

Erosión del Estado garante y formalización de la escasez: Un análisis crítico de la ley 27802 desde la perspectiva de los derechos humanos y su impacto en los recursos del sistema de la seguridad social.

por Alejandra Yael Bernat*

Resumen: El presente artículo analiza de forma crítica el impacto de la ley 27802 y su reglamentación mediante el decreto 409/2026 sobre la estructura de financiamiento del sistema de seguridad social en la Argentina. A través de un examen de los Títulos XVII y XIX a XXV de aquélla, se denuncia un proceso de desfinanciamiento estructural impulsado por la reducción drástica de alícuotas contributivas (RIFL), amplias condonaciones de deuda sin compensación del Tesoro Nacional (PER), transferencia de beneficios al sector empresarial (RIMI) y una creciente "desalarización" de la base imponible. El trabajo sostiene que estas medidas constituyen una vulneración al principio de no regresividad y al deber del Estado de utilizar el "máximo de los recursos disponibles", contraviniendo estándares fijados en la normativa internacional de derechos humanos y por organismos especializados como la OIT, la ONU y la CorteIDH. Se concluye que la reforma debilita el sistema, transformando el derecho a la seguridad social en un conjunto de "prestaciones ilusorias" y abdicando el rol del Estado como garante último de la justicia social.

Introducción.

La seguridad social es reconocida por la comunidad internacional como un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para la cohesión social y la paz¹. Los títulos XVII y XIX a XXV de la ley 27802 introducen modificaciones que,

¹ Naciones Unidas y Organización Internacional del Trabajo, Derecho a la seguridad social. Folleto informativo núm. 39, Nueva York y Ginebra, año 2025 (publicación conjunta de las Naciones Unidas, en nombre de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)), ISSN: 1014-5613 / eISSN: 1564-8990, ps. 9 y 10. Allí se indica que: "El derecho a la seguridad social está firmemente arraigado en el derecho internacional. Los elementos fundamentales del derecho a la seguridad social se expusieron de manera sucinta pero visionaria en la Declaración de Filadelfia de 1944. Adoptadas junto con la Declaración de Filadelfia, la Recomendación sobre la Seguridad de los Medios de Vida, 1944 (núm. 67), y la Recomendación sobre la Asistencia Médica, 1944 (núm. 69), establecieron el marco para la creación de sistemas integrales de seguridad social que cubrieran a todos los miembros de la sociedad mediante diversos mecanismos o regímenes. La seguridad social quedó plenamente reconocida como derecho humano en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Tras ese reconocimiento, los mandantes tripartitos de la OIT adoptaron todo un conjunto de normas que fundamentan el derecho a la seguridad social, entre las que destaca el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102). El derecho a la seguridad social, incluido el seguro social, también fue reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. En 2008, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el organismo de las Naciones Unidas encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, publicó una observación general para orientar a los Estados Parte en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 9 del Pacto. La Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202), de la OIT también ofrece una sólida respuesta normativa orientada a la acción con el objetivo de guiar a los Estados para subsanar las enormes lagunas de protección social que siguen existiendo en todo el mundo y trazar el camino hacia la consecución de la protección social universal". Además, no debe obviarse el reconocimiento de este derecho en el sistema regional, particularmente, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

bajo el argumento de fomentar la inversión y el empleo, alteran los mecanismos de financiamiento del sistema de la seguridad social en la Argentina.

Este breve análisis pretende establecer una aproximación al tema examinando cómo dichas reformas colisionan con las obligaciones de respeto, protección y cumplimiento de derechos humanos fundamentales que el Estado argentino ha asumido ante organismos internacionales.

El desfinanciamiento estructural y el principio de progresividad.

El sistema de seguridad social argentino se define estructuralmente como un régimen de reparto asistido, fundamentado en los principios de solidaridad y financiación colectiva. A diferencia de los sistemas de capitalización individual, este modelo mancomuna los riesgos sociales, financiándose mediante una combinación de aportes de los trabajadores, contribuciones patronales y recursos tributarios de afectación específica o partidas del Tesoro Nacional.

El desfinanciamiento estructural se produce cuando el flujo de ingresos al sistema se ve mermado por decisiones legislativas que reducen la base contributiva sin una compensación externa, rompiendo el equilibrio necesario para cubrir las prestaciones actuales y futuras.

Bajo la ley 27802 y el decreto 409/2026, es posible observar que este fenómeno se manifiesta – al menos – a través de tres mecanismos críticos:

Reducción drástica de alícuotas (RIFL): El Régimen de Incentivo a la Formalización Laboral establece que, por 48 meses, los empleadores paguen solo un 2 % total para el SIPA, Fondo de Empleo y Asignaciones Familiares, y un 3 % para el INSSJP. Esto genera un "bache" de recaudación prolongado en el tiempo.

Condonación de deuda sin compensación del tesoro (PER): El régimen de regularización permite perdonar hasta el 100 % de deudas en conceptos de salud y riesgos del trabajo, y no menos del 70 % en el resto de los subsistemas. El punto de quiebre es que el decreto 409/2026 prohíbe expresamente que el Tesoro Nacional compense esta pérdida de ingresos, obligando a los fondos de la seguridad social a absorber el costo financiero de la regularización.

