

PROYECTO DE LEY

- SEGURO DE EMPLEO Y FORMACIÓN, ASIGNACIÓN POR HIJO Y PENSION A LA VEJEZ-

Artículo 1: Se declara la emergencia social en todo el territorio del país, teniendo por objeto garantizar que ningún hogar quede por debajo de la línea de pobreza que establece el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), reconociendo a todo jefe de hogar el derecho al seguro de empleo y formación, y a todos los trabajadores, con o sin empleo, una asignación por hijo de carácter universal que por la presente ley se crea.

Artículo 2: Dicho seguro financiará la inclusión del beneficiario en circuitos de emergencia, de economía popular y/o desarrollo local; o bien permitirá que el beneficiario complete su nivel de formación.

Artículo 3: Se crea por la presente ley el seguro de empleo y formación para todos los jefes de hogar desocupados que registrá en todo el territorio de Nación de conformidad con sus disposiciones y las normas reglamentarias que se dicten.

Artículo 4: Las disposiciones de la presente ley serán de aplicación a todos los jefes de hogar que cumplan los requisitos legales y los que determine la reglamentación de la presente norma legal.

Artículo 5: En virtud de esta ley se garantiza a todos los jefes de hogar el derecho al trabajo y a la formación mediante un seguro social que lo proteja a él y a su grupo familiar a cargo, de la contingencia del desempleo en que se encuentran quienes, queriendo y pudiendo trabajar, pierden su empleo o no tienen acceso al mismo.

Artículo 6: Se trata de un derecho humano fundamental del cual son titulares todos los jefes de hogar sin empleo o desocupados que no se subordina a ningún otro recaudo legal que el cumplimiento de los requisitos fijados por la ley y su reglamentación y se conserva en la medida del cumplimiento de las obligaciones, teniendo carácter integral e irrenunciable.

Artículo 7: Se entenderá por jefe de hogar a toda persona física, hombre o mujer, reconocido como tal por los demás miembros del grupo familiar, mayor de 18 años, o menores de esa edad emancipados por cualquiera de los motivos previstos por el Libro I, Sección I Título IX del Código Civil o con hijos reconocidos o familiares directos discapacitados a su cargo, hasta la edad jubilatoria.

Será requisito a los efectos de la aplicación de la presente ley que el beneficiario sea cabeza de un grupo familiar que comparta una vivienda y tenga relaciones directas de parentesco en línea ascendiente, descendiente o colaterales hasta el segundo grado

Se asimilará a esta situación a las uniones de hecho y familias ensambladas.-

Artículo 8: Se establece una duración ilimitada en el tiempo del derecho al seguro de empleo y formación, debiendo renovarse el derecho a la prestación en forma semestral y cumplirse con las obligaciones legales y reglamentarias.

Artículo 9: Serán computables los servicios, reglamentados por la presente ley, a los efectos previsionales.

Artículo 10: El derecho a percibir la prestación por empleo y formación se reconoce a todos los jefes de hogar que se encuentren sin empleo, o que lo hayan perdido, en relación de dependencia o

autónomos, mayores de 18 años, o emancipados por matrimonio o concubinato formalmente reconocido, hasta el cumplimiento de la edad jubilatoria fijada por la legislación previsional.

Artículo 11: Se fija una prestación uniforme de Trescientos ochenta pesos (\$ 380) a cada jefe de hogar reconocido.-

Artículo 12: La asignación por hijo consistirá en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años de edad de \$ 60 y una asignación por hijo con discapacidad equivalente a la determinada por la legislación vigente. Esta asignación será percibida por cualquiera de los padres, en forma indistinta, o por la persona que acredite la guarda, tenencia o tutela otorgada por autoridad administrativa o judicial competente, y mediando asimismo la acreditación de las siguientes circunstancias:

- haber realizado chequeos sanitarios, en instituciones hospitalarias de carácter público a los menores que motivan el beneficio y hasta su mayoría de edad;
- encontrarse el menor cumpliendo regularmente con su escolaridad, extendiéndose dicha obligación a la finalización de la educación media.

Ambas acreditaciones deberán efectuarse en forma semestral, sin perjuicio de la implementación que determine la reglamentación de la presente ley.-

Artículo 13: El derecho a la prestación supone el cumplimiento de las siguientes obligaciones:

- a) Proporcionar a la autoridad de aplicación la documentación que la reglamentación determine, así como comunicar los cambios de domicilio;
- b) Participar en los programas de formación profesional para el empleo que determine la autoridad de aplicación;
- c) Aceptar los controles que establezca la autoridad de aplicación;
- d) Solicitar la extinción de la prestación al momento de incorporarse a un nuevo puesto de trabajo.-

Artículo 14: Para acceder a la prestación de empleo y formación el Jefe de Hogar, formalmente reconocido como tal, deberá reunir los siguientes requisitos:

- a) Acreditar en forma fehaciente encontrarse en situación legal de desempleo y en disposición de aceptar un puesto de trabajo adecuado;
- b) Inscribirse en el Registro de Empleo y Formación que deberá llevar la Autoridad de aplicación;
- c) Solicitar la prestación en los plazos y formas que determine la reglamentación;
- d) No percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas.
- e) Cumplimentar la declaración jurada de recursos y demás requisitos legales, sujetos a la verificación y control que determine la reglamentación.

Artículo 15: La solicitud de la prestación deberá presentarse dentro del plazo de noventa días a partir del cese de la relación laboral, cualquiera fuera la causa, de la vigencia de la ley si no tuviera empleo o del cumplimiento de los requisitos fijados por la ley para acceder al beneficio.

