

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

1. En los últimos años la Argentina ha sufrido una crisis de una magnitud y un alcance inéditos. El profundo desequilibrio estructural de la última década provocó cambios radicales en lo económico y en lo social. Este proceso afectó especialmente a los sectores asalariados, expulsando del trabajo formal, y por ende de los beneficios sociales que van atados a aquel, a millones de hombres y mujeres. El impacto del aumento de la pobreza, la desocupación, la informalidad y la pérdida de beneficios sociales afectó especialmente a la infancia y adolescencia, lo cual llevó a que, según datos del INDEC, en el año 2002, el 70 % de los menores de 18 años pertenecían a familias bajo la línea de pobreza, casi la mitad de las cuales se hallaban bajo la línea de indigencia.

2. Los jóvenes entre 15 y 24 años, en hogares del primer quintil de ingresos, que no trabajan, ni estudian ni son amas de casa son el 18,3% en todo el país y superan el 20% en la Rioja, Santa Fe, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba, Catamarca, La Pampa, San Luis y el Gran Buenos Aires.¹ Sirva como ejemplo la magnitud de la deserción escolar entre los 15 y los 19 años, que en nuestro país llega al 25%, y casi el 60% de los que abandonan la escuela lo hacen al finalizar el ciclo primario.²

Entre 1995 y 2002, se duplicó la brecha que separa al 20% de la población con mayores ingresos del 20% de la población con los menores ingresos. Sólo si mejoramos la equidad las generaciones futuras podrán tener posibilidades de integrarse de alguna manera a la vida societal.

¹ Aportes para el Desarrollo Humano en la Argentina/2002, Desigualdad y pobreza, UNDP, pag. 51-55, 78-79.

² Panorama Social de América Latina 2001-2002, Pág. 103.107, CEPAL

3. Los efectos de la precarización laboral, con sus secuelas de trabajo informal, en negro, tuvo efectos devastadores en las estructuras y solidaridades familiares. La asistencia social encuentra en este aspecto su talón de Aquiles. Se puede argumentar que diferentes grados de desagregación familiar se producen también en otros estratos sociales, sin embargo, esto adquiere consecuencias más profundas porque a la pobreza material se le agrega la pobreza política que quita derechos de ciudadanía.

La pobreza es una negación radical de las oportunidades y opciones fundamentales del desarrollo humano y compromete básicamente el futuro de las generaciones por venir. En ese sentido, estos datos auguran un futuro de exclusión para un amplio sector en un período de la vida donde se conforman los proyectos de desarrollo y futuro personal y social.

Reconstituir los lazos familiares debilitados, trastocados, restañar sus profundos efectos psicológicos, emotivos, culturales y sociales en los individuos será un trabajo difícil pero mucho más si demoramos en buscar soluciones y respuestas adecuadas.

4. ¿Qué consecuencias tiene para el país la emergencia de amplios sectores con una ciudadanía defectuosa, a medias, una ciudadanía analfabeta y justamente resentida?. Qué efectos tiene la existencia y multiplicación de generaciones con deficiente alimentación, deficiente formación básica, sin capacitación para un mercado laboral cada vez más exigente? Qué efectos sufre una sociedad donde su capital humano y social es justamente el más descuidado y abandonado.

5. Todo lo que es derecho de los niños y adolescentes es deber de las generaciones adultas representadas en tres niveles: la familia, la sociedad civil y el estado. Estos tres niveles deben asegurarles la supervivencia (a la vida, la alimentación), el desarrollo personal y social (el derecho a la educación, a la cultura, a la recreación y a la

profesionalización) y la integridad física, psicológica y moral (el derecho a la libertad, el respeto, la dignidad y la convivencia familiar y comunitaria), ejes que están en la Convención Internacional de los Derechos del Niño incorporados en nuestra constitución Nacional.

¿Qué es asegurar? Asegurar es garantizar, y una cosa está garantizada cuando puede ser exigida en base a una ley. La protección integral, explicitada en la CIDN y corroborada por nuestra Constitución Nacional, implica garantizar para todos los niños, sin excepción alguna, los derechos a la supervivencia y al desarrollo personal y social.

