

DICTAMEN N° **55780**

Ref.: ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO
PARA PROTECCIÓN SOCIAL - PROGRAMAS
DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO.
NOTA DGDNyP N° 865/13

BUENOS AIRES, 18 NOV. 2013

A LA DIRECCIÓN GENERAL ASUNTOS JURÍDICOS:

Vienen las presentes actuaciones remitidas por la Dirección General Diseño de Normas y Procesos mediante Nota DGDNyP N° 865/13, a fin de emitir opinión sobre la compatibilidad de los Programas de Promoción del Empleo desarrollados por la SECRETARÍA DE EMPLEO del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, a saber el SEGURO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO, PROGRAMA JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO, PROGRAMA PROMOVER LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE EMPLEO Y PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL, con la Asignación Universal por Hijo para Protección Social creada por el Decreto N° 1.602/09.

I.- A modo de antecedente, cabe señalar que el día 10/10/13, por nota de la Secretaría de Empleo del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, se solicitó a esta ANSES *"la revisión del criterio de incompatibilidad que se viene aplicando en la ejecución de Asignación Universal por Hijo para Protección Social respecto de las ayudas e incentivos económicos previstos por el SEGURO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO, el PROGRAMA JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO y el PROGRAMA PROMOVER LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE EMPLEO, que se detallan en el Anexo, y se autorice la inclusión de las trabajadoras y los trabajadores desocupados participantes de dichas políticas públicas de promoción del empleo, y de sus grupos familiares, en el mencionado subsistema no contributivo instituido por el Decreto N° 1602/09"*.

En virtud de ello, intervino la Dirección General Diseño de Normas y Procesos, mediante Nota DGDNyP N° 865/13, quien da curso a las actuaciones y solicita la opinión que nos ocupa.

II.- A los fines propuestos, corresponde exponer y analizar la normativa que regula la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y, luego, cada uno de los programas de empleo.



Así, cabe señalar que mediante el Decreto N° 1.602/09 se creó el subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la REPÚBLICA ARGENTINA, que no tengan otra asignación familiar prevista por la Ley N° 24.714 y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal (artículo 1°).

Tal como lo dispone el artículo 5°, "[l]a *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la Ley N° 24.714, modificatorias y complementarias.

Esta prestación se abonará por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a CINCO (5) menores."

Por su parte, el artículo 9° establece que "[l]a percepción de las prestaciones previstas en el presente decreto resultan incompatibles con el cobro de cualquier suma originada en Prestaciones Contributivas o No Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo las prestaciones de las Leyes Nros. 24.013, 24.241 y 24.714 y sus respectivas modificatorias y complementarias."

Por otro lado, y en uso de las facultades conferidas por el 10 del Decreto N° 1.602/09, esta ANSES dictó la Resolución N° 393/09 cuyo artículo 2° establece que "[l]a *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* será percibida por quien resulte titular, cuando las personas a cargo del grupo familiar sean monotributistas sociales, se encuentren desocupados o desempeñándose en la economía informal con un ingreso inferior al salario mínimo vital y móvil y siempre que no se encuentren alcanzados por alguna de las incompatibilidades mencionadas en el artículo 9° del Decreto N° 1.602/09."

II. 1.- SEGURO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO.

El Decreto N° 336/06 creó el SEGURO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO, de base no contributiva, con el objeto de brindar apoyo a los trabajadores desocupados en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción en empleos de calidad (artículo 1°).

El artículo 3° del mencionado Decreto establece que "[l]as prestaciones del SEGURO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO serán: 1) dinerarias de carácter no remunerativo: las personas beneficiarias percibirán una prestación dineraria mensual no remunerativa por un período máximo de VEINTICUATRO (24) meses. Durante



los primeros DIECIOCHO (18) meses el monto de la prestación ascenderá a la suma de PESOS DOSCIENTOS VEINTICINCO (\$225) mensuales y luego se reducirá a PESOS DOSCIENTOS (\$200) mensuales hasta completar el período máximo.

