

(S-1230/09)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

CAPÍTULO I: PROGRAMA DE ASIGNACIÓN UNIVERSAL A LA NIÑEZ

Creación y Objetivo

Artículo 1º: Créase el Programa de Asignación Universal para la Atención Prenatal, Natal, la Niñez y la Adolescencia.

El objetivo del mismo, es garantizar un mínimo de ingreso ciudadano para todos los niños/as y adolescentes del país.

La aplicación se efectivizará a través de una asignación monetaria, en concepto de:

- a) asignación mensual prenatal;
- b) asignación mensual por menor;
- c) asignación única por nacimiento y/o adopción;
- d) asignación anual por ayuda escolar para todos los niveles de educación obligatoria.

Tales asignaciones serán inembargables y no estarán sujetas a gravamen.

Destinatarios

Artículo 2º: Dicho programa está destinado a:

- a) todos los menores de 18 años, argentinos y residentes,
- b) todas las mujeres embarazadas, argentinas y residentes.

Responsable de la asignación

Artículo 3º: Los responsables de percibir las asignaciones serán:

- a) En el caso de los menores, los padres o tutores. En caso de fallecimiento de los mismos o que medie disposición judicial en contra será abonado al tutor o a quién tuviera otorgada la guarda del niño, niña o adolescente.
- b) Las mujeres embarazadas.

Procedimientos

Artículo 4º: La prestación será solicitada exclusivamente ante el organismo designado por la Autoridad de Aplicación por los responsables del presente Programa. Deberán presentar únicamente el Documento Nacional de Identidad - o acreditación fehaciente de aquella – del responsable y de los destinatarios.

Requisitos para la continuidad

Artículo 5º: Son requisitos, para la continuidad de la percepción de la asignación, la presentación, a partir de los 6 meses del primer cobro, de la siguiente documentación:

- a) para los niños y niñas y adolescentes, cartilla de vacunación obligatoria anualmente,
- b) para los niños, niñas y adolescentes en edad escolar obligatoria demostración semestral de asistencia a la educación formal mediante certificado de alumno regular,
- c) para las mujeres embarazadas, presentación de certificado de control médico trimestral.

Monto de la asignación

Artículo 6º: Se fijarán como montos de la asignación los siguientes:

- a) asignación mensual por menor \$ 100;
- b) asignación mensual por menor con discapacidad \$200;
- c) asignación mensual prenatal \$100;
- d) asignación única por nacimiento \$240;
- e) asignación anual por ayuda escolar para la educación inicial, básica y polimodal \$200.

CAPÍTULO II:

PROGRAMA DE AHORRO UNIVERSAL PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.

Creación y Objetivo

Artículo 7º: Créase el Programa de Ahorro Universal para Niños y Adolescentes.

El objetivo del mismo es asignar a los jóvenes un aporte económico que colabore en el diseño de un proyecto de vida sustentable al cumplir los 18 años de edad.

Destinatarios

Artículo 8º: Dicho programa está destinado a todos los menores de 18 años, argentinos y residentes.

Procedimientos de aplicación

Artículo 9°: El Registro Nacional de las Personas informará al Ministerio de Desarrollo Social la inscripción del menor, a fin de iniciarse los trámites que resulten necesarios para la incorporación del mismo como beneficiario de este programa.

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación creará una cuenta bancaria a nombre del menor en el Banco de la Nación Argentina más cercano al domicilio. La citada cuenta no será de libre disponibilidad, y devengará los intereses de mercado ofrecidos por el Banco de la Nación Argentina para los depósitos a plazo fijo.

Composición de la cuenta

Artículo 10°: El fondo estará compuesto por los aportes que el Estado Nacional, a través del Ministerio de Desarrollo Social, deposite mensualmente en la cuenta según establece la presente ley y sus modificatorias, finalizando los depósitos con el cumplimiento de los 18 años de edad del titular de la cuenta. El mismo es de carácter personal e intransferible, excepto las condiciones que establece la presente Ley.

El aporte mensual del Estado Nacional se compondrá por \$30 desde el mes siguiente a la promulgación de la presente ley.

Disposiciones transitorias

Artículo 11°: En el caso de los menores de:

Entre 5 y 10 años de edad al momento de la promulgación de esta Ley, el aporte mensual será de \$ 45

Entre 11 y 14 años de edad al momento de la promulgación de esta ley, el aporte mensual será de \$ 60

No percibirán aporte quienes, al momento de la promulgación de esta ley, sean mayores de 15 años de edad.