Artículo 16 : Modifícase el artículo 183 de la Ley 24.241, - Institución del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones - , el que quedará redactado de la siguiente manera :

“ARTICULO 183º. - Fíjense las siguientes edades para la obtención de las prestaciones no contributivas previstas en las normas legales que a continuación se indican, con la salvedad de lo que dispone el artículo siguiente:

<i>“Ley</i>	<i>Edad</i>
13.337, art. 2º, inc. a)	70 años
13.478, art. 9º, modificado por ley 20.267	hombres 65 años

mujeres 60 años

22.430, art. 1º	70 años
23.891, art. 4º	60 años
24.018, art. 3º	65 años”

Artículo 17: Modificase el art. 1, punto 1 inc. a) del Decreto 432/97, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Tener SESENTA Y CINCO (65) o mas años de edad los hombres y SESENTA (60) o más años de edad las mujeres, en el caso de pensión a la vejez.”

Artículo 18: Elimínase el punto 2 del artículo 1º del Decreto 432/97, reglamentario del art. 9º de la ley 13.478, - Pensiones a la Vejez -.

Artículo 19: El Poder Ejecutivo Nacional arbitrará los medios adecuados para asegurar el alcance de las partidas presupuestarias necesarias que permitan la cobertura total de la pensión a la vejez dispuesta por el art. 9º de la Ley 13.478, - en las condiciones dispuestas por la modificación del artículo anterior de la presente -, a toda persona sin suficientes recursos propios, no amparada por un régimen de previsión.

La suma percibida en concepto de la mencionada asignación, en ningún caso podrá ser inferior al haber mínimo previsional dispuesto por la legislación vigente.

Artículo 20: Las prestaciones definidas por la presente ley se financiarán mediante las partidas presupuestarias que fije, anualmente, el Congreso de la Nación a través de la ley de presupuesto.

Artículo 21: La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) tiene a su cargo el pago de las prestaciones del seguro de empleo, formación y asignación por hijo.

Artículo 22: La Autoridad de Aplicación deberá dictar resolución motivada reconociendo, denegando, suspendiendo o extinguiendo el derecho a la prestación dentro del plazo de quince días en que se hubiera formulado la solicitud, pudiendo interponerse recurso por ante la Cámara Federal de la Seguridad Social, dentro del plazo de treinta días en se hubiere notificado la denegatoria, elevadas las actuaciones dentro de los cinco días y resolverse por el Tribunal en el plazo improrrogable de treinta días.

Artículo 23: Queda a cargo de la Autoridad de Aplicación la inspección y control del cumplimiento de los requisitos para acceder a la prestación, así como la aplicación de las sanciones con motivo de las infracciones al régimen legal y reglamentario y comprobar la situaciones de fraude que pudieran cometerse.

Artículo 24: La percepción de las prestaciones se suspenderá cuando el titular:

- a) No comparezca ante el requerimiento de la Autoridad de Aplicación sin causa que lo justifique;
- b) No de cumplimiento a las obligaciones fijadas en la ley y la reglamentación;
- c) Sea condenado penalmente con pena privativa de la libertad;

Artículo 25: El derecho a la prestación se extinguirá en los siguiente casos:

- a) Haber obtenido beneficios previsionales o no contributivos;
- b) Haber obtenido empleo en relación de dependencia o desempeñar trabajo por cuenta propia;
- c) Haber obtenido la prestación mediante fraude, simulación o reticencia;
- d) Incumplir las obligaciones establecidas en la ley;
- e) Negarse a aceptar los empleos adecuados ofrecidos por la autoridad de aplicación.

Artículo 26: Las acciones u omisiones contrarias a las obligaciones legales y reglamentarias serán consideradas infracciones y serán sancionadas hasta con la pérdida de la prestación conforme lo determine la reglamentación.

Artículo 27: El Poder Ejecutivo Nacional reglamentará la ley dentro del plazo improrrogable de treinta días corridos de la sanción de la vigencia de la presente.

Artículo 28: Se crea un organismo de emergencia integrado por representantes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos; de Economía; y de Educación ; empresarios, trabajadores representados por Centrales sindicales con personería gremial o simplemente inscriptas y entidades sociales que tendrá a su cargo velar por el fiel cumplimiento de la ley y su reglamentación.

Artículo 29 : De forma.-

FUNDAMENTOS

1. Introducción

Frente a un cuadro donde el discurso dominante vincula una hipotética salida de la recesión con la implementación de un “shock de confianza” (eufemismo que asocia la reducción del gasto, la flexibilización laboral y la caída de la actividad doméstica con el logro de una mejor calificación internacional y un mejor acceso al financiamiento externo), la iniciativa legislativa que se propone podría definirse como un “shock redistributivo” profundamente democrático.

Se inscribe como un proyecto que plantea un enfoque distinto para gestionar el proceso económico que no pase por abaratar y desproteger al trabajo, restringir la ciudadanía y dejar en manos de los agentes económicos con posiciones dominantes (usualmente denominados mercados) la organización de la sociedad.

Este programa de renta mínima no tendrá solamente impacto sobre la actividad económica, sobre el horizonte de evolución de la demanda y -por ende- sobre las características de la inversión y el patrón productivo, sino que implicará también la reforma del Estado en su conformación estructural y en las formas específicas de intervención. De esta manera se resitúa la planificación estatal junto a las cuestiones de empleo, previsión, educación y salud, con todo lo que ello implica en términos de reconstrucción de la ciudadanía y profundización democrática.

En efecto, la crisis que soporta nuestro país no es producto fundamental de un shock exógeno, explicado por los trastornos de la economía mundial o regional, sino de una decisión doméstica de sectores dominantes que pretenden imponer mediante el disciplinamiento social una determinada distribución de los esfuerzos y beneficios.

