

H

Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados...

Régimen especial de la seguridad social para organizaciones que articulan políticas públicas con el Estado

Artículo 1º Establécese un régimen especial de la seguridad social para todas aquellas asociaciones civiles y fundaciones mencionadas en el artículo 33º del Código Civil de la República Argentina, y otras organizaciones comunitarias sin fines de lucro formalizadas bajo formas jurídicas existentes y reconocidas por el ámbito municipal, provincial y nacional, que participen del diseño, implementación y gestión de políticas sociales, actuando en forma directa en la protección y promoción de derechos vulnerados o la atención de población en riesgo social.

Artículo 2º La participación de las organizaciones objeto de la presente en el diseño, implementación y gestión de políticas sociales se acreditará a través de un acta acuerdo o convenio de colaboración entre éstas y el Estado Nacional, los Estados Provinciales y los Estados Municipales.

Artículo 3º Quedan excluidas de los beneficios de la presente Ley aquellas organizaciones que tengan por finalidad desarrollar programas de responsabilidad social empresaria y las que actúen en representación de organizaciones cuya sede social central se encuentre en el extranjero y no posean personería jurídica en el territorio nacional. Asimismo, quedan excluidas las que realicen trabajos de diagnóstico, estudio, investigación y asistencia técnica a pedido del Estado Nacional, los Estados provinciales o municipales.

Artículo 4º Las personas físicas que realicen actos, ejecuten obras o presten servicios, sea en forma permanente o transitoria, en los términos de los artículos 21 y

22 de la Ley N° 20.744 (t.o.1976) y sus modificatorias a favor de las organizaciones sociales previstas en el artículo 1° de la presente y por ello queden excluidas del ámbito de aplicación del Régimen de Voluntariado Social previsto por la Ley N° 25.855, se encuentran comprendidas en el presente régimen especial de seguridad social.

Artículo 5° Se considera trabajador dependiente de estas organizaciones quien se desempeñe en ellas en forma personal con carácter permanente o transitorio, y cuya tarea resulte necesaria para cumplir con el objeto del convenio con la autoridad pública y con los fines para los que la entidad fue creada. Se consideran indicios para definir la relación laboral, en contraposición a la figura del voluntariado y al sólo efecto ejemplificativo: la exigencia de puesta a disposición del trabajador; la ejecución del trabajo dentro de un horario determinado, o en el lugar indicado o aceptado por la organización; que se trate de un trabajo de cierta duración y cierta continuidad.

Artículo 6°: Las organizaciones sociales que contraten trabajadores en relación de dependencia bajo el régimen especial previsto en la presente, deberán registrarlos conforme lo establecen las normas vigentes en materia de registración laboral y de la seguridad social, informando * mediante el sistema MI SIMPLIFICACIÓN el alta temprana de dichos trabajadores.

Artículo 7°: Una vez cumplimentada la obligación referida en el artículo anterior, las organizaciones sociales deberán informar dentro del plazo de **cinco días** a la autoridad pública con la que suscribieron el convenio al que se refiere en el artículo 2° de la presente, la nómina de los trabajadores contratados y declarados el régimen de la seguridad social acompañando las constancias de alta temprana correspondientes emitidas por el sistema MI SIMPLIFICACIÓN, indicando las tareas a desempeñar por *ellos* y la vinculación entre *éstos* y el cumplimiento del objeto del convenio precitado. Dentro del plazo máximo de SESENTA (60) días, la autoridad conveniente se expedirá con relación al número y función de los trabajadores contratados, pudiendo oponerse a la inclusión de un número excesivo de trabajadores o de ciertos oficios o profesiones, en tanto no respondan a los objetivos de la organización y sus consecuentes necesidades. La reglamentación determinará pautas orientativas a tal efecto.

La organización social deberá rectificar en este supuesto, por la vía correspondiente, el encuadre del régimen de seguridad social inicialmente denunciado y cumplimentar,

respecto de quienes resulten excluidos de este régimen especial, la declaración, retención e ingreso de aportes y contribuciones de acuerdo con el régimen general.

Las autoridades convenientes comunicarán al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, el listado de personal denunciado por cada Institución y autorizado por la autoridad conveniente.