Generación de pasivos sin respaldo: Se permite a los empleadores computar hasta 60 meses de servicios de los trabajadores "regularizados" en carácter de tiempo de aporte con el fin futuro de obtener jubilaciones, prestaciones por invalidez o seguro de desempleo, calculados sobre el Salario Mínimo Vital y Móvil, a pesar de que el capital correspondiente nunca ingresó al sistema.

(Protocolo de San Salvador) de 1988; la Carta Social de las Américas, adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en 2012 que hace referencia a las políticas y programas de protección social.

De allí que el Régimen de Incentivo a la Formalización Laboral (RIFL) y el de Promoción del Empleo Registrado (PER) establecen una reducción drástica de las alícuotas contributivas y condonaciones de deuda de hasta el 100 % produciendo una afectación crítica de diversos subsistemas de la seguridad social, a saber:

Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA): Es el más afectado por la computación de años de servicio sin aportes reales y la reducción de alícuotas, poniendo en riesgo la movilidad y suficiencia de las pensiones de vejez, invalidez y por fallecimiento.

Fondo Nacional de Empleo: Sus recursos se ven mermados justo cuando la flexibilidad y precariedad que incrementa la propia reforma laboral y la caída del empleo y la producción actual podría aumentar la demanda de seguros de desempleo.

Régimen de Asignaciones Familiares: La detracción de contribuciones patronales afecta directamente la protección de la infancia y la familia.

INSSJP (PAMI) y Obras Sociales: Las condonaciones totales en el Sistema Nacional del Seguro de Salud afectan la calidad de la atención médica para los beneficiarios más vulnerables.

Esta erosión de recursos impacta directamente en los pilares que garantizan la seguridad del ingreso y la salud de la población.

Ahora bien, desde la perspectiva del sistema internacional de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles para asegurar niveles mínimos de protección. El principio de progresividad y su correlato, la prohibición de regresividad, impiden que se adopten medidas que reduzcan los niveles de protección alcanzados sin una justificación imperiosa.

Según la OIT, la seguridad social debe basarse en los principios de financiación colectiva y solidaridad social, donde las cotizaciones representan una inversión en las personas y no un mero costo.

En sus resoluciones y conclusiones en la Conferencia Internacional del Trabajo, 89.a reunión (año 2001) se expresó: “2. La seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de toda la sociedad. Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, y de ese modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social. Forma parte indispensable de la política social de los gobiernos y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza. A través de la solidaridad nacional y la distribución justa de la carga, puede contribuir a la dignidad humana, a la equidad y a la justicia social. También es importante para la integración política, la participación de los ciudadanos y el desarrollo de la democracia. 3. La seguridad social, administrada correctamente, aumenta la productividad al proporcionar asistencia médica, seguridad de ingresos y servicios sociales. En conjunción con

una economía creciente y unas políticas de mercado laboral activas, es un instrumento para el desarrollo socioeconómico sostenible. Facilita los cambios estructurales y tecnológicos que requieren una fuerza laboral adaptable y móvil. Cabe señalar que la seguridad social, aunque representa un costo para las empresas, es también una inversión en las personas o un apoyo a las mismas. Ante la mundialización y las políticas de ajuste estructural, la seguridad social es más necesaria que nunca”².

El artículo 26 de la Convención Americana establece la obligación de desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), lo que prohíbe la adopción de medidas regresivas.

Sobre la base de estas consideraciones es posible observar que el desfinanciamiento introducido por la ley 27802 a través de estos supuestos regímenes de incentivo y promoción entran en contradicción abierta con el principio de progresividad. El desfinanciamiento sin una justificación imperiosa ni la evaluación de alternativas menos restrictivas constituye una vulneración al deber de no regresividad.

En este punto, la ley 27802 posee un alto componente regresivo dado que: 1) reduce los recursos destinados a derechos sociales sin demostrar que se han agotado alternativas menos restrictivas; 2) desvirtúa el rol del Estado como garante, al desvincular al Tesoro Nacional de la responsabilidad de compensar las pérdidas por la menor recaudación de aportes y contribuciones patronales sobre – y particularmente – el sistema de previsión social; 3) genera un riesgo sobre las prestaciones del sistema, tornándolas en ilusorias al crear derechos sin financiamiento genuino dado que el sistema podría verse imposibilitado de pagar en el futuro aquéllas, vulnerando el derecho a la propiedad y a una vida digna de los futuros beneficiarios.

Así, el sistema de la seguridad social argentino pasa de un esquema de solidaridad colectiva a uno de mayor incertidumbre, donde la reducción de la carga fiscal individual de las empresas se traduce en un debilitamiento estructural de los fondos que deben proteger a las y los trabajadores – y sus familias – ante las contingencias de la vida.

La omisión de compensación y el "máximo de recursos disponibles".

El decreto 409/2026 reglamenta del Título XXII de la ley 27802, instrumentando el Régimen de Promoción del Empleo Registrado (PER). Su objetivo declarado sería el de incentivar a los empleadores del sector privado a regularizar relaciones laborales vigentes que, hasta la promulgación de la ley, se encontraran no registradas o deficientemente registradas.