2) de apoyo a la inserción laboral a través de las Oficinas de Empleo municipales y de la Red de Servicios de Empleo que se está desarrollando en todo el país, mediante:

- a) servicios de orientación y asistencia en la búsqueda de empleo;
- b) servicios de intermediación laboral para la incorporación al empleo en el sector público y privado;
- c) servicios de formación básica y profesional;
- d) participación en actividades de entrenamiento para el trabajo;
- e) asistencia técnica para la formulación de proyectos de autoempleo."

II. 2.- PROGRAMA JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO.

Respecto del PROGRAMA JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO, cabe señalar que fue creado por la Resolución N° 497/08 del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, con el objeto de generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes, a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo (artículo 1°).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° de dicha resolución "[l]as y los jóvenes que se incorporen al PROGRAMA JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO percibirán en forma directa una ayuda económica no remunerativa mensual de acuerdo a la actividad que desarrollen durante un máximo de TREINTA Y SEIS (36) períodos mensuales, continuos o discontinuos.

La SECRETARÍA DE EMPLEO podrá establecer, en forma complementaria, el otorgamiento de otros incentivos económicos".

Por la su parte, la Resolución N° 764/11 de la SECRETARÍA DE EMPLEO aprobó el reglamento del PROGRAMA JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO, estableciendo en el Capítulo III distintas ayudas económicas por la participación en dicho Programa (artículos 51 a 56), y, en el Capítulo IV, incentivos a la formación (artículos 57 a 67).

II. 3.- PROGRAMA PROMOVER LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE EMPLEO.

Por su parte, la Resolución N° 124/11 del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL creó el PROGRAMA PROMOVER LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE EMPLEO con el objeto de asistir a trabajadoras y



trabajadores desocupados con discapacidad en el desarrollo de su proyecto ocupacional a través de su inclusión en actividades que les permitan mejorar sus competencias, habilidades y destrezas laborales, insertarse en empleos de calidad y/o desarrollar emprendimientos independientes (artículo 1º).

Tal como lo dispone el artículo 2º de la norma en análisis, "[p]odrán participar del PROGRAMA PROMOVER LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE EMPLEO trabajadoras y trabajadores desocupados mayores de DIECIOCHO (18) años con discapacidad que tengan residencia permanente en el país.

La SECRETARÍA DE EMPLEO podrá extender el alcance del presente Programa a otros grupos vulnerables o protegidos de trabajadores".

El PROGRAMA PROMOVER LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE EMPLEO prevé su implementación a través diferentes líneas de acción: 1) la línea de Actividades Asociativas de Interés Comunitario, que se instrumenta a través de proyectos formulados y ejecutados por organismos públicos o entidades privadas sin fines de lucro, dirigidos a personas con dificultades funcionales para el desarrollo de tareas operativas por limitaciones mentales, intelectuales, cognitivas o funcionales de carácter sico-sociales o psiquiátricas, y 2) la línea de Actividades de Apoyo a la Inserción Laboral, que promueve la inclusión de trabajadores con discapacidad en prestaciones formativas o de promoción del empleo ejecutadas o impulsadas por el Ministerio, que comprendan acciones de orientación laboral, de apoyo a la búsqueda de empleo, de formación profesional, de certificación de estudios formales, de asistencia al desarrollo de emprendimientos independientes y/o de inserción laboral.

Ambas líneas de acción brindan a sus participantes ayudas económicas.

De acuerdo a ello, el artículo 7º establece que: "[l]as trabajadoras y los trabajadores que participen en proyectos de la LÍNEA DE ACTIVIDADES ASOCIATIVAS DE INTERÉS COMUNITARIO percibirán, en forma directa, una ayuda económica mensual no remunerativa a cargo del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, durante el desarrollo de sus actividades y por hasta un plazo máximo total de VEINTICUATRO (24) meses".