Artículo 8° - Las organizaciones sociales comprendidas en la presente Ley deberán cumplir, en relación a cada uno de los trabajadores en relación de dependencia, con las siguientes contribuciones destinadas a los distintos subsistemas de la seguridad social:

- a) Una contribución equivalente al QUINCE POR CIENTO (15 %) del salario básico correspondiente a la categoría mínima del Convenio Colectivo de Trabajo N° 462/06 (categoría 5ta. Maestranza) aplicable al personal de entidades civiles y deportivas o el que lo reemplace en el futuro, sin perjuicio de la categoría laboral que revista el trabajador y de la remuneración que efectivamente le corresponda percibir o las mejoras que decida cada organización respecto del salario de convenio en los términos del art. 7mo de la LCT. Dicha contribución será destinada a los siguientes subsistemas: Régimen de Jubilaciones y Pensiones - Ley N° 24.241; Régimen de Asignaciones Familiares – Ley N° 24.714; Fondo Nacional de Empleo – Ley N° 24.013, sus modificatorias y complementarias.
- b) Una contribución equivalente al UNO POR CIENTO (1%) de la remuneración bruta con destinado al financiamiento del INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS – Decreto N° 814 del 20 de junio de 2001, modificado por la Ley N° 25.453.
- c) Una contribución equivalente al CUATRO POR CIENTO (4%) de la remuneración bruta con destino a la Obra Social (Ley N° 23.660 Obras Sociales y 23.661 de Seguro Nacional del Salud).

Artículo 9° - Se fija el porcentaje del aporte a la obra social del personal de organizaciones sociales en un 2%.

Artículo 10° - Los organismos públicos convenientes efectuarán el pago de la cuota destinada a la Aseguradora de Riesgos del Trabajo contratada por la organización en los términos de la Ley 24.557 o la que reemplace en el futuro, lo que se incluirá en el convenio como monto separado de becas, subsidios u otros aportes financieros.

Artículo 11° – Las cotizaciones establecidas en los artículos anteriores, le asegurarán al trabajador los derechos conferidos por los subsistemas de seguridad social : Leyes 23.660 (Ley de Obras Sociales); 23.661 (Ley de Sistema Nacional de Seguro de Salud); 24.241 (Ley de Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones) y 26.425 (Sistema integrado previsional argentino); 24.557 (Ley de Riesgos del Trabajo), 24.714 (Ley de Asignaciones Familiares, sus modificatorias y complementarias) y Decreto 1567/74 de Seguro de Vida Obligatorio.

Artículo 12° Para acceder a los beneficios de la presente Ley, las organizaciones sociales que se encuentran alcanzadas por su ámbito de aplicación, están obligadas a:

- a) Cumplir con los acuerdos y servicios convenidos con el organismo o área estatal con la que se haya firmado el acta o convenio de colaboración.
- b) Facilitar toda la información que requiera el organismo con el cual se firmó el convenio, así como la autoridad de control y la autoridad de aplicación de la presente Ley.
- c) Facilitar el control sustantivo del cumplimiento de los objetivos, programas y/o servicios sociales acordados en el marco del acuerdo alcanzado
- d) Participar de las acciones de formación y capacitación que el Estado organice en el marco de la implementación de la política social que se trate.
- e) Presentar el proyecto institucional e informes correspondientes referidos a las políticas sociales que dieron origen al acuerdo.

Artículo 13° - Las organizaciones sociales que al momento de la entrada en vigencia de la ley se encuentren comprendidas en su ámbito de aplicación, podrán optar por encuadrar a su personal en relación de dependencia en el régimen de seguridad social

especial regulado en esta norma. A tal efecto, procederán a modificar la situación registral del personal que corresponda en el sistema de seguridad social e informarán a la autoridad conveniente en los términos indicados en el artículo 8° a los fines allí previstos.

En tal caso, los beneficios previstos en la presente ley excluirán los beneficios otorgados por la Ley 26476 referidos en el Título II Capítulo II de la ley.

Para el supuesto en que se opte por la regularización del personal preexistente, las organizaciones recibirán los beneficios previstos en el Capítulo I del título II de la ley 26476.