La crisis se explica por la aplicación de políticas que desestructuraron la producción, redujeron el valor agregado localmente, redistribuyeron ingresos, garantizaron rentas extraordinarias y mercados cautivos a la vez que desfinanciaban al estado e inducían una incorrecta inserción internacional.

Las transferencias de ingresos expresadas a través del incremento del desempleo, el subempleo y el sobreempleo, de las reducciones salariales y del empeoramiento de los niveles de vida concurrieron a incrementar las ganancias de un grupo concentrado de conglomerados sin inducir un crecimiento proporcional ni difundido de la inversión reproductiva, ni a aumentar la competitividad sistémica. Al fortalecer a los grupos mas concentrados la sociedad se ha empobrecido que, por esa causa, ve limitadas sus posibilidades de ampliar la oferta de bienes y servicios así como de distribuirla equitativamente.

Este proyecto no aspira a formular un programa integral de política económica, ni a bosquejar una arquitectura social alternativa. Simplemente intenta, al señalar y tomar en manos la emergencia, proponer una opción para el conjunto de la comunidad. Corresponde precisar, no obstante, que los lineamientos que aquí se plantean deben considerarse como parte de una propuesta donde la construcción de un orden económico mas justo se oriente, esquemáticamente, a la organización de tres subsistemas:

- a) *Creación de un área de circuitos de emergencia, economía popular y/o desarrollo local* articulados en torno a la satisfacción de las necesidades básicas.

~~~~~  
*rea de economía pública (presupuestos nacional, provinciales y municipales)* gestionada sobre la base de los criterios que plantea la experiencia de Presupuesto Participativo.

~~~~~  
rea de Economía privada gestionada sobre la base de criterios de regulación pública que -vía modificación de las rentabilidades relativas vigentes- sustituya las estrategias de inversión fundadas en la apropiación de rentas monopólicas o procedentes de recursos naturales, por estrategias que privilegien la incorporación y desarrollo del progreso técnico.

Para comprender los fundamentos, los objetivos y los instrumentos aquí propuestos se hace necesario un estudio más atento de la realidad internacional y local.

2. Situación Internacional

La economía mundial que hoy tenemos puede describirse como un sistema donde conviven una base tecnológica propia del siglo XXI con intentos por imponer ideologías que sostienen marcos regulatorios propios del siglo XIX. Esto plantea un funcionamiento capitalista que profundiza aún más, sus tendencias a la crisis (subconsumo, sobreproducción y caída de la tasa de ganancia).

La aplicación de viejos criterios de medición y regulación de la productividad en un contexto de nuevas tecnologías que aceleran la capacidad de sustitución de la fuerza de trabajo, y su combinación con formas de gestión del Estado que se fundan en criterios de rentabilidad y

eficiencia capitalista, de manera excluyente y a expensas del universo de conquistas culturales, sociales y de resguardo del medio ambiente, provocan:

- tendencias estructurales a la insuficiencia de demanda (depresión mundial);
- caída de la tasa de ganancia en los sectores productivos;
- generalizado proceso de concentración;
- predominio de la valorización financiera.

La base tecnológica hoy disponible, y la vigente correlación de fuerzas a escala mundial permiten reintroducir formas de regulación y acumulación altamente inestables que se asientan en:

- maximización de la ganancia reduciendo la inversión en fuerza de trabajo;
- reinversión de la ganancia, que además de ser baja en su destino productivo, se acumula cada vez más en medios materiales de producción (sobre un parque tecnológico distinto al anterior y fuertemente ahorrador de mano de obra);
- incremento de la productividad bajo su medida aparente (reducción de trabajo nuevo incorporado por los trabajadores a un volumen determinado de bienes y servicios).

El cuadro descrito produce una inflación de activos financieros sin base en la masa de capital invertido en la producción de bienes y servicios y en la ganancia esperada. Esto es lo que está en la base de las crisis financieras, los cracks bursátiles y la creciente volatilidad de los flujos financieros. Dicho de otro modo, la tasa de crecimiento de la especulación es mayor que la tasa de crecimiento de la economía real. Como la especulación financiera suele recaer, en una proporción importante, sobre las monedas locales y la deuda pública de los Estados, y estos recaudan sobre la base de la evolución de la economía real, la diferencia de tasas anteriormente mencionada explica que tarde o temprano se asiste a situaciones de insolvencia que se expresarán en algún punto de la cadena de pagos (Asia, Rusia, Brasil, etc.). Asimismo, en este contexto se opera una expansión del desempleo a escala planetaria y un aumento en los niveles de precarización al tiempo que se resienten las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Nos acercamos así al núcleo de la contradicción que queremos destacar. La nueva base tecnológica maximiza la capacidad productiva al tiempo que requiere de fuerza de trabajo crecientemente calificada. Pero los criterios que gobiernan la gestión de esta base tecnológica deprimen la demanda y ponen en crisis la reproducción de la fuerza laboral. Afrontar esta contradicción exige plantear que la humanidad necesita, en la presente etapa, una nueva regulación económica. Regulación que debe promover una mayor formación de la fuerza de trabajo a efectos de poder aprovechar y disponer cabalmente de los medios materiales que suministran nuevas tecnologías y vincular a todos los ciudadanos al proceso económico incrementando el número de beneficiarios efectivos de las potencialidades de la revolución tecnológica.

Una nueva regulación que impulse la demanda efectiva mundial reduciría el desempleo, aumentaría la inversión reproductiva, dinamizaría la socialización del cambio tecnológico, tonificaría los precios de los productos primarios e induciría a una redistribución progresiva de ingresos tanto en los países de mayor como los de menor desarrollo relativo.