Ejecución de los fondos acumulados

Artículo 12°: A partir del cumplimiento de los 18 años de edad por parte del titular de la cuenta, la misma quedará disponible por el plazo de tres años bajo la forma de:

1) Aportes para la finalización del nivel primario o medio de educación obligatoria. Los montos de las cuotas se distribuirán siguiendo un criterio de razonabilidad en función de la cantidad de

años de escolaridad obligatoria que le falten completar, priorizando en el análisis el valor real de los fondos.

Para la efectivización del aporte el titular deberá presentar certificado de matriculación al establecimiento escolar escogido, y trimestralmente certificado de alumno regular.

2) Aportes para estudios terciarios o universitarios en cuotas iguales y mensuales, por el plazo estipulado para el curso escogido, por la entidad académica donde el titular curse los estudios.

Para la efectivización del aporte el titular deberá presentar: título o certificación de título en trámite de enseñanza media y copia de la inscripción a la carrera terciaria o universitaria escogida. Desde los doce meses del pago de la primera cuota, y desde entonces una vez por año, certificado de alumno regular en la institución educativa correspondiente.

3) Aporte efectivo para emprendimientos productivos: comerciales, agrícolas o industriales. El monto será distribuido en dos cuotas, la primera será del 60% del monto total y se efectivizará con la presentación de un proyecto de ejecución del emprendimiento, y la aprobación del mismo por las autoridades técnicas del Banco Nación. La segunda cuota será del 40% y se entregará a los seis meses frente a la presentación de evidencia fehaciente del desarrollo del emprendimiento.

Una vez cumplidos los 21 años de edad, si no se hizo uso de las opciones disponibles, el dinero de la cuenta pasará a formar parte de los fondos disponibles para el financiamiento del presente programa.

El goce del beneficio, bajo cualquiera de las tres formas estipuladas en este apartado, no implica inhabilitación alguna para la calificación del titular ante otros instrumentos estatales de similares características.

CAPÍTULO III: DISPOSICIONES COMUNES A AMBOS PROGRAMAS.

Autoridad de Aplicación

Artículo 13º: La autoridad de aplicación será el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Financiamiento

Artículo 14º: El financiamiento provendrá de la partida anual asignada en el Presupuesto General de la Nación al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación , quien deberá prever la totalidad de los recursos necesarios para cumplir con el “Plan Nacional de Asignación Universal a la niñez y la adolescencia” creado por la presente ley.

Actualización de montos

Artículo 15º: Los montos de cada una de las asignaciones, creadas por la presente ley, serán reconsiderados anualmente, por el Congreso de la Nación a propuesta del Ministerio de Desarrollo Social, contemplando las variaciones del costo de vida.

Instancias de reclamo

Artículo 16º: Transcurridos 30 días de iniciado el trámite, los destinatarios o los responsables de la asignación, podrán en caso de denegación expresa o tácita del organismo designado por la Autoridad de Aplicación, promover acción de amparo ante la justicia.

Adhesión

Artículo 17º: Se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherirse a la presente ley.

Artículo 18º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Ernesto Sanz. – Gerardo R. Morales. –

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Desde finales de la década de 1970 Argentina viene experimentando cambios profundos en su estructura económica, social y cultural. Comienzan a implementarse políticas económicas tendientes a la apertura del mercado interno. Esta etapa estuvo signada por la caída del empleo formal, agravada por la violación del Estado de Derecho.

Con la instauración de la democracia, si bien se recuperaron los derechos civiles y políticos y el nivel de desempleo se mantenía relativamente bajo (1988: 6.5% desempleo y 8.9% subocupados); las altas tasas de inflación y la caída de los ingresos generó que muchas familias ya no puedan acceder a los bienes de la canasta básica, lo que derivó en el surgimiento de lo que se denomina la nueva pobreza. En la década del noventa, como consecuencia de la profundización en la aplicación de las políticas neoliberales (Ej: flexibilización laboral,

privatización de las empresas estatales) y las políticas de apertura de la economía argentina en un contexto de tipo de cambio apreciado se alcanzaron niveles muy altos de desempleo, subempleo y precarización laboral (1995: 18,4% de desempleo y un 25% de trabajo informal).

