los Fondos de Asistencia Laboral el artículo 60 erosiona directamente el principio de solidaridad intergeneracional, núcleo duro de la seguridad social creado por el citado art. 14 bis al establecer los “seguros sociales obligatorios” y el “carácter integral e irrenunciable de los beneficios de la seguridad social”, como responsabilidad del Estado.

Más aún, el diseño normativo de los Fondos de Asistencia Laboral (FAL) introducen una lógica de individualización del riesgo social. La referencia a “cuentas individuales” de cada empleador y la desvinculación expresa del Estado respecto de cualquier responsabilidad por insuficiencia o falta de pago implica una mutación conceptual y de principios: el desempleo y la contingencia laboral dejan de ser riesgos socialmente

cubiertos para convertirse en riesgos individualmente administrados. Esta lógica resulta incompatible con los estándares constitucionales en materia laboral y de seguridad social que ordenan que el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes.

Aunque formalmente no se elimina el SIPA, el efecto real de esta disposición es la reasignación de recursos de los trabajadores afectados al sistema previsional hacia fondos que se enuncian en el mensaje del PEN como “vehículos financieros modernos, de afectación específica e inembargables” que se integran con una contribución mensual obligatoria de los empleadores del 3% de las remuneraciones que se toman como base para el cálculo de las “contribuciones patronales” con destino al SIPA (ley 24241). En términos económicos y jurídicos, ello implica una reducción indirecta pero efectiva del financiamiento de jubilaciones y pensiones en tanto los empleadores incluidos en el presente régimen, excepto por las relaciones laborales previstas en el régimen de nuevo empleo y mientras persista el efecto del mismo, acceden a una reducción de 3 puntos porcentuales en sus contribuciones patronales con destino al SIPA de conformidad con lo establecido en el art. 19 de la ley 27541 y sus modificatorias. En el citado artículo 19 se establecen las alícuotas correspondientes a las contribuciones patronales sobre la nómina salarial con destino a los subsistemas de seguridad social del PAMI, Fondo Nacional de Empleo, SIPA y Régimen de Asignaciones familiares. Particular gravedad reviste el rol asignado a la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA), definida como un mero “agente de derivación” sin responsabilidad alguna por la falta de pago, insuficiencia de fondos o disponibilidad de las cuentas individuales. Esta formulación implica una renuncia explícita del Estado a su función de garante de los derechos de los trabajadores, trasladando el peso del incumplimiento patronal directamente sobre el trabajador. Desde el punto de vista jurídico, esta cláusula debilita la exigibilidad de derechos y rompe con la doctrina histórica que reconoce a la seguridad social como una obligación indelegable del Estado garantizada en el art. 14 bis de la Constitución Nacional.

Este diseño normativo rompe con uno de los pilares históricos del derecho a la seguridad social de nuestro país: la responsabilidad indelegable del Estado como obligado a otorgar los beneficios de la seguridad social y de asegurar su carácter integral e irrenunciable. La individualización del riesgo y la insolidaridad del sistema constituyen un claro retroceso frente a los principios consagrados en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

En términos sistémicos, el artículo 60 introduce un mecanismo de desfinanciamiento silencioso: no elimina el SIPA, pero reduce su caudal de ingresos de manera permanente, sentando las bases para su progresiva inviabilidad financiera preludio del renovado intento y no abandonado de privatizar la seguridad social. Esta técnica legislativa —desfinanciar sin derogar— resulta particularmente problemática, ya que oculta el verdadero impacto de la reforma bajo un lenguaje de “modernización” y “simplificación”.

3. Título II: reducción de contribuciones patronales y consolidación del desfinanciamiento previsional

El artículo 76 profundiza el esquema iniciado por el artículo 60 al establecer en favor de los empleadores incluidos en el presente régimen una reducción de tres puntos porcentuales en las contribuciones patronales con destino al SIPA de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley N.º 27.541 y sus modificatorias para los empleadores alcanzados por el régimen. Desde una perspectiva técnico-jurídica, esta disposición constituye una reducción directa y explícita del financiamiento de la seguridad social.

La articulación entre ambos artículos es clara: mientras el artículo 60 crea un fondo alternativo financiado con un 3% de las contribuciones patronales, el artículo 76 reduce en igual magnitud la contribución al sistema seguridad social. El resultado es un traslado directo de recursos del trabajo hacia el capital desde el SIPA hacia el Fondo de Asistencia Laboral para el pago de indemnizaciones de despido y otras en beneficio del empleador.