En concreto, se trata de reemplazar el criterio de rentabilidad del capital o tasa de ganancia que sólo busca disminuir salarios, cargas sociales e impuestos, por el criterio de eficiencia del capital material y financiero invertido para producir mayor valor agregado y no sólo ganancia. En este sentido, el valor agregado se compone de la ganancia capitalista, de los salarios y cargas sociales, de los gastos de formación de la fuerza de trabajo y de los impuestos que utiliza eventualmente el Estado para financiar la reproducción de la fuerza laboral (salud, educación, entre otros). Este criterio debe articularse con otro: el de eficiencia social del valor agregado producido. Se busca así que crezca la parte del valor agregado que queda disponible para los asalariados y la población luego de retirada la ganancia capitalista. Ambos criterios se asocian con un modo distinto de medir la productividad. Frente al concepto ya descrito de la productividad aparente, se sostiene el concepto de productividad global. Es decir la optimización de los medios materiales de producción y de la fuerza de trabajo empleada para producir valor agregado suplementario por encima del valor agregado disponible de acuerdo a las tasas, acuerdos y normas en vigor.

Los criterios expuestos se completan sustituyendo la competencia destructiva de las empresas por estrategias de cooperación en una zona o región determinada y por la decisión de repartir los gastos de investigación y formación de la fuerza de trabajo. Es en este marco que cobra sentido la creación de un sistema creciente de seguridad empleo/formación donde cada ciudadano tenga derecho a estar empleado o en formación, con intercambio entra ambos roles durante su vida activa.

3. Situación Social Argentina

Luego de las transformaciones vividas durante la década del noventa la dinámica vigente en la economía argentina impone, sobre el mercado laboral, el siguiente cuadro de situación.

Cuando la economía crece, el desempleo se mantiene estructuralmente alto (nunca inferior al 12%), la precariedad se expande (las nuevas ocupaciones son de baja calificación y magro nivel de ingreso), por ende, aumenta el subempleo y el sobre empleo y la pobreza crece de modo sostenido.

Cuando la actividad económica cae (es el caso del presente año), el desempleo sube de manera significativa, la precariedad se mantiene en los niveles alcanzados y la pobreza se expande significativamente en línea con la tasa de desocupación, escalón este que no podrá absorberse dado el comportamiento ya descripto para la fase de expansión.

La dinámica expuesta define tres cuestiones básicas:

- A mayor nivel de PBI se coexiste con la misma tasa de desocupación. Por ejemplo, pese a que la economía de 1998 es mayor que la de 1994, la tasa de desempleo es la misma.
- Todo salto en la pobreza (ocurrido en los momentos de recesión) debe entenderse como estructural. De acuerdo a lo expuesto, durante las fases de crecimiento económico, la pobreza no sólo no se reduce sino que puede incluso crecer lentamente.
- A un mismo nivel de desempleo le corresponde un mayor nivel de pobreza. Así, con un 12% de desocupación, la pobreza en el Gran Buenos Aires ascendía en 1994 al 19% de la población. Así es como a fines de 1998, con el mismo nivel de desempleo, la pobreza ascendía al 26%.

Este cuadro es paralelo a otro fenómeno: la consolidación de una cúpula empresarial que, durante las últimas dos décadas, ha tendido a independizar su ciclo de negocios de la evolución de la economía local. Dicho ciclo se expande a una tasa mayor cuando la economía crece y, cuando esta ingresa en recesión, sigue expandiéndose. Dos datos sirven para ilustrar esta afirmación: Durante la década del ochenta mientras, la economía cayó un 1,9% anual, los activos de las primeras 100 firmas crecieron al 6,1%. En la década del noventa, mientras el PBI partiendo de sus bajísimos niveles de 1989/90 creció un 50 % entre 1991y 1997 (en buena medida por utilización de la capacidad ociosa de los años anteriores), las primeras 200 firmas aumentaron sus ventas un 114%, siendo la tasa de crecimiento anual de las primeras cien (16,9%) superior a las del segundo centenar (12,8%). Lo más relevante es que, frente a la recesión del año 1995 (caída del 4,4% del PBI), la facturación de las doscientas primeras se incrementó un 11%.

Otros datos abonan nuestra afirmación en este mismo sentido: un estudio reciente del INDEC para las 500 firmas de mayor facturación, constata que durante el período 1993-1997, mientras el valor agregado crecía un 37%, la productividad lo hacía en un 53% (performance ésta asentada en la expulsión de 63.000 trabajadores y en la extensión de la jornada laboral). En este marco, las ganancias de las firmas crecían un 69% y los salarios apenas se movían marginalmente incrementándose en un 6%. El sendero descripto permite tomar conciencia cabal del carácter regresivo y polarizante del sendero económico recorrido.

En números globales, la productividad creció un 70%, el PBI un 50%, la PEA un 30% y los ocupados un 15%. Frente a este proceso que implicó la agudización de la polarización en la distribución del ingreso, no se verificó ninguna alteración positiva en el comportamiento agregado de la inversión reproductiva, ni tampoco en la inserción internacional de la economía argentina.

Lo expuesto es el resultado de por lo menos cuatro características que han definido nuestro país en los últimos veinte años:

- a) La regresividad distributiva.

l papel del Estado centrado en la canalización de subsidios al capital concentrado durante la década pasada y en la transferencia de activos durante los noventa.

l tipo de capitales que integran la cúpula, que son conglomerados dueños de conjuntos de empresas que actúan en diversos sectores de la economía. Esta situación les permite continuar su expansión aún frente a los cambios en el orden macroeconómico, aprovechando el dinamismo diferencial de los distintos sectores de actividad, los aumentos de productividad no distribuidos y la transferencia de ingresos en contra de los asalariados y las PyMEs.

a valorización financiera ligada al fenómeno del endeudamiento externo. Esto implicó durante la década del ochenta que la cúpula empresarial tomó deuda para valorizarla en el sistema financiero local (con cargo al Estado) y alimentó una espectacular fuga de capitales al exterior. De igual modo, aunque bajo nuevas condiciones, durante los noventa los pasivos externos de los agentes económicos principales se vincularon con la compra de empresas públicas a bajo precio optimizando la inversión con la obtención de excedentes en mercados oligopólicos sin regulación alguna o realizando fuertes ganancias patrimoniales revendiendo sus posiciones accionarias en los consorcios de las empresas privatizadas. Por ambos métodos se alimentó también una importante fuga de capitales del orden de US\$ 40.000 millones entre 1993 y 1997.