Por su parte, el artículo 14 establece que: "[l]as trabajadoras y los trabajadores que participen de talleres de orientación laboral o de apoyo a la búsqueda de empleo, cursos de formación profesional o procesos de certificación de estudios formales primarios o secundarios en el marco de la LÍNEA DE ACTIVIDADES DE APOYO A LA INSERCIÓN LABORAL percibirán en forma directa una ayuda económica mensual a cargo del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, durante su desarrollo y por hasta un máximo de VEINTICUATRO (24) meses.



La SECRETARÍA DE EMPLEO podrá establecer, en forma complementaria, el otorgamiento de incentivos económicos adicionales por la aprobación de estudios o por la continuidad en los mismos.

Las prestaciones dinerarias descriptas en el presente artículo podrán percibirse en forma simultánea con la ayuda económica mensual prevista por el artículo 7° de la presente Resolución".

A su turno, el artículo 15 dispone en cuanto a las "[a]ctividades de Apoyo a la Inserción Laboral - Asistencia al empleo independiente. Las trabajadoras y los trabajadores que opten por desarrollar un emprendimiento laboral independiente percibirán, en los términos y condiciones que establezca la reglamentación, las siguientes prestaciones dinerarias:

1) *un subsidio no reembolsable para la formación del capital de su plan de negocios, destinado a cubrir gastos para la compra de bienes de capital, herramientas de trabajo y/u otros insumos necesarios para su concreción;*

2) *una ayuda económica mensual no remunerativa durante la ejecución de su emprendimiento, por un plazo máximo de NUEVE (9) meses."*

La SECRETARÍA DE EMPLEO del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL aprobó, mediante Resolución N° 877/11, el Reglamento del PROGRAMA PROMOVER LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE EMPLEO, donde se establecen el monto de las ayudas económicas en las diferentes líneas de acción (artículos 13, 14, 20, 50, 56, 57, 58, 60).

III.- En virtud de lo expuesto, corresponde adentrarse en el análisis de la cuestión traída a dictamen respecto de la compatibilidad de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social con cada uno de los Programas reseñados.

Tiene dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallos 291:181; 241:227; 244:129) que "por encima de lo que las leyes parecen decir literalmente, es propio de la interpretación jurídica indagar lo que ellas dicen jurídicamente, y que si bien en esta indagación no cabe prescindir de las palabras, tampoco corresponde atenerse rigurosamente a ellas cuando la interpretación razonable y sistemática así lo requiera. Lo que importa no es seguir rígidas pautas gramaticales, sino computar el significado jurídico profundo de las leyes, teniendo en cuenta su contexto general y los fines que las informan".

En ese orden, cabe tener en consideración particularmente la finalidad perseguida por la norma al crear cada uno de los Programas en cuestión, ello en atención a que los mismos, en tanto herramientas de políticas públicas activas de inclusión tienen un aspecto teleológico signado por el mejoramiento de las



competencias, habilidades y destrezas laborales de las personas desocupadas a efectos de lograr la inserción en empleos de calidad y/o el desarrollo de emprendimientos independientes, y es para el cumplimiento o concreción de esos fines que el Estado otorga las ayudas económicas o incentivos a quienes accedan a participar de los mismos.

En ese marco de interpretación, no puede dejar de remarcarse que las ayudas económicas previstas en los Programas no son propiamente prestaciones tendientes a cubrir una situación derivada de una contingencia determinada, sino que se configuran como complementos destinados a facilitar o promover el cumplimiento de aquellos fines. En efecto, de la lectura de los Programas se aprecia que la contribución económica está vinculada a facilitar la realización por parte de la persona de un fin superior vinculado al desarrollo de competencias que le permitan una mejor inserción en el mercado del trabajo. Este aspecto diferencia a los Programas de aquellas prestaciones cuyo fin último es el logro del desarrollo humano integral, brindando apoyo y asistencia a las familias como núcleo imprescindible de la sociedad, como lo es la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, la cual posee un aspecto tutelar respecto de la salud, la educación y el desarrollo social de la infancia de determinado sector de la sociedad.