6. Para ofrecer tal garantía el Estado debe generar:

- Políticas eficaces y de alto impacto (transformación de la sociedad fordista, sobre la que se asentaban las políticas sociales)
- Institucionalidad pública y privada adecuada para la implementación de las políticas sociales
- Mecanismos flexibles y eficientes de asignación de recursos para el gasto y la inversión social.
- Descentralización de la institucionalidad pública social con activa participación de la comunidad local en los programas en que ello es pertinente.
- Sistema de evaluación de las políticas sociales y cuantificación de su contribución al desarrollo humano para usar mejor los recursos del Estado o reorientarlos si fuera necesario.
- La seguridad social como un instrumento más de recomposición de la esfera de derechos ciudadanos.

7. Partimos de un concepto de derecho a la seguridad social abarcativo del conjunto de la ciudadanía, superador de la concepción histórica que la limitaba a los trabajadores formales y su familia. Y esta visión adquiere particular relevancia en el marco de los cambios que se producen en el ámbito del trabajo en todo el mundo. Y aún mayor relevancia en el contexto de la crisis argentina, que expulsa de la seguridad social a más de la mitad de su población.

8. Si bien esta nueva concepción de la seguridad social abarca el campo de las jubilaciones, los servicios de salud, la gestión del desempleo y la integración transformadora del conjunto de actividades clasificadas como asistencia social o acción social, por las razones enunciadas más arriba adquiere prioridad insoslayable la cobertura de la infancia y adolescencia, así como de la mujer embarazada y en trance de parto. Ello implica la reforma del actual régimen de asignaciones familiares, regido por la ley N° 24.714.

9. En la construcción progresiva de un ingreso social básico, la prioridad infantil y materna debe expresarse en el aporte de un ingreso mensual fijo a los menores de 18 años y a la mujer embarazada, con independencia de su condición laboral y de su nivel de ingreso personal o familiar.

En la transición, el derecho a percibir tal ingreso deberá limitarse a los que integran grupos familiares situados por debajo de determinado nivel de ingresos totales. De otro modo podría resultar en una flagrante y no buscada inequidad. Tal situación será remediada con una reforma impositiva de real progresividad, que se articula con las transferencias de la seguridad social en un auténtico proceso redistributivo que permita completar el objetivo universalista.

10. El criterio general en que se inscribe este proyecto es el de una delimitación de responsabilidades entre las jurisdicciones nacional, provincial y municipal, en materia de seguridad social. Así, el nivel nacional absorbe las prestaciones económicas de carácter universal, como la destinada a la niñez, la embarazada, y el jubilado o pensionado, articulando con las otras dos jurisdicciones las de carácter transitorio por desempleo, o la provisión de servicios de salud y otros servicios sociales en los que es indispensable un grado avanzado de descentralización.

11. De modo correlativo al esquema de responsabilidades estatales planteado, corresponde un modelo de financiamiento de carácter mixto, por rentas generales e impuestos salariales. Aunque esto dentro de la idea de que futuras e indispensables reformas impositivas deberán prever la disminución de la carga salarial, y la expansión de impuestos generales mucho más redistributivos y equitativos.

12. Este proyecto prevé sólo cuatro tipos de ingreso, en reemplazo del espectro tradicional más amplio de las asignaciones familiares:

- a) Ingreso para el niño.
- b) Adicional al discapacitado.
- c) Ingreso para la embarazada.
- d) Ingreso por maternidad.

En el caso del adicional al discapacitado, se postula que su financiamiento queda a cargo de las provincias, con los recursos remanentes que surgen de la absorción por parte de la Nación del resto de las actuales asignaciones familiares que ellas abonan a los empleados públicos provinciales y municipales.

Con respecto al ingreso por maternidad, corresponde al actual mantenimiento del sueldo por tres meses; parte antes y parte después del parto, a las trabajadoras en la economía formal.

Las prestaciones a, b y c, se ven incrementadas en sus valores actuales, medidos en MOPRES, y ajustables en un futuro por un indicador económico- social a resguardo de la arbitrariedad, que se propone en proyecto de ley aparte, dado que su vigencia abarca al conjunto de la Seguridad Social.

13. Dentro de la simplificación planteada al esquema de prestaciones, a la par de un incremento de su monto, se estipula un control administrativo y sanitario en el caso de la embarazada, y de concurrencia al sistema educativo para los niños en edad de hacerlo. Con ello, sin contradecir el principio de universalidad que inspira al régimen, se asegura que los beneficiarios cumplan ciertas normas de su primordial interés.

14. El proyecto postula una instrumentación gradualista, incorporando anualmente nuevos grupos por edad, a efectos de adecuar las posibilidades fiscales que presuponen, entre otras cosas, caducidad o reformulación de numerosos programas sociales, con recanalización de sus fondos al nuevo modelo de Seguridad Social.