El resultado de este comportamiento por parte de la cúpula redundo en la afirmación de una economía centrada en el predominio de actividades ligadas al sector servicios y a la explotación de actividades fuertemente asentadas en los recursos naturales. Asimismo, se multiplica el endeudamiento y se sostiene una elevada fuga de capitales al exterior como evidencia de un comportamiento rentístico.

El panorama descripto combina entonces:

- Un modelo económico que aún creciendo no tracciona favorablemente los ingresos del conjunto de la población.
- Una cúpula empresarial que ha tendido a independizar su suerte de la evolución económica local ya sea por su participación en mercados protegidos y/o segmentados, o por su readecuación frente a las consecuencias de la apertura comercial y financiera.

El sostenimiento de un cuadro de esta naturaleza define:

- a) Límites infranqueables para la gestación de un marco elemental de compromiso social que permita profundizar la democracia.

ue el núcleo de la crisis social es la desestructuración del mercado laboral. Este promueve un progresivo deterioro por tres vías:

- El alto nivel de desempleo estructural y el modo en que la evolución de esta variable influye sobre el crecimiento de la pobreza.
- El efecto que los elevados niveles de desocupación tienen sobre los niveles de ingreso y las condiciones laborales de los ocupados.
- La ruptura de las condiciones de sustentabilidad de las políticas sociales. Un esquema ocupacional donde apenas un 28% de la fuerza de trabajo disponible puede ser considerada asalariado formal pone en crisis todos aquellos sistemas sustentados en contribuciones y aportes dependientes del salario. Por ende, el acceso al empleo como forma de acceder a la ciudadanía social ha colapsado en la Argentina. No sólo por la dificultad de acceder a la ocupación, sino que además, frente al proceso de precarización vivido, tener empleo no garantiza ni supone el acceso simultáneo a las principales coberturas sociales.

Es en este marco que consideramos indispensable producir un shock redistributivo que permita afrontar la emergencia social poniendo en el centro la cuestión ocupacional. Shock que a su vez, debe inscribirse en un marco institucional y económico que promueva la inversión en transables, la caída de precios de los no transables de mercados concentrados y que se oriente a superar la restricción externa.

4. Objetivos de la Propuesta

Frente al cuadro descripto se imponen dos objetivos:

- Garantizar que ningún hogar argentino quede por debajo de la línea de pobreza que establece el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Garantizar que todo ciudadano argentino, por el sólo hecho de serlo, pueda acceder al mejor nivel posible en términos sanitarios y educacionales, así como tener garantizado un haber mínimo frente a las contingencias de la vejez, la invalidez o la muerte. Esto supone independizar el acceso a las distintas coberturas sociales de la posición que se ocupe en el mercado laboral. Dada la crisis del empleo, acceder a la ciudadanía social deberá depender del sólo hecho de haber decidido vivir en este país.

Las políticas que proponemos para avanzar en la dirección expuesta parten de un diagnóstico acerca de las razones que presionan hacia el alza en la tasa de desempleo. Desde nuestra perspectiva, el desempleo argentino es la resultante de una expansión acelerada de la población en condiciones de trabajar (PEA) y la afirmación simultánea de un perfil productivo con una escasa capacidad para generar empleo(baja elasticidad empleo-producto).

La expansión de la PEA, independientemente de tendencias sociales típicas de la modernidad, encuentra explicación, en el caso argentino, en la injusticia distributiva que alimenta la presencia de trabajadores secundarios que pretenden completar ingresos dado el desempleo y/o precarización del jefe de hogar. Esta injusticia se expresa también en la presencia de personas en edad pasiva que siguen buscando trabajo para compensar los miserables haberes jubilatorios que hoy perciben. A su vez, los límites del perfil productivo encuentran explicación en el carácter de la apertura económica vigente y en el descenso del valor agregado local sobre el valor bruto de producción. Según la información censal, el coeficiente entre el valor agregado y el valor bruto de la producción evolucionó del 30,5% en 1973 al 27,1% en 1984 para llegar al 20,9% en 1993 y seguramente ha descendido hasta hoy.

Respetando este diagnóstico, considerando la relevancia que en la etapa actual tiene la inversión en empleo y formación, regulando los tiempos de trabajo y buscando la forma que los hogares puedan salir de la situación de pobreza, se propone lo siguiente:

1. Establecer un seguro de empleo y formación para todos los jefes de hogar hoy desocupados, cuyo valor debe fijarse en relación al nivel de ingresos que establece la línea de pobreza para una familia tipo. Esta decisión de mejorar la situación de los hogares haría menos urgente la búsqueda simultánea de empleo por parte de varios miembros de la familia a la que consideramos una variante espúrea de crecimiento de la PEA.

