

Sancionan con fuerza de ley:

MODIFICACIÓN DE LA LEY 25.827 DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL CON EL OBJETIVO DE INSTALAR UNA ASIGNACIÓN UNIVERSAL PARA LOS MENORES DE 18 AÑOS Y UNIVERSALIZAR LA AYUDA ESCOLAR ANUAL

ART 1º - Modifíquese, en lo pertinente, el Art. 1º de la Ley N°25.827 el que quedará redactado de la siguiente forma:

ARTICULO 1. — Fíjense en la suma de SESENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y UN MIL CIENTO SETENTA Y CUATRO PESOS (\$64.831.291.174) los gastos corrientes y de capital del Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio de 2004, con destino a las finalidades que se indican a continuación, y analíticamente en las planillas 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 anexas al presente artículo

FINALIDAD	GASTOS CORRIENTES	GASTOS DE CAPITAL	TOTAL
Administración Gubernamental	4.088.543.959	192.499.926	4.281.043.885
Servicios de Defensa y Seguridad	4.792.807.377	54.527.646	4.847.335.023
Servicios Sociales	43.199.916.344	2.315.250.683	45.515.167.027
Servicios Económicos	1.427.780.778	1.812.083.931	3.239.864.709
Deuda Pública	6.947.880.530	-	6.947.880.530
TOTAL:	60.456.928.988	4.374.362.186	64.831.291.174

ART 2º - Modifíquese, en lo pertinente, el Art. 2º de la Ley N°25.827 el que quedará redactado de la siguiente forma:

ARTICULO 2. — Estímase en la suma de SESENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS UN MILLON DOSCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL SETECIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS (\$66.201.237.745) el Cálculo de Recursos de la Administración Nacional destinado a atender los gastos fijados por el artículo 1º de la presente Ley de acuerdo con el resumen que se indica a continuación y el detalle que figura en la planilla 8 anexa al presente artículo.

Recursos Corrientes	65.532.220.751
Recursos de Capital	669.016.994
TOTAL:	66.201.237.745

ART 3º - Incorpórase en la Ley N° 25.827 el Art. 31 BIS, el que quedará redactado de la siguiente forma.

Art. 31 BIS. — Créase el programa N° 21 denominado Asignación Universal para los menores que será ejecutado por la Entidad N° 850 (Administración Nacional de la Seguridad

Social). Asígnase al mencionado programa la suma de SEIS MIL CIENTO CUARENTA Y TRES MILLONES DE PESOS (\$6.143.000.000) que tendrá como finalidad otorgar:

- a) Una Asignación de CUARENTA PESOS (\$40) mensuales para todos los menores de 18 años residentes en la República Argentina que no perciben ninguna prestación especificada en la Ley 24.714.
- b) Una Asignación por ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal para todos los menores entre 6 y 18 años que concurren regularmente a establecimientos de enseñanza inicial, general básica y polimodal, que no estén alcanzados por el beneficio que fija el inciso d) del artículo 6° de la Ley N° 24.714.

Art. 4° - Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Fundamentos

Sr. Presidente:

Visto: La Ley 25.827, el Decreto 1290/2003 que la modifica, la Decisión Administrativa 2/2004, La Ley 24.714, el expediente 1.460-D.-01 publicado en el Trámite Parlamentario N°24 y considerando que la recaudación tributaria del año 2003 para el Sector Público fue de SETENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$72.275 millones), superior en DOS MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$2.475 millones) a lo presentado en el proyecto del Presupuesto 2004 aprobado mediante Ley N° 25.827. Esta mayor base de recaudación del 2003 hace que se deba corregir la estimación de la misma para el corriente año.

También es necesario corregir la hipótesis de crecimiento de la recaudación tributaria para el 2004. En la Ley 25.827 se presentó una hipótesis de crecimiento del 13,4% en términos nominales, coincidente con la hipótesis de crecimiento nominal del Producto Bruto Interno. Es decir que la Ley de Presupuesto 2004 asume una elasticidad recaudación – producto igual a 1. Sin embargo es necesario considerar que la recaudación no necesariamente sigue la misma evolución que el producto, por caso en el 2003 mientras el producto creció un 21,2% en términos nominales, la recaudación lo hizo en un 43,2%, es decir que la recaudación creció más que el doble que el producto, lo que supone una elasticidad recaudación - producto del orden de los 2 puntos porcentuales.