La combinación de ambos artículos revela un diseño normativo coherente en su orientación, aunque regresivo en sus efectos: el empleador deja de aportar al SIPA el 3% y destina ese mismo porcentaje a la cuenta individual de cada empleado a través de Fondos llamados de Asistencia Laboral que administran entidades habilitadas a tal fin por la Comisión Nacional de Valores, a elección del empleador.

No existe aquí un incentivo genuino a la formalización del empleo, sino una transferencia de recursos desde un sistema solidario hacia fondos considerados “vehículos financieros modernos” administrados por entidades privadas de lucro, habilitadas por la Comisión Nacional de Valores, con menor control estatal y mayores riesgos para los trabajadores.

El supuesto mecanismo de corrección previsto en el art. 76, el incremento del 3% en caso de incumplimiento reiterado de al menos tres períodos mensuales, consecutivo o no,

durante los meses comprendidos en la evaluación que implica un incremento de 3 puntos porcentuales en la contribución patronal con destino al SIPA no subsana el daño estructural. En primer lugar, porque actúa ex post y de manera condicionada, permitiendo períodos prolongados de desfinanciamiento del SIPA. En segundo lugar, porque no repara la pérdida de ingresos previsionales en tiempo real, afectando especialmente a un sistema de reparto que requiere flujo constante y previsible de recursos para sostener las prestaciones vigentes. Y tampoco protege a jubilados y pensionados frente a la pérdida inmediata de ingresos del sistema.

Desde el punto de vista constitucional, los artículos 60 y 76 vulneran el derecho de los trabajadores, como miembros de la sociedad, a la seguridad social, el principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales, reconocidos tanto en la Constitución Nacional como en los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional. La reducción de contribuciones patronales no se acompaña de una fuente alternativa de financiamiento estable y progresiva, lo que evidencia que el ajuste recae directamente sobre la seguridad social.

Además, la norma refuerza una concepción según la cual el sistema previsional funciona como variable de ajuste fiscal, subordinando los derechos de los trabajadores a objetivos coyunturales de reducción del “costo laboral” de los empresarios. Esta lógica desconoce que las cotizaciones sociales (aportes y contribuciones patronales) no son un impuesto o gravamen distorsivo, sino parte del salario diferido de los trabajadores activos que pagan las prestaciones de las personas mayores y con discapacidad.

4. Título XI: Régimen de los Servicios Personales de Reparto y Mensajería que utilizan plataformas tecnológicas.

El objetivo enunciado en el art. 99 del proyecto de ley de “Modernización Laboral” es establecer reglas claras para “promover el desarrollo de la economía de plataformas tecnológicas en el país, asegurando la independencia de los repartidores”.

Se define a este trabajador como “Repartidor independiente de plataformas: persona humana que presta el servicio de Mensajería Urbana a usuarios a través de las plataformas tecnológicas (art. 100 2.) y que recibe una “retribución dineraria a través de la plataforma en la cual se registra” (art. 100 3.). Establece en forma genérica las obligaciones y derechos de los repartidores independientes y las obligaciones de las plataformas tecnológicas.

Establece en el art. 103 que “Las partes podrán acordar libremente los términos del contrato siendo aplicación supletoria en lo que respecta a la vinculación entre la plataforma digital y el repartidor independiente las disposiciones del Código Civil y Comercial de la Nación” (art. 109).

Como enuncia el art. 99 se trata de asegurar la “independencia de los repartidores”, se aplica el derecho civil y comercial y no el derecho del trabajo y la seguridad social.

En nuestro caso claramente la Plataforma Digital designa a la persona física o jurídica que organiza por medio de tecnologías digitales la prestación de un servicio, a petición del destinatario del servicio, lo cual implica la necesaria ejecución de un trabajo por una persona a cambio de una remuneración que percibe de la plataforma digital el llamado “repartidor independiente”.

A ese trabajador se le debe garantizar se le deben asegurar, a través de las leyes, todos los derechos individuales, colectivos y de seguridad social reconocidos en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, el derecho a “un en torno de trabajo seguro y saludable”, hacer realidad el trabajo decente en la economía de plataformas⁴.

En tanto los trabajadores de las plataformas digitales (empresa que coordina y organiza el servicio) son trabajadores por cuenta ajena deben gozar de la protección de las leyes laborales y de seguridad social y en el caso deben registrar los empleadores a los trabajadores que contratan realizando los aportes de seguridad social garantizándoles condiciones de trabajo decente.