14966420. Este seguro debe integrarse en una sola estrategia dirigida a orientar el gasto social, de manera dominante, a la conformación de un circuito económico de emergencia. Esta idea se funda en el reconocimiento de que la denominada economía de mercado no sólo posterga irracionalmente la inclusión económica de recursos humanos y productivos, sino que también deja de resolver necesidades. En función de esto consideramos factible plantear una política de alcance nacional y aplicación local en provincias y municipios, cuyo objetivo sería asignar financiamiento público (el Seguro de Empleo y Formación) para movilizar los recursos ociosos en orden a satisfacer necesidades.

Recrear este circuito económico de emergencia permitirá contribuir a resolver el problema del empleo, dar respuesta a necesidades hoy no satisfechas, recomponer el tejido social y la organización comunitaria, incrementar los ingresos, el consumo y la actividad interna.

La combinatoria entre el Seguro de Empleo y Formación y la creación de los circuitos económicos mencionados tiene varias virtudes. A saber:

- Incrementa la eficacia en la asignación del subsidio ya que para percibirlo el beneficiario debe incorporarse en una estrategia de empleo y formación.
- Eleva la necesidad de activar el rol de planificación del Estado y promueve la necesidad de una estrategia nacional de formación.

3. Reducir el tiempo de trabajo en todas sus manifestaciones:

Disminuir la permanencia de la gente en el mercado laboral de manera tal que el crecimiento de la población económicamente activa responda más a opciones de vida creadas con autonomía que a la coacción económica de la pobreza, favoreciendo así la capacidad de absorber con el dinamismo económico la oferta de fuerza laboral.

4. Asegurar la protección de la vejez:

- Albergar a través de la cobertura íntegra de una **pensión a la vejez**, que efectivamente alcance a la totalidad de las personas que se encuentren en situación de desamparo por su mayor edad, sin posibilidades de reinserirse en el mercado laboral y sin medios de subsistencia, por no contar con haber previsional o jubilatorio alguno.
- Modificar el art. 183 de la Ley 24.241 de Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, disminuyendo la edad requerida para acceder a dicho beneficio (previsto por el art. 9º de la Ley 13.478) a 65 años en los hombres y 60 en las mujeres, como manera de equiparar a la totalidad de la definida clase pasiva, conforme los términos del ordenamiento vigente en materia jubilatoria.
- Reformar el Decreto 432/97 reglamentario de la Ley 13.478, eliminando el punto 2 del artículo 1º de dicho decreto; de tal forma se suprime el requisito impuesto por la reglamentación que instaura como norma para el acceso al beneficio que *"cuando se tratare de un matrimonio, la pensión a la vejez se tramitará solamente en favor de uno de los cónyuges"*. La supresión se instituye entendiendo que, - conforme las previsiones del INDEC respecto de la línea de pobreza tenidas en cuenta para la totalidad de la presente propuesta -, el acceso al beneficio de pensión a la vejez únicamente por uno de los cónyuges (encontrándose ambos alcanzados por los demás requisitos previstos), no alcanza para proteger ese hogar de las contingencias propias de la pobreza y la vejez.-
- En idéntico sentido, garantizar que la suma a devengarse por mencionado beneficio de ningún modo resulte inferior al haber mínimo previsional vigente, debiendo la reglamentación adecuar los montos correspondientes para alcanzar dicho objetivo.
- Asegurar la cobertura total de la prestación exhortando al Poder Ejecutivo Nacional, toda vez que el art. 187 de la Ley 24.241 establece que a partir de la promulgación de dicha ley el financiamiento de las prestaciones no contributivas (como es este caso), acordadas o a acordar se atenderá con fondos provenientes de rentas generales.-

5. Costos y Financiamiento

a) Planteo Global

El criterio general que gobierna la propuesta del shock distributivo apunta a garantizar una renta mínima a los hogares con el objeto de que ninguno de ellos quede por debajo de la línea de pobreza. Este ingreso impactará sobre la actividad económica, sobre la evolución de la demanda y por ende sobre las características de la inversión y el patrón productivo. Asimismo, en tanto la renta mínima se asocia con la restitución de derechos (en el caso del seguro, a través del empleo en circuitos económicos de emergencia y en estrategias de formación; en el caso de la asignación por hijo, en la apropiación del derecho a la salud y a la educación) pone en debate el papel del Estado

no sólo en su conformación estructural sino también en sus formas específicas de intervención. Es decir, se resitúa la planificación estatal junto a las cuestiones de empleo, educación y salud con todo lo que esto implica en términos de reconstrucción de la ciudadanía y profundización democrática de la sociedad.

En términos estrictamente económicos la propuesta apunta a replantear el rumbo de la Argentina siguiendo tres grandes direcciones:

Redistribución progresiva de los ingresos. Esta se ejecuta por vía fiscal invirtiendo recursos en la población desocupada, en los niños y en los ancianos y tendiendo por esta vía a levantar la demanda interna. Los instrumentos en este terreno son la creación del seguro de empleo y formación para los jefes de hogar desocupados, el establecimiento de una asignación universal por hijo que reemplace a las actuales asignaciones familiares y la generalización del haber mínimo previsional al conjunto de la población pasiva que por cualquier caso no se encontrare en la actualidad percibiendo ningún beneficio.

Replanteo de la apertura comercial externa. Este apunta a que la mayor demanda interna no se fugue hacia el consumo de importados. Esto supone:

o Un cambio conceptual: entendemos por apertura no el ingreso irrestricto de producción extranjera en el mercado local sino la capacidad creciente de la economía de colocar su producción en el mercado mundial. Asimismo, se requiere sustituir el criterio que hasta hoy organiza el esquema arancelario (cadena de insumo producto modificada según la capacidad de lobby), por uno que privilegie de defensa de los bienes producidos localmente y que se oriente a la construcción de un nuevo perfil productivo y que se ajuste también a disciplinar los comportamientos mono u oligopólicos.

o Un mejor manejo de los organismos de control del comercio exterior y del uso de las barreras paraarancelarias.

o Un mayor aprovechamiento del margen de acción disponible en el acuerdo que mantiene la Argentina con la OMC. Nuestro arancel promedio (12%) está muy por debajo del máximo permitido (35%).

o El relanzamiento de la estrategia Mercosur como plataforma de inversiones, bloque comercial ante terceros, herramienta de negociación ante los conglomerados locales y transnacionales, escenario de solidaridad social y espacio de coordinación de políticas fiscales, industriales y macroeconómicas. Es factible combinar en este marco una mayor protección del mercado regional en consonancia con la actitud de defensa de su perfil productivo que caracteriza al socio mayor (Brasil).