Si bien difícilmente se mantenga para el 2004 esta elasticidad, debido a que una parte importante del crecimiento de la recaudación se explica por el incremento de los impuestos no tradicionales (fundamentalmente por las retenciones a las exportaciones) que no es esperable que reproduzcan su tasa de crecimiento; mientras que el crecimiento de la recaudación de impuestos tradicionales (fundamentalmente el Impuesto al Valor Agregado y a las Ganancias) es el resultado combinado de la comparación con los niveles bajísimos exhibidos durante el año 2002 (en que ambos impuestos presentan caídas en sus montos de recaudatorios) junto al impacto de la reactivación económica, se puede considerar para el 2004 una moderada elasticidad recaudación – producto del 1,3 puntos porcentuales.

Esta nueva elasticidad aplicada a la base tributaria efectivamente realizada durante el 2003 da como resultado una estimación de la recaudación para el año 2004 de aproximadamente OCHENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS (\$85.284 millones). Es decir que para el 2004 se contaría con recursos no presupuestados en la Ley N° 25.827 del orden de los CINCO MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES DE PESOS (\$5.867 millones). Vale acotar, para reforzar este argumento, que si se proyecta la recaudación tributaria de enero del 2004 para todo el año se contaría con recursos tributarios totales por un monto de OCHENTA Y SEIS MIL MILLONES DE PESOS (\$86.000 millones).

Del total de nuevos recursos estimados que surgen de aplicar sobre la base tributaria del 2003 la hipótesis de crecimiento que incorpora la elasticidad recaudación – producto del 1,3, deben coparticiparse aproximadamente MIL SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES DE PESOS (\$1.678 millones) con lo que los recursos de la Administración Nacional se incrementarían en CUATRO MIL CIENTO OCHENTA Y NUEVE MILLONES DE PESOS (\$4.189 millones). De esta manera la Administración Nacional contaría con un total de recursos por SESENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS UN MILLON DOSCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL SETECIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS (\$66.201.237.745), debiendo por tanto procederse a la modificación, en lo pertinente, del Art. 2 de la Ley 25.827.

El presente Proyecto de Ley se propone destinar la totalidad de estos fondos para financiar una **Asignación Universal** de CUARENTA PESOS (\$40) mensuales para todo menor de 18 años y **Universalizar la ayuda escolar anual** de CIENTO TREINTA PESOS (\$130) . Beneficios que sólo son percibidos por los alcanzados por la ley 24.714 de Asignaciones Familiares. La prioridad otorgada a estas dos medidas se basan en que, amén de la particular situación de vulnerabilidad que presenta la población menor, una sociedad debe construirse a partir del pacto intergeneracional de los habitantes destinados a vivir en ella. Particularmente en la convicción de que no existirán hombres del mañana si no aseguramos un adecuado nivel de vida de los menores del presente. Nivel de vida que debe equipar a todos los menores con un conjunto de derechos esenciales para su participación plena en el ejercicio de su ciudadanía futura: concretamente asegurarles un adecuado desarrollo de sus capacidades físicas, psíquicas y culturales mediante el acceso a adecuados sistemas sanitarios y educativos.

Esta iniciativa se inscribe en la propuesta que en su momento impulsara el Frente Nacional Contra la Pobreza (FRENAPO) y que fuera plebiscitada, en diciembre del 2001, por más de tres millones doscientos mil argentinos. Dicha propuesta sostenía una estrategia de redistribución de los ingresos sobre la base de tres instrumentos: Un Seguro de Empleo y Formación para todo jefe de hogar desocupado, una Asignación Universal para todos los menores de 18 años y la Asignación del Haber Mínimo para los mayores de 65 años sin cobertura previsional. El accionar conjunto de estas tres medidas permitiría ubicar a todos los hogares por encima de la Línea de la Pobreza, al tiempo que al descomprimir la presión sobre el mercado laboral afirmarían condiciones materiales más favorables para el conjunto de los ocupados.

La propuesta se enmarcaba en una estrategia de UNIVERSALIZACIÓN DE DERECHOS (a la salud, a la educación, a la participación política, a una vida digna en todas las etapas: niñez, adultez y vejez) que restituyera a la población su carácter de ciudadanos, al tiempo que potenciando el consumo popular como eje del mercado interno, se inscribía como un avance en la dirección de gestar otro patrón productivo acorde al nuevo paradigma tecnológico vigente en la economía mundial.