Considerarlos “repartidores independientes” a trabajadores que brindan su trabajo a una empresa implica contradecir los derechos constitucionales y convencionales vigentes en nuestro país eludiendo la aplicación de los derechos del trabajo y la seguridad social y en especial a nuestro tema desfinanciar la seguridad social y dejar sin protección a todos los trabajadores de plataformas.

4. Impacto fiscal y previsional: un sistema ya en crisis

La reforma propuesta con la finalidad de reducir costos laborales afecta la recaudación del sistema de seguridad social, perjudica a los trabajadores y beneficia a los empleadores.

⁴ OIT: Documento “Trabajo decente en la economía de plataformas” (elaboración de normas primera discusión); Informe VI, OIT, 2024, Hacer realidad el trabajo decente en la economía de plataformas.

La reducción permanente de contribuciones patronales, prevista en el proyecto del PEN, en el caso de la reducción de 3 puntos que se transfieren al FAL que compensan la contribución para indemnizaciones; en ese caso los empleadores pagarían la misma alícuota pero incluiría 3 puntos sobre las indemnizaciones.

De la lectura de las normas se puede interpretar que el empleador pagaría en lugar del 20,4% el 17,4% que incluiría los 3 puntos para indemnizaciones, en total se estima una reducción de ingresos para SIPA, PAMI y Asignaciones familiares de USD 2.100 millones y de USD 700 millones anuales por la reducción de un (1) punto de contribuciones patronales al sistema nacional de Obras Sociales (leyes 23660, 23661)⁵.

La práctica de la supresión y/o reducción de las contribuciones patronales⁶ no es nueva tiene antecedentes en la dictadura militar y en los noventa del siglo pasado durante el gobierno de Menen

La reducción sustancial de las contribuciones erosiona el sistema de seguridad social y debe ser examinada a la luz de la estructura demográfica y económica del sistema previsional argentino. En un contexto de déficit superior al 2% del PBI y de una relación cada vez más desfavorable entre trabajadores activos formales y jubilados, la disminución de ingresos previsionales no es neutra ni sostenible. Es fundamental encarar política activa de registro y fiscalización del trabajo incorporando a todas las formas de trabajo por cuenta ajena a la protección del derecho del trabajo y la seguridad social.

Desde una perspectiva macroeconómica el proyecto de ley profundiza la fragilidad del sistema de seguridad social, en particular el previsional y de salud y genera una presión creciente para futuros recortes de prestaciones, aumento de la edad jubilatoria o nuevas privatizaciones. El problema central del sistema de seguridad social no reside en el costo laboral que impide la contratación formal, o en la baja relación de activos aportantes y beneficiarios, sino en el aumento creciente de la economía informal, el trabajo no registrado, atípico, los denominados “falsos autónomos” que se registra tanto en la actividad privada como estatal.

⁵ Hernan Letcher, La novedosa reforma laboral, Página 12, 14/12/2025.

⁶ “ley” 22.293 a partir del 1/10/1980 suprimió las contribuciones patronales; a su vez a partir del decreto 2609/93 se reducen las contribuciones patronales vinculado a la creación de la AFJP y políticas de flexibilización laboral, baja de costos laborales que acentuaron del desfinanciamiento del sistema de seguridad social sin que se generara mayor empleo formal.

Se trata de extender el trabajo decente a todas las formas de trabajo que aseguren a los trabajadores los derechos individuales, colectivos y de seguridad social fortaleciendo organismos estatales de fiscalización del trabajo, con fuertes penas a los empleadores que no registren y formalicen a sus trabajadores.

Se requiere de leyes que garanticen y hagan plenamente operativos los derechos de todos los trabajadores en actividad, desempleados o pasivos, superando la informalidad laboral, los bajos salarios mediante una política tributaria y fiscal progresiva que refuerce la seguridad social.

En este escenario, resulta insostenible sostener que el problema del empleo radica en el nivel de contribuciones patronales. El remedio no es recortar los ingresos del sistema previsional, sino promover empleo registrado con salarios dignos, castigar el trabajo “no registrado” recuperar valores históricos de contribuciones patronales y asignar impuestos progresivos que fortalezcan la seguridad social.

5. Memoria histórica y advertencia: el retorno de un error conocido

Lejos de constituir una innovación, la reforma reproduce un patrón histórico ya conocido en la Argentina. Durante la década de 1990, la reducción de contribuciones patronales, antes citamos la "ley" de la dictadura militar que suprimió las contribuciones patronales en 1980 llevaron a la destrucción del sistema público de jubilaciones y pensiones y constituyeron el paso previo a la privatización del sistema previsional mediante la ley 24241 a través de las AFJP, conforme las propuestas del Banco Mundial en los Informes Invertir en Salud y Envejecimiento sin crisis⁷.