Regulación del proceso de concentración económica y centralización de capitales. Esto supone tres líneas de política:

o Replantear la relación con las áreas privatizadas en torno a: nivel tarifario, uso de recursos naturales, estructura de proveedores e incorporación de progreso técnico.

o Revisar la apertura financiera con el objeto de encarecer la salida de excedente al exterior.

o Funcionalizar el papel de la Banca Pública así como otro tipo de regulaciones comerciales, fiscales y financieras con el objetivo de favorecer a las unidades productivas de menor tamaño.

b) El financiamiento:

El financiamiento se logra por dos vías:

Alterando la lógica del funcionamiento económico actual que transforma en absolutamente improductivo el esquema impositivo vigente. Esto es fácil de comprender, en tanto el patrón tributario se asienta sobre consumo y la política vigente induce la recesión y la salida exportadora, el resultado es menor recaudación tributaria.

Revisando la lógica fiscal vigente. Esta se estructura en torno a dos premisas: eliminar todo rasgo de progresividad en el sistema tributario y mantener una estrategia de subsidio al capital concentrado. Esta lógica sumada a lo expuesto en el punto anterior transforma en permanente la tendencia al desequilibrio fiscal, al tiempo que asienta toda estrategia de equilibrio presupuestario en los hombros del conjunto de la sociedad. Tanto al presionar tributariamente en términos regresivos como al restringir financiamiento a servicios esenciales.

La creación del seguro de empleo y formación para todos los jefes de hogar desocupados de \$380 requiere fondos por \$3.569 millones. Este valor considera 13 pagos para 722.400 jefes (situación a Mayo de 2000).

La creación de la asignación universal por hijo de \$60 requiere fondos por \$8.807,04 millones. Pero en tanto se pueden utilizar los fondos que hoy se destinan a las asignaciones

familiares y otros programas asistenciales (\$2.670 millones), el costo neto sería de \$6.137,04 millones.

Sin contar la pensión a la vejez, la suma del seguro más la asignación por hijo asciende a \$9.706,04 millones; incluyéndola, deben adicionarse \$ 1.767,4 millones, totalizando entonces \$ 11.473,4 millones.

Los fondos requeridos se pueden obtener del siguiente modo:

Por el aumento de la recaudación a partir de la expansión del consumo. En este punto es conveniente destacar que colocar \$11.473,4 millones en consumo tiene un efecto de recuperación de la demanda que multiplica por dos veces y media la cifra mencionada. Esto es así en tanto se aplica el efecto multiplicador del consumo en razón de que la nueva demanda al implicar mayor ingreso en las empresas financia salarios que vuelven otra vez a la demanda de consumo (cabe consignar que este efecto multiplicador se amplía cuanto mejor sea la distribución del ingreso al interior de las firmas y menor el coeficiente de importados necesario para la producción local). Siendo esto así y a partir de los datos disponibles, el incremento de demanda esperable por colocar esta cifra en nuevo consumo se acercaría a los \$28.000 millones. Esto supone un aumento de la demanda superior al 7%. Cada punto de incremento supone un aumento en la recaudación del orden de los \$800 millones, lo cual indica que por el sólo hecho de reactivar vía consumo transformando en más productivo el patrón tributario actual se podría obtener una recaudación adicional de \$5.600 millones.

Por reasignación de los Planes Sociales actualmente vigentes. En este sentido la cifra hoy conocida de Planes sociales ejecutados por el Sector Público Nacional asciende a los \$3.700 millones. Desde ya, alertamos que habría que computar en este punto, el gasto que por planes aplicados en jurisdicciones provinciales y municipales se realiza hoy y cuya cifra exacta desconocemos. En este sentido, la propuesta del shock distributivo comporta un fuerte cambio conceptual respecto a los criterios vigentes en materia de lucha contra la pobreza. Desde nuestra perspectiva sobran evidencias acerca de que la causa de la expansión de la pobreza radica en la del desempleo y en los efectos que este desata sobre el conjunto de la estructura ocupacional (subempleo, sobreempleo, trabajo clandestino y caída en los ingresos). Por lo tanto, una estrategia seria debe operar sobre la causa (el desempleo) colocando un piso a la degradación de la estructura ocupacional, y no sobre los efectos (los pobres). En este sentido, el Seguro de Empleo y Formación simboliza el nuevo nombre del "salario mínimo", piso este que no existe si no hay una estrategia explícita sobre la población desocupada. Intentamos con nuestra propuesta apuntar a una estrategia redistributiva y no de simple compensación de los efectos que el modelo genera. Por lo tanto, creemos que el actual esquema de planes debiera tender a sintetizarse en un plan troncal que apunte a financiar el seguro de empleo y formación.

La modificación estructural del régimen actual de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

La restitución de aportes patronales para los grandes contribuyentes del sector de no transables (empresas privatizadas, bancos, hipermercados) permitiría obtener aproximadamente unos \$1.500 millones.

La eliminación de las exenciones en el impuesto a las ganancias debiera permitirnos incrementar la recaudación de este impuesto en no menos de \$10.000 millones. En el curso del primer año, podría aspirarse a lograr sólo dos puntos del PBI, es decir \$5.700 millones.