Durante la convertibilidad hemos demostrado la viabilidad técnica de implementar la propuesta, siendo la misma dependiente de una definición política que la posibilitara. Lo mismo puede decirse de la situación actual, donde con fondos equivalentes al 5% del actual Producto Bruto Interno estaríamos en condiciones de poner en marcha a la misma. La dificultad vuelve a ser de carácter político. Se requiere de una reforma impositiva que permita recaudar los fondos necesarios sobre la base de imponer la carga sobre los sectores de más altos ingresos de la economía local.

No hacerlo implicaría avalar por omisión la actual situación de pobreza e indigencia generalizada que el patrón de crecimiento local no puede resolver, tal como lo expresa el hecho de que luego de 18 meses de reactivación económica **la pobreza afecta a más de la mitad de la población y la indigencia a una cuarta parte de ella**. La explicación de este fenómeno radica en la lógica que exhibe el mercado de trabajo argentino, caracterizado por la extrema presión en que se desenvuelve, donde más del 56% de la fuerza de trabajo está insatisfecha con la posición que ocupa en el mismo. Dicho de otro modo, la existencia de una tasa de desocupación del 16% (que se ubicaría en el 21% si descontáramos los planes de empleo) conjuntamente con una tasa de subocupación del 17% determina que el 33% de la fuerza de trabajo esté continuamente buscando un empleo porque su situación actual no le permite obtener ingresos suficientes para lograr un determinado status de vida. Este hecho es el que determina que el resto de la fuerza de trabajo encuentre una barrera casi infranqueable para mejorar sus ingresos y sus condiciones de trabajo en el puesto que ocupan. Ingresos y condiciones que han sido arrastrados a la baja desde la recesión de 1998 y agudizada con la salida devaluacionista de la convertibilidad, de manera que hoy existe un 35% de los ocupados que trabajan más de 35 horas y que están continuamente buscando nuevos empleos, siendo que muchos de ellos son inclusive sobreocupados (trabajan más de 45 horas semanales). De esta manera el incremento de ingresos que es necesario realizar en los hogares para revertir la situación de pobreza se encuentra con una barrera prácticamente infranqueable compuesta por cerca de ocho millones de trabajadores que están buscando activamente otro trabajo.

Este es el patrón de comportamiento del mercado laboral argentino que se reproduce en estas condiciones ante la ausencia de una REGULACIÓN PÚBLICA sobre el mismo. Esta ausencia determina que a pesar del crecimiento del nivel de actividad, la misma se traduce en incremento de la jornada laboral ó en nuevos puestos de trabajo precarios, tanto por el ingreso que perciben como por el vínculo laboral y las condiciones de trabajo. Para modificar esta presión del mercado de trabajo es necesario que los hogares no tengan la necesidad de seguir participando del mismo a cualquier precio. Es decir, es necesario instituir un *programa de renta mínima*, de manera tal que la familia tenga garantizado un nivel de ingresos que le permita reproducir su vida en condiciones dignas con independencia del lugar que ocupe en el mercado de trabajo.

En dicha dirección deben realizarse las reforma fiscales con el objetivo de afirmar las demandas de equidad y justicia que la propia sociedad ya ha instalado. El contexto actual que combina la urgencia dramática de millones de argentinos en la indigencia y la pobreza, con una holgada situación fiscal evidenciada en los niveles de superávit financiero que exhiben las cuentas públicas, brinda condiciones para comenzar a transitar dicho camino. En este sentido, y como un modo de avanzar hacia la implementación plena de la propuesta plebiscitada, es que debe ubicarse el presente Proyecto de Ley.

Nuestra iniciativa reconoce un importante antecedente parlamentario en el Proyecto de Ley presentado por la Diputada Elisa Carrió, cuyo expediente es el 1.460-D.-01 publicado en el

Trámite Parlamentario N°24. En dicho Proyecto de Ley se instituía un Fondo para el Ingreso Ciudadano a la Niñez (FINCINI) sobre la base de una reformulación del régimen de asignaciones familiares y una reformulación de la Ley de Ganancias. En el presente proyecto de Ley, si bien reconocemos muchas coincidencias con el proyecto presentado por la diputada Elisa Carrió consideramos que no es necesario una modificación de la Ley de Ganancias para cubrir los fondos que se requieren, habida cuenta que esos fondos están disponibles para el 2004. Asimismo, una razonable estrategia distributiva no aconseja ligar la implementación de un fondo como el propuesto a la performance recaudatoria de un impuesto específico, sino más bien a definir la totalidad del sistema tributario de acuerdo a las necesidades que la distribución plantea. Por otro lado, denominamos a la política social como **Asignación Universal a los menores** y no **Ingreso Ciudadano a la Niñez** para ser respetuosos de las consignas votadas en la **Consulta Popular organizada por el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO)**.