Artículo 14°.- Los trabajadores alcanzados por esta ley están exentos de los aportes de la seguridad social a su cargo con excepción de lo establecido en el Artículo 9°.

Artículo 15°.- Designese como autoridad de aplicación al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Artículo 16°.- La Administración Federal de Ingresos Públicos dictará las normas complementarias necesarias para la implementación del presente régimen.

Artículo 17°.- Invítase a las Provincias y Municipios a adherir a la presente Ley.

Fundamentos:

Señor Presidente:

Entendemos que la vida económica de un país está en relación directa con la vida de sus instituciones, asociaciones y organizaciones que cumplen objetivos y satisfacen necesidades de sus habitantes. Aunque el principal papel le quepa al Estado, en cuanto a la satisfacción de algunas de ellas, la creciente importancia de las actividades civiles sin fines de lucro en la vida económico-social cobra un papel relevante.

Pasado y Presente de las Organizaciones Sociales

La denominación de estas organizaciones surge de la reflexión acerca de una historia referenciada en prácticas que preexisten a este marco normativo y que han hecho necesario construir modos de nombrarlas en cada período histórico. Desde esta perspectiva se hace necesario recuperar la trayectoria de organizaciones sociales que trabajan temas de desarrollo (rural, ambiental, género, niñez, adolescencia, interculturalidad, juventud, etc.), así como también contextualizar su recorrido y definición político-cultural.

En la historia argentina, la presencia del Estado ha sido permanente y de vital relevancia. Fue desde allí donde se generó, a partir de los años 40, un modelo de crecimiento y desarrollo industrial, pero fundamentalmente desde donde se implementaron los mecanismos para una importante organización popular. A partir de este recorrido, en nuestro país se desarrollaron gran cantidad de organizaciones populares: asociaciones intermedias, juntas vecinales, bibliotecas, comedores, organizaciones religiosas como Cáritas, asociaciones de vecinos, colectividades, clubes, centros culturales, ligas agrarias, cooperativas, más allá de las instituciones propias de la modernidad como son los partidos políticos y los sindicatos. Si bien estos últimos fueron la expresión primaria de la representación de intereses y demandas sociales, también fueron los principales responsables de la configuración de identidades políticas y sociales, las "organizaciones de la comunidad" u "organizaciones populares" y tuvieron un importante protagonismo a la hora de canalizar demandas y construir una conciencia social. Estas organizaciones se posicionaron como ámbitos donde expresar una clara y definida solidaridad orgánica. El peronismo las definió, oportunamente, como organizaciones libres del pueblo, para diferenciarlas de las organizaciones jerárquicas del ámbito estatal.

Si bien estas organizaciones abarcaban una porción de la sociedad, el espíritu que las inspiró (y a muchas sigue inspirando) es el de la construcción de una sociedad más justa, lo que supone la expresión de valores tales como la igualdad y la justicia social, así como la búsqueda del bien común. Por otra parte, estas organizaciones no están exentas del debate y el posicionamiento político, en un recorrido que integra la práctica social cotidiana y la construcción de propuestas políticas.

Sin duda, el proceso militar primero, y las crisis económicas después, comenzaron a erosionar buena parte del tejido social en nuestro país, con una creciente fragmentación de las propuestas y una búsqueda individual de soluciones a los problemas económicos y sociales: del deseo de transformar el mundo se pasa al deseo de transformar "mi mundo".

La década del '90 estuvo signada por el agotamiento de un modo de relación Estado-economía, cuyo síntoma más frecuente fue la crisis fiscal recurrente. En un intento por reformular los vínculos entre el Estado y el mercado se puso en marcha la primera Reforma del Estado, mediante la sanción de la Ley 23.696/89 y la Ley de Emergencia Económica (Ley 23.697/89). Estas leyes involucraron la estabilización del tipo de cambio, la privatización de las empresas públicas y la desregulación y apertura de la economía bajo el paradigma de Estado mínimo.

La idea central fue la de lograr hacer más eficiente el gasto, garantizar la apertura de la economía, reducir el rol productor del Estado, generar condiciones para la radicación de capitales y transferir la ejecución de políticas sociales a las provincias, reduciendo la administración central.