² OIT, Seguridad social: un nuevo consenso; Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, año 2002, 1ra, edición, ISBN 92-2-312624-X, ps. 1 y 2.

Resulta cuanto menos paradójico que, en un contexto donde la informalidad urbana en la Argentina acecha históricamente al 40 % de la población, el Estado pretenda combatir la precariedad mediante una "promoción" que premia el incumplimiento histórico con condonaciones de deuda de hasta el 100 % en subsistemas críticos como la previsión, la salud y riesgos del trabajo.

Esta hipócrita ingeniería legal parece ignorar que, mientras se invita a los empleadores a "regularizar" el pasado, el conjunto de la reforma laboral erosiona la base contributiva del futuro al multiplicar los conceptos no remunerativos y crear figuras de "colaboradores independientes" – entre otros – que avanza en la deslaboralización de las relaciones individuales y colectivas del trabajo.

El Estado propone sanear el sistema de seguridad social despojándolo de recursos genuinos y prohibiendo explícitamente al Tesoro Nacional compensar el déficit resultante, ofreciendo a los trabajadores el consuelo de computar años de servicio valorizados exclusivamente al salario mínimo.

Se configura así una suerte de formalización de la escasez, que tiene más de amnistía fiscal para el sector empleador que de una verdadera política de protección contra el desempleo y la vulnerabilidad, tal como exigen los estándares de los derechos humanos y los principios de justicia y solidaridad social.

Para lograr esta "formalización", el decreto establece una serie de beneficios al sector empleador:

Condonación de deuda: Se otorga un perdón de capital e intereses por aportes y contribuciones omitidos a la seguridad social. El porcentaje de condonación varía según el tamaño de la empresa, alcanzando el 90 % para micro y pequeñas empresas y el 70 % para el resto, elevándose al 100 % en los casos de deudas con el Sistema Nacional del Seguro de Salud, Riesgos del Trabajo y Seguro de Vida.

Extinción de la acción penal: La adhesión al régimen produce la extinción de la acción penal por delitos vinculados a los recursos de la seguridad social y la baja del Registro de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL).

Reconocimiento de servicios para el trabajador: El sistema permite que los empleadores solo computen hasta 60 meses de servicios para acreditar el mínimo de años requerido para la Prestación Básica Universal (PBU) y el seguro de desempleo, calculados sobre el Salario Mínimo Vital y Móvil.

Sin perjuicio de lo expuesto, el punto de mayor fricción jurídica y financiera se encuentra en el artículo 1° del decreto, el cual establece explícitamente que el otorgamiento de estos beneficios no generará compensaciones con recursos del Tesoro Nacional para los subsistemas de seguridad social afectados. Esta omisión de compensación es la que choca abiertamente con la obligación del Estado de realización de los DESCAs mediante acciones positivas hasta el "máximo de los recursos disponibles" para asegurar, al menos, un nivel mínimo indispensable de protección social.

Al desvincular al Tesoro Nacional de la asistencia a los subsistemas que dejan de percibir aportes, el Estado argentino abdica de su rol como garante último del sistema, de su responsabilidad general y principal de garantizar la sostenibilidad financiera aquél. Así termina evadiendo las obligaciones impuestas por las normas del derecho internacional – principiando en esta materia por los artículos 1 y 2 del PIDESC y el Convenio OIT 102 –.

En la práctica, se obliga al sistema —basado en la solidaridad colectiva— a absorber el costo de la amnistía fiscal, lo que pone en riesgo la adecuación y previsibilidad de las prestaciones para las generaciones presentes y futuras.

Así el Estado desconoce sus obligaciones en materia de garantizar los derechos de la seguridad social. En este sentido, se ha expresado que “los Estados tienen tres tipos de obligaciones en la esfera de la seguridad social: respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la seguridad social. El derecho internacional de los derechos humanos y las normas internacionales de seguridad social reconocen la responsabilidad primordial y general del Estado de adoptar medidas concretas para garantizar el derecho a la seguridad social mediante el diseño y la implementación de sistemas de seguridad social conforme a una serie de otros principios fundamentales también establecidos en esos instrumentos, que incluyen la garantía de la no discriminación y el reconocimiento legal del derecho a prestaciones”³.

Y también que “(l)as obligaciones básicas de los Estados incluyen garantizar el disfrute de, al menos, un nivel mínimo indispensable de cada derecho. Un Estado solo podrá atribuir el incumplimiento de sus obligaciones básicas a la falta de recursos cuando demuestre que ha hecho todo lo posible por utilizar el máximo de recursos disponibles para satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones”⁴.

Creación de pasivos sin respaldo: el riesgo de prestaciones ilusorias.

Tal como se ha señalado, la normativa permite computar hasta 60 meses de servicios para beneficios previsionales y el seguro de desempleo sin que haya ingresado el capital correspondiente. Esto genera una obligación futura para el sistema previsional sin respaldo financiero actual.