El régimen propuesto reúne los atributos de mayor cobertura, equidad y simplicidad de gestión que el vigente, así como un funcionamiento a prueba de la discrecionalidad y el clientelismo que no pocas veces malogran la política social. Constituye una pieza fundamental en una reforma a la seguridad social y a la asistencia social, que deberá complementarse con las correspondientes a los aludidos sistemas de previsión, desempleo y salud.

El presente proyecto mantiene afinidad con otros presentados en este Congreso, fundamentalmente con el del año 1997 de la diputada Elisa Carca, reproducido por la diputada Elisa Carrió en 1999 y 2001, Expte 1460-D-01

Expte 2859-D-03

Régimen universal de ingreso social materno infantil

Art. 1°. Declárase el derecho de todos los argentinos o extranjeros naturalizados menores de dieciocho años a percibir un ingreso mensual equivalente a 0.625 MOPRES, independientemente de la condición laboral de los padres o tutores y de su nivel de ingreso.

Declárase, asimismo, el derecho de toda mujer embarazada, argentina o naturalizada, a percibir un ingreso mensual equivalente a 0.625 MOPRES durante el período de gestación, independientemente de su condición laboral y del nivel de ingreso propio o familiar.

Ambos derechos se insertan en una concepción de seguridad social universal, igualitaria en su base de beneficios, solidariamente redistributiva en su financiamiento, y bajo la responsabilidad del estado nacional en su gestión, con participación de la ciudadanía.

Art. 2°. En el caso de que el niño sea discapacitado, en los términos en que define discapacidad el artículo 1° de la ley 22431, el ingreso fijado en el artículo 1° de la

presente ley se incrementará a 1,5 MOPRES, careciendo además de límite de edad, en tanto persista dicha condición. La reglamentación de la presente ley fijará las normas para su verificación, requisitos de condicionalidad educativa y cobro del ingreso.

Art. 3°. El ingreso fijado en el artículo anterior será financiado por las provincias mediante convenio con la nación. Dicho convenio estipulará la forma en que la nación se hará cargo de abonar el ingreso al niño y a la embarazada, establecidos en el art. 1° de la presente ley, en reemplazo de las asignaciones familiares abonadas por las jurisdicciones provincial y municipal a sus empleados. A su vez, el aludido convenio estipulará la constitución de un fondo provincial con destino a la cobertura de los incrementos del ingreso asignados al discapacitado.

Art. 4°. Declárase el derecho de toda mujer embarazada, argentina o naturalizada, que trabaje en relación de dependencia, a percibir un ingreso por maternidad que consistirá en el pago de una suma igual a la remuneración que hubiera debido percibir en su empleo, que se abonará durante el período de licencia legal correspondiente. Para el goce de esta asignación se requerirá una antigüedad mínima y continuada en el empleo de tres meses.

Art. 5°. El ingreso por maternidad para las trabajadoras que revisten en empleos de la economía formal se fijará en base al concepto de remuneración definido por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (ley 24241, artículos 6° y 9°), sin considerar las horas extras.

Art. 6°. El ingreso percibido por el niño y la mujer embarazada será único, e independiente del número de empleos en que se desempeñen sus padres o tutores, en el

caso del niño, y la misma embarazada o sus familiares directos. La mujer tributaria del ingreso por maternidad, empleada en la economía formal, sumará las retribuciones de los empleos en que se desempeñe, en caso de ser más de uno.

Art. 7°. Son requisitos para percibir el ingreso infantil:

- a) Tener menos de 18 años y residir en el país.
- b) Ser alumno de una escuela o colegio público o privado autorizado, en el período de educación obligatoria, para los niños mayores de 5 años. Tal condición deberá ser certificada anualmente. De no cumplirse, se suspenderá el pago del ingreso correspondiente.

La reglamentación fijará los criterios a aplicarse en el caso de niños discapacitados, para el cumplimiento de esta norma.

Art. 8°. Son requisitos para percibir el ingreso por condición de embarazada:

- a) Residir en el país.
- b) Certificación del embarazo por establecimiento público, o servicio médico privado autorizado, momento a partir del cual comienza a regir el derecho al ingreso.
- c) Ratificación trimestral de la condición de embarazada, por establecimiento público o servicio médico privado autorizado donde se desarrollen las actividades del programa de salud sexual y procreación responsable que estipula la ley N° 25.673. El no cumplimiento de esta norma conlleva la pérdida del derecho a percibir el ingreso.