La crisis del año 2001 profundizó esta situación. A fines del año 2002, alrededor del 54,3% de los habitantes del país se encontraban por debajo de la línea de pobreza y el 24,7% de las personas bajo la línea de indigencia, llegando al 2004 con un 14,8% de desempleo.

El espíritu de esta ley tiene entera relación tanto con los niveles de pobreza como con la transformación del mercado de trabajo. Desde fines de la década del '40, los derechos sociales fueron constituidos en torno al mercado laboral. El derecho de los niños y de las familias a percibir un ingreso que asegure sus condiciones básicas de vida, se implementó a través del empleo en relación de dependencia del jefe de familia. Mientras la economía argentina presentaba una situación de pleno empleo, este mecanismo garantizaba que todos los niños y familias del país cuenten, a través de las asignaciones familiares, con un ingreso mínimo. Sin embargo, a partir de la década del 90, este paradigma pierde vigencia ya que en la actualidad menos de la mitad de la población económicamente activa goza de un empleo formal en relación de dependencia.

La actual situación de desempleo y trabajo informal exige una transformación en el diseño de las políticas sociales para la niñez y la adolescencia. La obligación estatal de garantizar un ingreso mínimo a los niños, niñas y adolescentes ya no puede estar sujeta a la condición laboral de los padres; dado que gran parte de la población carece de empleo o cuenta con empleo de carácter informal, es necesario crear un método alternativo.

El sistema actual está sosteniendo una situación de gran injusticia para los niños que tienen sus padres desempleados o que no trabajan en relación de dependencia formal, ya que se ven privados del goce de este derecho.

Cabe destacar, que del porcentaje de personas bajo la línea de pobreza, una gran mayoría de éstas, son niños. Según los últimos datos disponibles (primer semestre de 2008), 12.500.000 de personas en la Argentina son pobres o indigentes (el 31,6 por ciento de la población total), entre los cuales tenemos nada menos que 8.400.000 de chicos y adolescentes.

Este nuevo paradigma debe sustentarse en los derechos de los niños, niñas y adolescentes y no ya en la situación laboral de sus padres. Es necesario construir una concepción de las políticas sociales como

derechos de ciudadanía. Dicho sistema debe instrumentarse como una política que garantice un ingreso básico e igualitario, que debe ser financiado solidariamente por el conjunto de la sociedad.

Es por esto que, el presente proyecto propone la creación de un Programa de asignaciones universales. El acceso a esta prestación se solicita directamente ante el organismo designado por la Autoridad de Aplicación, sin intermediarios. Se exige como único requisito la presentación del Documento Nacional de Identidad (D.N.I.) – o alguna acreditación fehaciente de la identidad personal – de los destinatarios y de los responsables de éstos. Esta asignación está destinada a la universalización en la precepción del beneficio, por lo que la exigencia por parte del estado de diferente documentación puede inhibir el acceso a la misma de los sectores de la población más vulnerables, perjudicando el espíritu de esta ley de garantizar un ingreso mínimo.

El presente Programa es de vital importancia, ya que un ingreso regular fundado en la niñez, produce impactos muy positivos en los grupos familiares más vulnerables. Se pretende bajar los niveles de pobreza e indigencia como así también promover la continuidad de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo limitando la inserción precoz de los menores en el mercado laboral. Esta situación, permite una mejor inserción de los padres en el mercado de trabajo, al menguar la presión sobre ellos para la obtención de ingresos, creando condiciones favorables para quebrar lo que suele denominarse el “círculo vicioso de la pobreza”, es decir que el fenómeno de la pobreza se reproduce así mismo transmitiéndose de generaciones en generación.

El trasfondo de este proyecto, busca modificar el modelo asistencialista y clientelar que impera en la actualidad, y sentar las bases para la discusión y creación de un nuevo modelo de reinserción social desde un paradigma ciudadano. Se pretende la construcción de consensos políticos tendientes a transformar las políticas sociales en redes de seguridad universales y preventivas, haciendo hincapié en compromisos sociales de solidaridad intergeneracional. Si bien la Ley 24.714 de Asignaciones Familiares amplía la cantidad de beneficiarios, ya que incluye a los destinatarios del sistema previsional y el subsidio por desempleo, la mayoría de los ciudadanos siguen excluidos de cualquier tipo de asignación.