Ahora bien, como también ya expresé, los estándares internacionales delineados por la OIT, la ONU y a nivel regional por la CIDH, implican que el derecho a la seguridad social debe ser efectivizado de modo que garantice condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso a los trabajadores y sus familias. Esta falta de financiamiento genuino a partir de la introducción de estos supuestos sistemas de incentivos y promoción pone en riesgo la adecuación y previsibilidad de las prestaciones.

³ Naciones Unidas y Organización Internacional del Trabajo, “Derecho a la seguridad...”, p. 35.

⁴ Naciones Unidas y Organización Internacional del Trabajo, “Derecho a la seguridad social...”, p. 38.

Son numerosas las normas del derecho internacional de los derechos humanos como así también los estándares definidos por la CorteIDH que la ley 27802 vulnera en los títulos bajo análisis.

Así, se vulnera el artículo 9 del PIDESC que reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social. Mientras que el Convenio N° 102 de la OIT (Norma Mínima) exige que los regímenes se basen en la financiación colectiva y la sostenibilidad financiera por lo que, al otorgar beneficios sin ingreso de capital, se rompe el equilibrio actuarial que el convenio exige para proteger a todos los miembros de la sociedad. En tanto que el artículo 9 del Protocolo de San Salvador establece que la seguridad social debe proteger a las personas contra las consecuencias de la vejez y otras contingencias; por lo que la falta de financiamiento genuino pone en riesgo la integridad del sistema, que es el deber de cubrir las contingencias en su real dimensión.

Por otro lado, la CIDH y los estándares de la ONU exigen que las prestaciones sean previsibles, lo que requiere que estén garantizadas mediante una financiación sólida y sostenible. El decreto 409/2026 introduce una variable de incertidumbre al absorber el costo de la regularización sin auxilio del Tesoro que además es desprovisto de los ingresos tributarios necesarios para su solvencia y liquidez.

Según los fallos *Cinco Pensionistas vs. Perú* y *Muelle Flores vs. Perú*⁵, el derecho a la pensión tiene efectos patrimoniales protegidos por el artículo 21 de la Convención Americana. Por lo que su desfinanciamiento estructural afecta el patrimonio de los futuros beneficiarios, ya que pone en peligro la adecuación y el pago íntegro de sus haberes.

Por otro lado, la CorteIDH ha establecido que el Estado tiene una posición de garante y el deber de adoptar medidas positivas para asegurar una vida digna⁶. El decreto 409/2026, al prohibir expresamente la compensación con recursos del Tesoro desconoce abiertamente esta posición para promover y proteger los derechos sociales.

El esquema propuesto por el decreto 409/2026 vulnera la interpretación evolutiva de los derechos humanos al transformar un sistema de seguridad basado en la solidaridad y el respaldo financiero en uno de incertidumbre prestacional, donde los pasivos creados hoy carecen de los activos necesarios para garantizar una vida digna para las trabajadoras, trabajadores y sus familias en el mañana.

⁵ Corte IDH. Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98 y Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375.

⁶ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 12511: "162. Una de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado en su posición de garante, con el objetivo de proteger y garantizar el derecho a la vida, es la de generar las condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana y a no producir condiciones que la dificulten o impidan. En este sentido, el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria".

La erosión de la base Imponible y la "desalarización".

El Título XVII de la ley 27802 amplía los conceptos no remunerativos y excluye beneficios sociales de la base de cálculo de contribuciones. En este punto no debe dejar de observarse que la OIT ha advertido que la transformación del empleo formal en formas "flexibles" con bajos niveles de protección aumenta la inseguridad económica.

Para los organismos internacionales, los Estados deberían ampliar la base de cotización y mejorar la recaudación de impuestos progresivos en lugar de erosionar los recursos existentes. La reducción de la masa salarial imponible debilita la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones básicas, como el acceso a la salud y a ingresos mínimos de subsistencia; afectando la posibilidad de cubrir la totalidad de las contingencias de manera equitativa – hecho que implica la violación de principios de la seguridad social como los de universalidad, integralidad e igualdad).

Las consecuencias de la simplificación registral. No es eficiencia, es abandono.

El Título XIX de la ley 27802, aunque se presenta bajo la narrativa del fomento al empleo y la eficiencia administrativa, plantea cuestiones críticas que profundizan el desfinanciamiento del sistema de seguridad social porque básicamente debilita los mecanismos de control.

Se establece en aquél que la registración ante la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA) será "plena y suficiente a todos los efectos legales", prohibiendo a cualquier otra autoridad exigir requisitos adicionales.

Esta "simplificación" prohíbe que entes específicos, como el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción, puedan requerir información o intimar a empleadores basándose en las particularidades de su sector.

La centralización puede derivar en una pérdida de la capacidad de inspección in situ y de verificación de irregularidades propias de cada actividad. La responsabilidad de fiscalizar del Estado se pierde limitándose el control de la registración laboral a la mera declaración, lo que conlleva la facilitación del fraude y la subregistración.

Financiamiento y transición hacia el FAL.