A mediados de 1996, a partir del creciente déficit fiscal derivado de la fuga de capitales por la crisis del "Tequila", del desencanto por el modelo privatizador y del desempleo estructural, se pone en marcha la Segunda Reforma del Estado (Ley 24.629/96). La misma apuntó a emular prácticas empresarias y criterios de eficiencia a efectos de ir marcando el pasaje a estructuras más flexibles y desconcentradas.

La Segunda Reforma del Estado puso énfasis en la flexibilización del mercado laboral, fundamentándose en la necesidad de dar mayores oportunidades laborales a los desempleados. Esta hipótesis de partida tuvo implicancias políticas y sociales de gran magnitud, a saber: precarización con reducción unilateral de salarios, extensión de la jornada laboral, fin del régimen de indemnizaciones y un nuevo régimen de contratación. Para este cometido, se desconoció la alianza histórica con las organizaciones sindicales, a las que se desarticuló como fuerza social de representación.

Entre otros ejemplos, la desregulación de las obras sociales se presenta como de libre elección para sus beneficiarios, pero significó la introducción de empresas privadas en un campo hasta el momento controlado por los sindicatos.

Esta situación dio lugar a un nuevo modelo que se caracterizó por la retracción del Estado de ciertas actividades y funciones que venía desarrollando desde la década del 30 y un fortalecimiento del rol del mercado como asegurador de recursos sociales y en general por la liberación de las relaciones sociales y las relaciones laborales.

Como resultado de la implementación de políticas dirigidas a esos objetivos, se debilitaron un conjunto de organizaciones que tenían como finalidad garantizar empleabilidad y cobertura social para toda la población. En la mayoría de los casos, estos procesos produjeron una creciente polarización social, aumentando los niveles de desigualdad.

Ante esta realidad, las organizaciones populares existentes debieron redoblar su trabajo para ayudar a quienes eran expulsados del sistema. También comenzaron a surgir nuevas asociaciones, ahora bajo la denominación común de ONGs, que comenzaron a suplir aquello que el Estado ya no garantizaba y que el mercado no brindaba: integración, empleo, cobertura de necesidades básicas.

Concurrentemente, y desde la hipótesis de un Estado en retirada, los organismos internacionales de crédito y agencias de cooperación alentaron la conformación de ONGs como veedoras del propio Estado y sus políticas. Su definición como organizaciones “no gubernamentales” las revestía de un halo de transparencia, lo que supuso toda una definición política. Este proceso complejizó el mundo de las organizaciones de la sociedad, dado que bajo el mismo formato se encuadraron las organizaciones históricas -conceptualmente “organizaciones libres del pueblo”- y las organizaciones cuya base ideológica fue la lucha contra la corrupción estatal y contra las “desprolijidades” de los movimientos y partidos de masas.

En la actualidad, estos mundos conviven, y es nuestra responsabilidad seguir acompañando y fortaleciendo la capacidad de autoorganización popular, dado que las organizaciones populares son una verdadera escuela de militancia y valores. También resulta necesario no “meter a todos en la misma bolsa” y distinguir y promover las organizaciones, redes y movimientos sociales que trabajan con los gobiernos democráticamente elegidos en el diseño e implementación de políticas públicas.

Las tendencias neoliberales referidas tienen su punto de inflexión con la crisis del 2001. A partir de este momento se inicia un proceso de fuerte revisión del rol estatal. Es en este derrotero que comienzan a perfilarse líneas de trabajo en ámbitos estatales

orientadas a la recuperación de las capacidades de las organizaciones públicas para dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía. Algunas de estas políticas se orientan a la necesidad de revincular el Estado con la sociedad, a través de la participación de la ciudadanía en algún momento del ciclo de la política pública (diagnóstico, formulación, implementación y evaluación).

Este proceso nos sitúa hoy en otro momento histórico y nos invita a nombrar a estas organizaciones como organizaciones sociales, para contribuir de este modo a la recuperación del sentido que les dio origen y anima sus prácticas: el trabajo por la igualdad, la justicia social y el bien común.