El resultado fue una transferencia masiva de salarios diferidos de los trabajadores al sector financiero, a través de diversos modelos de privatización de la previsión y la salud en América Latina, que generaron desempleo, informalidad, cobertura deficiente e insuficiente, ruptura del carácter público y de reparto del sistema de seguridad social, de la solidaridad inter e intra generacional y una profunda desigualdad en el acceso a derechos previsionales y de salud.

El proyecto actual retoma ese camino, orientado por los organismos financieros internacionales, con proyectos dirigidos a desmantelar el derecho al trabajo con seguridad social, en este caso desfinanciando los sistemas de seguridad social para luego declararlos

⁷ Banco Mundial, Informes Envejecimiento sin crisis (1994), Invertir en salud (1993), Washington.

inviables y privatizarlos. El Estado se limitaría a transferir recursos a los sectores más vulnerables a los fines de limitar y contener la conflictividad social.

En realidad, el Estado "austero" y un "mercado libre" que propone el proyecto de Ley de Modernización Laboral, implica un Estado autoritario, fuerte en lo político represivo, que proteja la libertad individual y la propiedad privada del capital y ausente en la protección de los derechos de los trabajadores

La creación de “Fondos de Asistencia Laboral” administrados por empresas financieras de lucro, la individualización del riesgo y la retirada del Estado como responsable de asegurar los derechos del trabajo y la seguridad social a todos los trabajadores son señales inequívocas del camino en cursos. No se trata de un error técnico, sino de una decisión política que privilegia los intereses del capital y la propiedad concentrada por sobre la justicia social⁸.

El resultado será, como lo demostró la experiencia anterior, un gran negocio financiero para unos pocos y una enorme estafa social para el conjunto del pueblo trabajador.

6. Jubilados y jubiladas como sujetos de derecho, no variable de ajuste permanente.

Los trabajadores hoy jubilados/das, pensionadas/dos que han dedicado su vida al trabajo remunerado y no remunerado, dentro de ellos las mujeres que han desempeñado un rol fundamental en la educación y cuidados de los menores y mayores de edad, todos han aportado a la riqueza del país, tienen derecho pleno a la seguridad social que le garantice sus condiciones de existencia, una vida digna; hoy son tomados como variable de ajuste para financiar el déficit público, el pago de la deuda externa y garantizar beneficios fiscales a grandes empresas. Desfinanciar el sistema previsional y de salud implica atacar a quienes sostuvieron y sostienen el pacto social inter e intra generacional de trabajadores activos y pasivos, a las familias y al futuro de las nuevas generaciones.

La seguridad social no es un gasto ni un obstáculo al desarrollo económico, sino que “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”⁹, orientada por los principios de libertad, igualdad y justicia social en una comunidad democrática.

7. Conclusiones

⁸ No es casual que se suprima, en el proyecto del PEN, del art. 11de la LCT el principio de justicia social en la interpretación y aplicación de la ley laboral.

⁹ Cita parcial del art. 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Los artículos del proyecto de Ley de Modernización Laboral examinados configuran un núcleo normativo que ataca directamente el financiamiento del sistema de seguridad social argentino. Bajo una retórica de modernización, la reforma introduce mecanismos que debilitan la solidaridad, vulnera principios y derechos constitucionales, reedita políticas regresivas ya fracasadas, reducen la responsabilidad estatal y colocan a los trabajadores como variables de ajuste de una política fiscal regresiva.

Lejos de promover empleo de calidad y desarrollo sostenible, la iniciativa debilita derechos adquiridos, traslada riesgos al trabajador y pone en peligro el sustento de millones de jubilados y pensionados. Frente a ello, resulta imprescindible un rechazo firme y fundamentado, y la construcción de políticas públicas que fortalezcan el sistema de seguridad social, el empleo formal y la justicia social.

Un sistema previsional y de salud basado en pautas de prestaciones justas, suficientes y sostenible no se construye recortando derechos, ni reduciendo aportes, sino fortaleciendo el empleo formal, extendiendo a todas las nuevas formas de trabajo el derecho a un trabajo con seguridad social, mejorando los salarios, la distribución de la riqueza y garantizando fuentes de financiamiento fiscales progresivas. Cualquier reforma que ignore estos principios no solo es técnicamente deficiente, sino socialmente injusta y constitucionalmente cuestionable.