El Título XXI de la ley 27802, bajo el epígrafe de "Beneficios al empleo ya registrado", establece las pautas de transición para uno de los pilares más sensibles de la seguridad social argentina: el sistema de salud y las Obras Sociales.

Esta normativa no solo reconfigura las alícuotas contributivas, sino que define el cronograma en el que la "neutralidad del costo laboral" —prometida por el sistema del FAL— comenzará a impactar en la recaudación efectiva de los subsistemas.

La incorporación de esta normativa actúa como una zona de amortiguamiento que busca supuestamente preservar los ingresos de las Obras Sociales mientras se asienta el mercado de capitales que administrará el FAL. No obstante, el diseño de la ley 27802 prioriza el alivio de la carga individual empresarial sobre la integridad del financiamiento colectivo.

El artículo 165 de la ley 27802 sustituye el régimen previo de la ley 23660, fijando de manera uniforme la contribución patronal al Régimen de Obras Sociales en un 6 % de la remuneración del trabajador. A simple vista, esta medida parecería garantizar una base de recursos constante para la cobertura de salud. Sin embargo, su efectividad real se encuentra amenazada por la reforma al artículo 103 bis de la ley 20744, que amplía significativamente el catálogo de conceptos no remunerativos, como los reintegros médicos, guarderías y capacitaciones.

Esta "desalarización" de la base imponible implica que, aunque el porcentaje de contribución se mantenga en el 6 %, la masa de recursos nominales que ingresa a las Obras Sociales se reduce, erosionando el financiamiento de un derecho que indispensable para la integridad y dignidad humana.

Por otro lado, el artículo 167 de la normativa introduce una disposición técnica fundamental para los empleadores: hasta que el régimen del FAL entre en vigencia plena (programada para el 1° de noviembre de 2026 según el decreto 408/2026), los obligados deberán abonar las alícuotas de seguridad social sin las reducciones previstas por el mecanismo de neutralidad. Esto significa que, durante la transición, el empleador no podrá detraer el 1 % o el 2,5 % de sus contribuciones patronales hacia los subsistemas de salud, asignaciones y previsión.

Pero una vez operativo el FAL, el sistema de salud enfrentará un doble desafío: 1) la detracción del aporte al FAL impactará proporcionalmente en los recursos de salud; 2) el desplazamiento de recursos del sistema de salud solidario hacia cuentas individuales de capitalización para despidos (FAL) contradice la necesidad de fortalecer el margen fiscal para la protección social universal.

La jurisprudencia de la Corte IDH, en casos como *Poblete Vilches vs. Chile*⁷, ha establecido que la salud debe cumplir con los estándares de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. La reducción indirecta del financiamiento de las Obras Sociales mediante exenciones y desgravaciones impositivas (Título XXV) e incentivos a la inversión (Título XXIII) coloca al Estado argentino en una situación de regresividad.

⁷ Corte IDH. Caso *Poblete Vilches y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349.

Al debilitarse la base de recursos tributarios y contributivos que sostienen el Sistema Nacional del Seguro de Salud se producirá un deterioro más profundo en la calidad o acceso a los servicios de salud por falta de fondos.

El RIMI: incentivos al capital en el marco de una caída de los ingresos y el brutal ajuste del gasto público.

El Título XXIII de la ley 27802 (artículos 177 al 188) crea el Régimen de Incentivo para Medianas Inversiones (RIMI). Este esquema está diseñado para sujetos que califiquen como MiPyMEs —hasta la categoría de Mediana Tramo 2— que realicen "inversiones productivas" en el país.

Aunque el objetivo declarado es favorecer la creación de empleo y la competitividad, un análisis bajo los estándares de derechos humanos revela que estos beneficios fiscales profundizan el desfinanciamiento del sistema de protección social.

El RIMI otorga beneficios impositivos sustanciales a las empresas que realicen inversiones entre USD 150.000 y USD 9.000.000, dependiendo del tamaño de la unidad económica. Así, los beneficiarios pueden amortizar bienes muebles en solo dos cuotas anuales y obras de infraestructura reduciendo su vida útil al 60 % de la estimada. Por otro lado, los créditos fiscales generados por las inversiones productivas podrán ser devueltos transcurridos apenas tres períodos fiscales mensuales, acelerando de forma drástica la recuperación del capital para el inversor.

Para comprender el impacto negativo, es fundamental recordar que el sistema de la seguridad social en general se financia también con recursos del Tesoro Nacional y que el sistema previsional argentino (SIPA) en particular funciona como un régimen de reparto asistido. Esto significa que las prestaciones no se financian únicamente con aportes y contribuciones, sino que el Estado debe intervenir mediante recursos de su tesorería, impuestos de afectación específica y partidas del presupuesto nacional para cubrir el déficit contributivo.

El RIMI representa un sacrificio fiscal deliberado que debilita la recaudación general (IVA y Ganancias). Al reducirse la masa de recursos que ingresa al Tesoro, se asfixia el canal de asistencia que sostiene la movilidad de las jubilaciones y la integridad de las asignaciones familiares, entre otras prestaciones del sistema. El RIMI prioriza la disponibilidad de capital para la empresa privada por sobre la solvencia de los fondos solidarios.