Diferentes perspectivas de la actividad laboral

En el mundo actual las personas participan en éstos procesos situados en diferentes espacios económicos, campos culturales y relaciones sociales, lo cual implica la coexistencia de distintas figuras contractuales en la creación de estas organizaciones y en la relación de las organizaciones sociales con las personas que brindan sus diversos servicios.

Teniendo en cuenta lo descrito y considerando las numerosas y novedosas formas de organización y participación que las organizaciones han encontrado para vincularse entre sí y con el Estado resulta de vital importancia delimitar el ámbito personal de aplicación de la Ley 25.855 de "VOLUNTARIADO SOCIAL". En ella se afirma como objetivo la promoción del voluntariado social y se define a quienes lo realizan como "personas físicas que desarrollan, por su libre determinación, de un modo gratuito, altruista y solidario, tareas de interés general" y que no reciben por ello "remuneración, salario, ni contraprestación económica alguna".

Frente a ello, las organizaciones que favorecen la implementación de políticas públicas deben contar con regímenes que promuevan una relación de empleo clara con sus trabajadores en relación de dependencia, los que deben diferenciarse de sus grupos de voluntarios. Ello contribuirá a formalizar las relaciones de trabajo de las organizaciones sociales y las incentivará a completar un mejor desarrollo de sus aptitudes solidarias y de servicios a la comunidad.

Es que estas organizaciones a las que se hace referencia en el artículo 1° de este Proyecto de Ley, están ligadas a acciones solidarias, a economías familiares o de economía social, apoyadas en reglas de reciprocidad, están obligadas por las circunstancias a un esfuerzo extremo para dar respuesta a demandas fundamentales de subsistencia, lo que las vuelve económicamente inviables.

Por ello es importante recuperar y reconocer públicamente la función social de las Organizaciones sin fines de lucro en las que el Estado delega obligaciones que le son propias, tales como el cuidado de la infancia, de las personas con capacidades especiales, de los ancianos, y de todo grupo que el Estado nacional, provincial o municipal entienda susceptible de protección y asistencia, transformando a la Organización en efectores de políticas públicas vinculadas con la acción social, la educación, la formación profesional.

Reconocer, también, que esta función social y el carácter de efectores de políticas públicas debe conllevar un acompañamiento general del sistema solidario de la seguridad social, mediante la implementación de una morigeración de las cargas que la relación de trabajo impone. Con una medida semejante, las organizaciones sociales podrán concentrar sus esfuerzos en el cuidado de las personas amparadas, que requieren, en la mayoría de los casos, no sólo fondos para alimentación y vivienda, sino para asistencia a establecimientos educativos, gastos de traslados, vestimenta, infraestructura para capacitación y apoyo escolar, asistencia psicológica y de asistentes sociales a los que la Organización debe hacer frente.

Apoyar el sinceramiento y registro de personas que, pudiendo estar encuadradas en una relación dependiente, suelen no recibir los beneficios de la relación por falta de medios de las organizaciones para proceder a su regularización, terminará con la desprotección y la inseguridad jurídica que ello implica para trabajadores y organizaciones.

Por lo expuesto, resulta necesario regular las relaciones de empleo en las organizaciones sociales, generando el marco normativo adecuado a su realidad, su historia, su presente y la función que han cumplido y que hoy continúan cumpliendo. A tal fin se siguieron los lineamientos de la Recomendación sobre la Relación de Trabajo, 2006, de la Organización Internacional del Trabajo para poner en claro la diferencia entre la actividad de voluntariado, frecuente en este tipo de organizaciones, con las del trabajador en relación de dependencia.

Participación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación

En este marco, se ha trabajado conjuntamente con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, con sus autoridades y equipos técnicos, a fin de acordar un texto jurídico que contemple la especial realidad que viven los trabajadores de estas organizaciones. Es dable destacar la voluntad política así como la predisposición al trabajo conjunto por parte de dicha cartera, lo que permitió alcanzar los acuerdos y elaborar el texto que hoy pongo a consideración de mis pares. Hago

propicia la oportunidad para agradecer al señor Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Dr. Carlos Tomada la colaboración con este Parlamento, que nos permite contar con esta propuesta legal.

Por todos estos motivos y los que expondré en su momento solicito la aprobación de la presente Ley.