CAPÍTULO II

La iniciativa de incorporar un Programa de Ahorro bancario dentro del Plan Nacional de Ingreso Universal, responde a las particulares dificultades que afronta la generalidad de los jóvenes a partir de los 18 años de edad.

La decisión que implica culminar los estudios pendientes, especializarse en el nivel terciario o la universidad, o comenzar un emprendimiento productivo, colisiona e nuestro país con las prioridades socio económicas de corto plazo, y la ausencia de programas universales que permitan planificar un proyecto de vida a largo plazo.

La planificación de instrumentos que permitan paliar esta dificultad, sin que ello implique la creación de estructuras burocráticas y maximizando el aprovechamiento de las instituciones bancarias y ministeriales existentes, inspiran este proyecto.

Actualmente la tasa de desocupación ronda el 10%, triplicando su porcentaje entre los jóvenes. Por otra parte, el contexto de incertidumbre económica nacional e internacional, afecta más crudamente a quienes se incorporan en la actividad; y el sistema universitario nacional es de cada vez más difícil acceso, a lo que se adicionan las preocupantes tasas de deserción, que rondan el 50% en los dos primeros años de cursado. La desigualdad de oportunidades es evidente en los ámbitos descriptos.

El método propuesto, de puesta en marcha automático desde la inscripción del menor en el Registro Nacional de las Personas, crea un sistema sencillo que elude todo trámite accesorio. Por otro lado, se genera una herramienta de Estado, alejada de toda especulación partidaria o sectorial y, previsible para una sociedad que expresa cada vez más inconvenientes en la inserción económica de los jóvenes.

La existencia de este instrumento básico, que se pretende se constituya en pilar de la política social nacional, considera la igualdad de oportunidades y la indistinción entre los ciudadanos como principios vectores. Facilitará asimismo, la confección de instrumentos que a partir de la garantía de acceso al Plan, permitan afrontar dificultades puntuales.

Los dos programas que componen el Plan Nacional aquí fundamentado, contemplan la revisión anual de los montos asignados por parte del Congreso de la Nación. El Ministerio de Desarrollo Social, en tanto autoridad de aplicación del Plan y agente del Estado Nacional en la materia, propondrá anualmente las modificaciones que estime convenientes al Congreso de la Nación, que por Ley promulgará los montos vigentes para los próximos doce meses.

En cuanto a las incompatibilidades que establecen algunas becas y programas, especialmente aquellos vigentes en la educación superior, se especifica en la redacción, la perfecta conformidad de ambos programas con otros instrumentos que puedan accionarse

complementariamente. La universalidad del plan, no exime en este sentido, la adscripción de los beneficiarios a instrumentos sectoriales.

Una vez cumplidos los 18 años, el joven podrá optar por tres programas alternativos para destinar sus fondos acumulados a: la culminación de sus estudios primarios o medios, la continuidad de su formación en ámbitos terciarios o universitarios o, la puesta en marcha de emprendimientos productivos. La combinación de este programa con incentivos a la contratación de jóvenes como trabajadores de empresas privadas, cubre una trilogía de opciones para los jóvenes, compuesta por estudio, trabajo e inversión. Asumiendo un rendimiento real del 3% anual, se estima que el fondo acumulado a disponer una vez alcanzada la mayoría de edad sería del orden de los \$ 8.600 (a valores constante de 2009).

Se estima que los beneficiarios del Capítulo I ascenderán a 9.000.000 de personas, mientras que los beneficiarios del Capítulo llegarían 12.000.000 de niños y adolescentes.

El costo fiscal anual estimado del programa de beneficios propuestos asciende a \$ 16.000 millones (\$ 10.000 millones anuales los beneficios correspondientes al Capítulo I y \$ 6.000 M los correspondientes al capítulo II). Estos recursos podrían obtenerse de una reformulación de las políticas sociales de transferencia de ingresos, que hoy se ejecutan por un monto similar al mencionado sin un impacto evidente en el bienestar de los niños y adolescentes.

Es por esto que la creación de un “PLAN NACIONAL DE ASIGNACIÓN UNIVERSAL A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA”, constituye una prioridad en la atención de los niños y adolescentes de nuestro país.

Por todo lo expuesto solicito la aprobación del presente proyecto de Ley.

Ernesto Sanz. – Gerardo R. Morales. -