Mientras los trabajadores regularizados bajo el PER son condenados a computar servicios basados en el salario mínimo, el RIMI permite a los inversores "dolarizados" recuperar su IVA en tiempo récord y diferir sus obligaciones en Ganancias.

Al instrumentar el RIMI, el legislador ha establecido un mecanismo de erosión deliberada de la base tributaria que debe "asistir" al sistema de la seguridad social en tiempos de crisis.

Debe recordarse que en el informe elaborado por la OIT en el marco de las resoluciones y conclusiones relativas a la seguridad social ya mencionado, se expresa que "a largo plazo, el reto que se plantea a la financiación de la protección social es de orden mundial, así como nacional. Si se permite que los actores económicos mundiales socaven seriamente la facultad del Estado-nación para recaudar impuestos y cotizaciones a la seguridad social, la seguridad social, que tantos progresos alcanzó durante el siglo XX, se verá confrontada a una gran incertidumbre durante el siglo XXI. Los gobiernos deben obrar juntos para conservar su soberanía en estos ámbitos de vital importancia"⁸.

Este modelo desplaza el riesgo financiero hacia los beneficiarios del sistema (adultos mayores, las infancias, las personas con discapacidad y los propios trabajadores), cuya calidad de vida depende de un Estado que hoy se despoja deliberadamente de recursos para favorecer la renta empresarial. En definitiva, el RIMI también es una pieza más de una reforma que colectiviza la escasez para el pueblo y los trabajadores a costa del incremento de la plusvalía y la renta del sector empresario.

Desfinanciamiento por desgravación: el impacto de los Títulos XXIV y XXV en la seguridad social.

Si los regímenes de promoción de empleo (RIFL y PER) atacan el flujo directo de contribuciones patronales, estos títulos ejecutan un ataque indirecto, pero igualmente letal: la erosión de los recursos tributarios generales que sostienen el carácter "asistido" del sistema previsional argentino y que también financian otros subsistemas como el de asignación universal por hijo, asignaciones familiares o pensiones no contributivas como las previstas para las personas con discapacidad.

Bajo la narrativa de la competitividad, por estas normas se despoja al Estado del margen fiscal necesario para garantizar prestaciones dignas, transformando la seguridad social en una variable de ajuste. El Título XXIV introduce modificaciones sustanciales en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a las Ganancias. Entre ellas, destaca la exención de IVA para la energía eléctrica en sistemas de riego agroindustrial y la exención en Ganancias para alquileres de casa habitación favoreciendo además la especulación inmobiliaria.

Desde una perspectiva crítica, este "sacrificio fiscal" entra en colisión directa con la obligación del Estado para asegurar la efectividad de los derechos sociales. Al otorgar beneficios fiscales sin mecanismos de compensación, el legislador debilita la columna vertebral que sostiene el sistema de ingresos al Tesoro.

⁸ OIT, "Seguridad social: un nuevo consenso...", p. 108.

El Título XXV es otro exponente claro de la regresividad de la reforma en su conjunto. El artículo 195 deja sin efecto impuestos internos sobre rubros como objetos suntuarios, vehículos de alta gama, embarcaciones de recreo, aeronaves y seguros.

Resulta un agravio a la clase trabajadora que, mientras se obliga a los futuros jubilados a computar años de servicio basados únicamente en el salario mínimo (PER), y se cuestione por parte del Estado la obligación de brindar asistencia a sectores altamente vulnerables como son las infancias y las personas con discapacidad se libere de carga tributaria al consumo de lujo.

Otro punto de ruptura ética se encuentra en el artículo 194 que establece que extranjeros que obtengan "la ciudadanía por realizar inversiones relevantes" no serán considerados residentes fiscales en el país por ese solo hecho.

Esta medida no solo rompe el principio de solidaridad y financiación colectiva que debe regir todo sistema de seguridad social, sino que crea una categoría de "ciudadanos de primera" exentos de contribuir al sostenimiento del contrato social. Al invitar al capital extranjero mediante el desmantelamiento de la potestad tributaria, el Estado argentino compromete la integridad de los fondos destinados su funcionamiento y en particular, a su obligación de dar respuesta a los sectores más vulnerables que requieren de una asistencia imperiosa.

Los Títulos XXIV y XXV de la ley 27802 no son medidas de fomento económico neutrales; son herramientas de despojo financiero contra el sistema de protección social.

Esto se opone abiertamente a las directrices que en la materia han plasmado los organismos internacionales como Naciones Unidas y la OIT al establecer que "(c)on vistas a ampliar el margen fiscal y generar los recursos necesarios para establecer y mantener un sistema de protección social universal, incluido un piso de protección social, debería considerarse la reasignación del gasto público; el fortalecimiento de los sistemas de recaudación de impuestos; la ampliación de la cobertura de seguridad social y el aumento de los ingresos provenientes de las cotizaciones; la solicitud de asistencia financiera; la eliminación de los flujos financieros ilícitos; la utilización de las reservas fiscales y de divisas; la gestión de la deuda mediante endeudamiento o la reestructuración de la deuda existente; y la adopción de un marco macroeconómico más propicio⁹. En resumen, en consonancia con los compromisos contraídos en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados deberían adoptar todas las medidas necesarias para utilizar el máximo de recursos disponibles y, si es preciso, movilizar más recursos, en particular ampliando su margen fiscal y tratando de que no se asignen recursos indebidamente, con miras a implementar de manera progresiva un sistema de protección social universal"⁹.