La implementación de la asignación universal a los menores permite alcanzar varios objetivos que toda política social debe perseguir. En primer lugar garantiza la universalidad y no la focalización de la cobertura, en un contexto donde las actuales asignaciones familiares sólo impactan sobre el 33% de la fuerza de trabajo y la pobreza afecta al 70% de los menores. La universalización tiene además la virtud de eliminar prácticas de dominación sobre los individuos que se fomentan a partir de la gestión clientelística de los programas focalizados. En segundo lugar permite darle progresividad a la política social, habida cuenta que los hogares más pobres presentan prácticamente el doble de miembros por hogar que los hogares más ricos (este es uno de los factores que explica que prácticamente la mitad de los pobres son menores de edad). En tercer lugar permite ir avanzando en el desmantelamiento de la aberración conceptual que convalida el actual régimen de asignaciones familiares de fijar un precio distinto por menor según la condición que ocupan sus padres o tutores a cargo en el mercado laboral, (valen 0 si sus padres o tutores no son asalariados formales, y entre 20 y 86 pesos según el lugar de residencia y el monto de remuneraciones de sus padres). En cuarto lugar se ocupa de atender el grupo social más afectado por la pobreza (el 70% de los menores son pobres, mientras que la tasa de pobreza para el total de población es del 54,7%) y que al mismo tiempo no recibió ninguna política oficial destinada a hacerse cargo de la misma (como sí hubieron medidas sobre los desocupados, los jubilados y los asalariados formales).

Por último su implementación es relativamente más sencilla que los otros instrumentos planteados al tiempo que permite articular la asignación con la restitución de un conjunto de derechos que toda sociedad democrática debe potenciar. Concretamente pretendemos garantizar el acceso universal a la salud y a la educación y habilitar procesos de participación de la comunidad.

Así, el pago de la misma se realizaría para los que hoy no perciben ningún monto por asignación, cuando los niños sean de edad preescolar en las instituciones de salud correspondientes al domicilio de quien la reclama, previo control de las vacunaciones y sometimiento a examen del niño, en caso de considerarlo necesario los profesionales que estarían a cargo de su seguimiento. Los datos de quien percibe la asignación y los del

beneficiario pasarían a integrarse en una base única de registro y los trabajos administrativos a que diera lugar la implementación de la asignación estarían a cargo de personas que perciben la asignación a jefes y jefas de hogar desocupados y del personal que fuera redistribuido o contratado para realizar estas tareas. De esta manera estaríamos articulando la asignación universal con la restitución efectiva del derecho a la salud.

Para los niños y jóvenes de 6 a 17 años la asignación tendría como contrapartida su participación en el sistema educativo y se pagaría, de ser posible, en la escuela donde concurre y en la que el sistema de salud continuaría el seguimiento. Este requisito de contrapartida, que liga la asignación con el acceso a la educación, requiere garantizar que todos los menores estén en las mismas condiciones de desenvolverse en la actividad educativa. Por ello es imprescindible que todos los menores cuenten con el mismo beneficio a la asignación por ayuda escolar anual que tiene por objeto equiparlos para el normal desarrollo de su actividad escolar (máxime cuando los menores que deberán ir a la escuela para percibir la asignación propuesta tienen, en la amplia mayoría de casos, a sus padres o tutores con peores ingresos de los que hoy perciben la ayuda escolar). Por eso es que el presente Proyecto de Ley, universaliza al conjunto de menores la asignación por ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal que fija el inciso d) del artículo 6° de la Ley N° 24.714.