Art. 9°. Todas las formas de ingreso social que establece esta ley son inembargables, no constituyen remuneración, ni están sujetas a gravámenes.

Art. 10°. El ingreso infantil será abonado a la madre del niño o niña, cuando ella conviva con ellos, y de no mediar disposición legal contraria. Si ello ocurriera, lo percibirá el padre o tutor, o quien tuviera otorgada la guarda del menor o los propios menores si se los autoriza, a partir de los quince años de edad.

Los ingresos por embarazo y maternidad serán cobrados por la propia embarazada.

Los responsables de percibir el ingreso deberán solicitar el reconocimiento del derecho a tal ingreso ante la ANSES, según las normas que fije la reglamentación.

Art. 11°. La financiación de las prestaciones establecidas por la presente ley provendrá de:

- a) Rentas Generales del Presupuesto Nacional.
- b) Una Contribución a cargo de los empleadores de SIETE COMA CINCO POR CIENTO (7,5%), sobre la remuneración imponible definida en el artículo 4°. Respecto de la alícuota establecida en el párrafo anterior se aplicarán las previsiones del artículo 2° del Decreto N° 814 de fecha 20 de junio de 2001, conforme texto del artículo 9° de la Ley 25.453, referidas a la Ley N° 24.714.
- c) Una contribución de igual cuantía a la establecida en el punto anterior, a cargo del responsable del pago de prestaciones

dinerarias derivadas de la Ley N° 24.557, sobre Riesgos de Trabajo.

- d) Intereses, multas y recargos.
- e) Rentas provenientes de inversiones.
- f) Donaciones, legados y otro tipo de contribuciones.
- g) Recursos provenientes del artículo 18 de la Ley N° 24.241.
- h) Ahorros generados por la concentración o reformulación de programas sociales.

Art. 12°. El proceso de universalización de la cobertura que induce la presente ley será progresivo, incorporando anualmente una proporción de los argentinos con derecho a la percepción de los beneficios, completándose en un máximo de siete años, según el cronograma establecido en el Anexo 1.

Art. 13°. La Administración del Régimen Universal de Ingreso Social Materno Infantil estará en todo el país bajo la responsabilidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), quien tendrá la obligación de organizar un registro nacional de menores de 18 años. La inscripción en el mismo, y la consiguiente percepción del beneficio, será voluntaria por parte de los responsables legales del niño.

Art. 14°. Derógase la Ley 24714 y sus leyes y decretos modificatorios. Las prestaciones determinadas por dicha ley y sus modificaciones se mantendrán hasta la fecha de inicio del pago de las prestaciones equivalentes establecidas en la presente Ley.

Constituye excepción a lo estipulado en el párrafo anterior la prestación adicional por niño discapacitado, cuya extensión a sectores sociales no cubiertos y la

adecuación de los montos pagados a los ya cubiertos estará condicionada a los correspondientes acuerdos con las provincias, estipulados en el artículo 3° de la presente Ley.

La asignación por cónyuge correspondiente a los beneficiarios del SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES que fija la Ley 24.714, pasará a integrar la Ley 24.241. A tal efecto, modifícase la Ley 24.241 agregándosele al artículo 17° el siguiente inciso g) : asignación por cónyuge.

Disposiciones transitorias

Art. 15°. Hasta tanto la reforma impositiva garantice una real progresividad que se articule equitativamente con el régimen de transferencias de la Seguridad Social aquí determinado, regirán topes de ingreso familiar y patrimoniales, para la vigencia del derecho a percibir el ingreso infantil y el ingreso por embarazo, por parte de los integrantes de cada familia. Una ley complementaria fijará el momento en que entrará en vigencia la plena universalidad.

Hasta ese momento se establecen las siguientes restricciones:

- a) integrantes de grupos familiares cuyo ingreso familiar total supere el doble del valor de la canasta utilizada por el INDEC como línea de pobreza.
- b) integrantes de grupos familiares cuyo patrimonio total familiar supere el valor fijado como no imponible por el impuesto a los bienes personales.

Se exceptúan de estas restricciones a los ingresos por maternidad y al niño discapacitado.

Art.16°. Hasta tanto se cumplimenten los convenios Nación-Provincia estipulados en el art. 3° de la presente ley, quedan excluidos de sus beneficios los trabajadores, y sus familiares, del sector público provincial y municipal.