Una mayor presión impositiva sobre los consumos superiores por vía de la aplicación de impuestos internos permitiría una recaudación de aproximadamente \$1.000 millones.

Surge, por lo tanto, que frente a una necesidad de fondos de \$11.473,4 millones, se exhiben alternativas de financiamiento que ascienden a \$21.300 millones. Alternativas que excluyen la consideración de que seguramente los criterios expuestos en materia arancelaria también permitirán una mayor recaudación. Asimismo, tampoco se considera la posibilidad de restituir el impuesto a los sellos a los efectos de gravar las transferencias de propiedad y las operaciones financieras de importancia, así como la recaudación potencial resultante de

una estrategia seria en lo referente al impuesto inmobiliario que hoy recaudan las provincias. En suma, lo expuesto habilita a plantear que la propuesta que estamos promoviendo tiene un costo fiscal nulo en tanto se articula con una estrategia dirigida a replantear la lógica de financiamiento del Estado argentino. Cabe consignar por último que los \$11.473,4 millones representan un 3,9% del PBI y un 12% del Gasto consolidado de la Nación, las Provincias y los Municipios (\$95.500millones). Esto es importante destacarlo ya que en tanto el desempleo y la pobreza no reconocen fronteras provinciales, el plan que nosotros promovemos debe tener alcance nacional y ejecución local. En este sentido, los apoyos ya recibidos del Gobierno de la Provincia de Santa Fe y del Intendente de Rosario; de la Legislatura de la Provincia de San Luis y de la del Chaco, de todo el arco político correntino incluida la propia Alianza, etc, del Municipio de Concordia y de los muchos otros que se esperan hablan de la posibilidad de una Iniciativa Nacional de esta naturaleza.

CUADRO NRO. 1

NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO

CONCEPTO	MONTO
Seguro de empleo y formación	\$ 3.569
Asignación por hijo	\$ 6.137,04
Pensión a la vejez	\$ 1.767,4
Total mayo 2000	\$11.473,44

CUADRO NRO.2

ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO

CONCEPTO	MONTO
Incremento de recaudación por expansión de consumo y mayor actividad	\$ 5.600
Restitución de aportes	\$ 1.000
Reasignación de planes sociales	\$ 3.700
Presión sobre consumo superior	\$ 1.000
Eliminación exenciones en ganancias	\$ 5.700
Modificación estructural régimen AFJP	\$ 4.300
TOTAL	\$ 21.300

6. Conclusiones

El esquema propuesto combina un shock fiscal redistributivo que, por su carácter progresivo, tiende a impactar sobre los niveles de consumo. Esto abre la oportunidad de replantear el patrón de consumo local otorgándole mayor entidad al mercado interno de demanda masiva.

Creemos central valorar este aspecto habida cuenta de las condiciones depresivas que caracterizan tanto a la economía local como a la internacional.

Proponemos aprovechar esta recomposición de la demanda para repensar una estrategia productiva a escala regional, entendiendo la ampliación del espacio económico no sólo como plataforma para exportar sino también como aprovechamiento del mercado interno de demanda masiva en el marco de la región. En este sentido entendemos que la escala ampliada no puede ser vista como un juego de suma cero donde un país gana a expensas del otro sino como el resultado de estrategias de complementación y de un proceso de agregación regional que incrementa la soberanía estatal sobre la política económica.

Frente a las propuestas que formulan estrategias de salida a partir del denominado shock de confianza (modo eufemístico de aludir a criterios de ajuste que asocian el logro de una mejor calificación en el sistema financiero internacional a la inducción de una reducción del producto doméstico), el shock redistributivo que aquí se plantea no sólo se funda en criterios estrictos de justicia (asociados a replantear el cuadro de ganadores y perdedores que desde hace más de dos décadas exhibe la economía argentina) sino que se presenta como la única estrategia compatible con una propuesta de compromiso social y profundización democrática. Sin embargo, desde una perspectiva económica, existe un argumento adicional que vale la pena poner en consideración. La idea del shock de confianza descansa casi exclusivamente en que la salida de la recesión se logrará a partir de factores exógenos. Concretamente, la evolución favorable de los precios de nuestros productos y del sistema financiero mundial. Por lo expuesto, en el punto relativo a la situación internacional, lo menos que puede decirse de la misma es que exhibe una elevada inestabilidad y que el crecimiento esperable de la economía argentina a partir de las condiciones imperantes en ningún caso reeditará las tasas vividas en el pasado. Por ende, la posibilidad de afrontar la crisis social que vive nuestro país a partir de una salida pensada en estos términos, resulta poco menos que ingenua. Si sabemos que, bajo estas condiciones, el descenso en la tasa de desempleo exige un crecimiento del 6% anual, la perspectiva esperable supone, incluso, la posibilidad de que la tasa de desocupación siga creciendo. Es, por lo tanto, indispensable reinstalar en el debate la idea que la propuesta que hemos formulado supone recuperar fuentes endógenas para el crecimiento. En concreto, más allá de juicios de valores, las políticas de oferta propias del paradigma neoliberal lanzadas con la excusa de afrontar los excesos de demanda e inflación terminaron agravando los problemas estructurales de la economía argentina (mala inserción internacional, desestructuración productiva, comportamientos rentísticos del capital, tendencias a la polarización en la distribución del ingreso, insuficiencia dinámica para la extensión sostenida del proceso de salarización formal). Hoy, en condiciones locales e internacionales de insuficiencia de demanda y de deflación, parece lógico y recomendable comenzar a hablar de políticas que reconfiguren, expandan y diversifiquen la demanda.