En función de lo expuesto, la Asignación Universal Por Hijo para Protección Social es compatible con aquellas ayudas e incentivos brindados por el SEGURO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO, por el PROGRAMA JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO y por el PROGRAMA PROMOVER IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE EMPLEO, en tanto y en cuanto no se genere respecto de los participantes un vínculo laboral del cual derive la aplicación de las Asignaciones Familiares previstas en la Ley Nº 24.714, o desaparezcan las condiciones de vulnerabilidad que justifican las aplicación del Decreto Nº 1.602/09.

Independientemente de lo hasta aquí expresado, cabe recordar que el artículo 2º de la Resolución Nº 393/09 establece que la Asignación Universal por Hijo para Protección Social será percibida por quien se encuentre desocupado o desempeñándose en la economía informal con un ingreso inferior al salario mínimo vital y móvil, previsión que se encontraría observada conforme lo hasta aquí vertido dado que la ayuda económica brindada en cada uno de los Programas adicionada a la asignación que brinda el Decreto Nº 1.602/09 no supera el monto estipulado para dicho salario.

Finalmente, respecto del PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL, y no obstante el criterio vertido por el área preopinante en la Nota DGDnYP Nº 865/13 en cuanto a que *"las ayudas económicas mensuales que brinda el mencionado programa, deben excluirse de los supuestos en análisis, por cuanto existe entre el empleador y el trabajador contratado una relación de trabajo en sentido estricto"*, el cual en parte se comparte, cabe hacer una salvedad respecto al supuesto previsto en el inciso 4) del artículo 2º de la Resolución Nº 45/06, referido a aquellos que se encuentran con 'reserva de puesto' en virtud de los términos del artículo 211 de la



DICTAMEN N° 55780

Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744, ello en atención a que dicha situación importa que el titular no se encuentre percibiendo asignaciones familiares como consecuencia de no percibir salario alguno durante el período alcanzado por dicha previsión normativa. En razón de lo expuesto, este cuerpo considera que sería procedente extender la compatibilidad de la AUH a esta situación en particular a fin de prever la continuidad de la tutela a la familia que brinda el Estado.

Por otra parte, y a efectos de extremar los recaudos que la temática requiere, se solicita que, por donde corresponda, se amplíe la información suministrada respecto al alcance del amparo del Programa en cuestión para el trabajador que accede a participar en el mismo, en particular en lo referido a aquellos que accedieron bajo alguna modalidad del Programa operativa con anterioridad a las modificaciones introducidas al texto normativo actualmente vigente (vgr. autoempleo), a fin de descartar la existencia de situaciones remanentes que pudieran quedar al desamparo de toda tutela.

Con lo dictaminado, se remite.



Dra. Ana María Trejo
Directora de Asesoramiento

BUENOS AIRES, 18 NOV. 2013

A LA DIRECCIÓN GENERAL DISEÑO DE NORMAS Y PROCESOS:

Con el dictamen que antecede, cuyos fundamentos se comparten, pasen las presentes actuaciones a esa dependencia.

20/11/2013
con a ENLAVCA
para su tratamiento

INTERNO 1380

ANSES Dirección General Diseño de Normas y Procesos	
ENTRÓ 18 NOV. 2013	SALIO 16/11/13

CINFA. 1.591

19 NOV. 2013

Dr. Corral de Defal
Preparar nota de
respuesta al dictamen

Dra. Nora Chernavsky
Directora General de
Asuntos Jurídicos

1026
19 NOV 2013
1030

A DAFD
Modificar reglas de
checado y derivar Ref. a D

Gladys B. Rocher
Directora General
Dirección General Diseño de Normas y Procesos