⁹ Naciones Unidas y Organización Internacional del Trabajo, "Derecho a la seguridad social...", p. 79.

Conclusión.

Los títulos de la ley 27802 analizados junto con el decreto 409/2026 plantean un escenario de riesgo regresivo para la seguridad social en Argentina. Al desfinanciar los subsistemas y deslindar la responsabilidad del Estado a través del desfinanciamiento del Tesoro Nacional, se vulneran compromisos internacionales que implica la protección social universal.

Es imperativo que cualquier reforma respete la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, asegurando que la búsqueda de eficiencia económica no despoje a los ciudadanos de sus medios de subsistencia indispensables para una vida digna.

Debe recordarse que la CortelDH en el “Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) vs. Perú destacó que: “158. Corresponde entonces a este Tribunal reiterar los alcances del derecho a la seguridad social, en particular del derecho a la pensión en el marco de los hechos del presente caso, a la luz del corpus iuris internacional en la materia. La Corte recuerda que las obligaciones contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana constituyen, en definitiva, la base para la determinación de responsabilidad internacional de un Estado por violaciones a los derechos contemplados en la Convención, incluidos aquellos reconocidos en virtud del artículo 26. Sin embargo, la misma Convención hace expresa referencia a las normas del Derecho Internacional general para su interpretación y aplicación, específicamente a través del artículo 29, el cual prevé el principio pro persona. De esta manera, como ha sido la práctica constante de este Tribunal, al determinar la compatibilidad de las acciones y omisiones del Estado o de sus normas, con la propia Convención u otros tratados respecto de los cuales tiene competencia, la Corte puede interpretar las obligaciones y derechos en ellos contenidos a la luz de otros tratados y normas pertinentes (...) 160. En el mismo sentido, este Tribunal ha señalado en otras oportunidades que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación establecidas en el artículo 29 de la Convención Americana, así como con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (en adelante “la Convención de Viena”). Además, el párrafo tercero del artículo 31 de la Convención de Viena autoriza la utilización de medios interpretativos tales como los acuerdos o la práctica o reglas relevantes del derecho internacional que los Estados hayan manifestado sobre la materia del tratado, los cuales son algunos de los métodos que se relacionan con una visión evolutiva del Tratado. De esta forma, con el objetivo de determinar el alcance del derecho a la seguridad social, en particular del derecho a la pensión en el marco de un sistema de pensiones contributivo estatal, tal como se deriva de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura de la Carta de la OEA, el Tribunal hará referencia a los instrumentos relevantes del corpus iuris internacional. (En similar sentido, ver entre otros: Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina.

Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr. 197)¹⁰.

La ley 27802 y el decreto 409/2026 no pueden ser leídos meramente como ajustes técnicos; representan un ataque directo a la médula del sistema de la seguridad social basado en el principio de la solidaridad y una amenaza a la dignidad humana que los trabajadores han conquistado a lo largo de décadas de lucha.

Bajo el disfraz de la "modernización", el Estado argentino pretende dismantlar un sistema solidario y asistido para imponer un modelo que individualiza los riesgos y socializa la precariedad y fragmenta a la sociedad en su conjunto.

El desfinanciamiento estructural denunciado que promueve esta reforma no es la causa de una fatalidad económica, sino una decisión política que viola el deber del Estado de utilizar el máximo de los recursos disponibles para garantizar una vida digna.

Los organismos internacionales son claros: la seguridad social no es una forma de caridad ni un "costo laboral" que pueda reducirse para beneficiar al capital; es un derecho humano inalienable y un elemento fundamental del contrato social.

Frente a la pretensión de crear "prestaciones ilusorias" —derechos sin respaldo financiero que solo garantizan la escasez futura—, se alza un conjunto de derechos y principios del derecho internacional de los derechos humanos que tienen su inserción en el orden jurídico nacional y que prohíben la regresividad, poniendo de relieve que las prestaciones de un sistema de la seguridad social deben efectivamente asegurar un nivel económico decoroso para los trabajadores y sus familias.

El Estado no puede omitir su rol de garante ni pretender que la "falta de recursos" justifique el despojo de los medios de subsistencia de quienes entregaron su vida al trabajo.

La supuesta "simplificación" y los programas de formación de los Títulos XVII y XIX, en conjunto con los groseros sacrificios fiscales del RIMI y las desgravaciones de los Títulos XXIV y XXV, completan un andamiaje de despojo estructural.

El Estado vacía deliberadamente la base tributaria que sostiene el sistema de ingresos al que debe acudir en auxilio del sistema de la seguridad social mientras se premia al capital con una amnistía de su responsabilidad social.

¹⁰ Corte IDH. Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 394.