Los funcionarios de salud y educación estarán obligados a convocar a los perceptores de los beneficios a reuniones mensuales a fin de discutir los problemas de implementación y elaborar de conjunto con éstos un acta indicando los consensos y disensos en cuanto al funcionamiento del sistema y las dificultades que este enfrenta. La misma se elevará a un Consejo de evaluación integrado por representantes de las universidades en el área pertinente, funcionarios públicos y representantes de los perceptores, los cuales podrán hacer recomendaciones particulares referidas a la implementación o de índole general en cuanto a la necesidad de encarar acciones complementarias. De esta manera potenciaríamos procesos participativos de la sociedad en la gestión de la “cosa pública”, cualidad esta que resulta clave en la reproducción de sistemas políticos auténticamente democráticos.

El costo bruto anual de otorgar una asignación universal de CUARENTA PESOS MENSUALES (\$40) a los aproximadamente 12.791.886 menores es de SEIS MIL CIENTO CUARENTA MILLONES CIENTO CINCO MIL DOSCIENTOS OCHENTA PESOS (\$6.140.105.280). El costo bruto de universalizar la asignación por ayuda escolar anual de CIENTO TREINTA PESOS (\$130) a los aproximadamente 8.728.113 menores en edad preescolar es de MIL CIENTO TREINTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS NOVENTA PESOS (\$1.134.654.690).

Las dos medidas propuestas tienen un costo bruto anual de mínima de SIETE MIL DOSCIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS SETENTA PESOS (\$7.274759.970). Sin embargo en la Ley 25.827 (de Presupuesto Nacional) se destinan DOS MIL CIENTO CINCUENTA Y DOS MILLONES CIEN MIL PESOS (\$2.152.100.000) al actual programa de Asignaciones Familiares. Descontando estos fondos, el costo neto anual asciende a CINCO

MIL CIENTO VEINTIDOS MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS SETENTA PESOS (\$5.122.659.970).

En virtud de lo expuesto debe modificarse, en lo pertinente, el Art. 1 de la Ley N° 25.827 y sus planillas anexas (planillas N° 1,2,3,4,5,6,7). Así los Gastos Corrientes de la finalidad de Servicios Sociales se incrementarían a CUARENTA Y TRES MIL CIENTO NOVENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS DIECISEIS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS (\$43.199.916.344). De esta manera el Gasto Total se incrementaría a SESENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y UN MIL CIENTO SETENTA Y CUATRO PESOS (\$64.831.291.174).

La modificación planteada exige rehacer las planillas anexas al mencionado artículo, así, para el caso de la planilla N° 1 deben computarse el total del nuevo gasto dentro de la finalidad de Servicios Sociales en la función de Promoción y Asistencia Social como transferencias corrientes (el monto de las asignaciones) y otros gastos (los destinados a los costos administrativos) dentro de los Gastos Corrientes. En la planilla N° 2 el total del nuevo gasto debe computarse a las Instituciones de la Seguridad Social que se encargan de la función de Promoción y Asistencia Social dentro de finalidad de Servicios Sociales. En la planilla N° 3 debe agregarse el nuevo gasto a la misma función y finalidad anterior del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En la planilla N° 4 debe computarse a las Instituciones de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En la planilla N° 5 debe computarse como transferencias corrientes (el monto de las asignaciones) y otros gastos (los destinados a los costos administrativos) dentro de los Gastos Corrientes correspondientes al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En la planilla N° 6 deben incrementarse por los montos del nuevo gasto las fuentes internas del Tesoro Nacional destinadas al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Por último en la planilla N° 7 deberán computarse transferencias corrientes al sector privado (el monto de las asignaciones) y Bienes y Servicios de Gastos de Consumos (los destinados a los costos administrativos) dentro de las Instituciones de la Seguridad Social.

Los nuevos recursos con que contará la Administración Nacional cubren el 82% de las necesidades de financiamiento de la propuesta. Quedan por financiar NOVECIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS SETENTA PESOS (\$933.659.970). Le corresponderá al Gobierno Nacional arbitrar los medios necesarios para cubrir tal necesidad, sin que pueda argumentar la imposibilidad técnica de hacerlo pues estos fondos representan el 40% del Resultado Financiero superavitario y apenas el 18% de las Aplicaciones Financieras fijados en el Art. 4° de la Ley 25.827.

Entendemos que este Proyecto de Ley es plenamente realizable durante el ejercicio fiscal del 2004, al tiempo que profundiza el diseño de una sólida estrategia distributiva.

Por lo expuesto, Sr. Presidente, solicitamos a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación la aprobación del presente Proyecto de Ley.