Esta batería legislativa es una afrenta directa al principio progresividad y prohibición de no regresividad, pues deteriora activamente los niveles de protección alcanzados al desfinanciar los fondos solidarios en favor del beneficio empresarial individual.

En este escenario, las organizaciones sindicales y los trabajadores deben retomar su lugar histórico a la vanguardia de la defensa de sistemas sólidos, públicos y universales. La libertad de asociación y la movilización no son solo derechos, sino herramientas de resistencia necesarias para que el sistema de seguridad social siga respondiendo a las necesidades de las personas y no a los vaivenes del mercado de capitales.

En este escenario de retroceso, el rol de la abogacía laboralista trasciende la mera asistencia técnica para convertirse en un compromiso militante con la defensa de la dignidad humana.

Como operadores del derecho, nuestra responsabilidad ética nos exige constituirnos en la primera línea de resistencia contra la aplicación de normas que, bajo el velo de la modernización, pretenden despojar a los trabajadores de su seguridad presente y futura.

Nuestra tarea fundamental es accionar los mecanismos de control de convencionalidad y constitucionalidad, denunciando el carácter reaccionario de estas reformas; acompañando a la clase trabajadora en su lucha organizada, y garantizando que el acceso a la justicia sea una herramienta real para evitar que los derechos se tornen ilusorios.

La lucha no es solo por la suficiencia de una prestación, sino por el derecho de las generaciones futuras a no vivir y desarrollarse en el desamparo. Defender hoy un sistema público, solidario y universal es, en definitiva, defender la justicia social como principio esencial para el desarrollo del pueblo y la protección efectiva de la clase trabajadora frente a las contingencias de la vida.

*Abogada laboralista, docente de la Universidad de Buenos Aires y del Instituto de Formación Técnica Superior N°17, integrante de Abogades en Cooperativa.

Fuentes consultadas para la producción del artículo.

Normativa.

- **Ley 27802:** *Ley de Modernización Laboral*. Sancionada por el Honorable Congreso de la Nación el 27 de febrero de 2026. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina (BORA) el 6 de marzo de 2026.
- **Decreto 409/2026:** *Reglamentación del Título XXII de la Ley N° 27.802 - Régimen de Promoción del Empleo Registrado (PER)*. Ciudad de Buenos

Aires, 29 de mayo de 2026. Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 1 de junio de 2026.

- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)** adoptado por la Asamblea General de la ONU en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- **Convención Americana de Derechos Humanos** suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.
- **Protocolo de San Salvador** adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988. Incorpora la protección de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).
- **Convenio OIT N° 102: *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)***, 1952.
- **Convenio OIT N° 168: *Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo***, 1988.

Publicaciones de organismos internacionales.

- **Naciones Unidas y Organización Internacional del Trabajo (OIT): *Derecho a la seguridad social***. Folleto informativo núm. 39. Nueva York y Ginebra: Publicación conjunta de la ACNUDH y la OIT, 2025. ISSN: 1014-5613.
- **Organización Internacional del Trabajo (OIT): *Seguridad social: un nuevo consenso***. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1ª edición, 2002. ISBN 92-2-312624-X.
- **Organización Internacional del Trabajo (OIT): *Hechos concretos sobre la seguridad social***. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- **Corte IDH: *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 22: Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales***. San José, C.R.: Corte IDH, 2021. ISBN 978-9977-36-282-3.

Jurisprudencia de la Corte IDH.

- **Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú**: Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198.
- **Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú**: Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98.
- **Caso Muelle Flores Vs. Perú**: Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375.
- **Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile**: Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349.
- **Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú**: Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 394.
- **Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 12511:

Doctrina especializada.

- **Carnota, Walter F.:** “Vejez, invalidez y fallecimiento” en Gómez Paz, José Benjamín (Dir.) y Salpeter, Pablo Maximiliano (Coord.): *Derecho de la seguridad social*; 1ra. reimpresión, Buenos Aires, Editorial Astrea, 2019, ps. 258 y 259.
- **Chirinos, Bernabé Lino:** *Tratado de la Seguridad Social*. Tomo I; 1ra. edición, Buenos Aires, Editorial La Ley, 2009, ps. 16-26, 48-67 y 157-165.
- **Gómez Paz, José Benjamín:** “Instituciones jurídicas de la seguridad social” en Gómez Paz, José Benjamín (Dir.) y Salpeter, Pablo Maximiliano (Coord.): *Derecho de la seguridad social*; 1ra. reimpresión, Buenos Aires, Editorial Astrea, 2019, ps. 39-85.
- **González, Ricardo Horacio:** *Estado de no derecho. Emergencia y derechos constitucionales*. Colección Tesis Doctoral N° 7, 1ra edición, Buenos Aires, Editorial Del Puerto, 2007, ps. 144-151, 156-163 y 173-181.
- **Rodríguez Mancini, Jorge:** “Política social y derecho de la seguridad social” en Gómez Paz, José Benjamín (Dir.) y Salpeter, Pablo Maximiliano (Coord.): *Derecho de la seguridad social*; 1ra. reimpresión, Buenos Aires, Editorial Astrea, 2019, ps. 3-11.