

Proyecto de Ley presentado en el Congreso Nacional

ARTICULO 1º: Convócase el día 10 (diez) de diciembre del año 2001 a consulta popular vinculante en todo el territorio de la Nación Argentina, - conforme lo previsto en los Títulos I y III de la Ley 25.432 - , para que los ciudadanos se pronuncien respecto del Proyecto de Ley de *Seguro de Empleo y Formación, Asignación por Hijo y Pensión a la Vejez*, ingresado por ante la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, y cuyo texto se reproduce formando parte integrante de la presente Ley.-

ARTICULO 2º: El texto del proyecto de ley que se someterá a consulta popular será el siguiente:

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 regirá 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>
<i>13.337, art. 2º, inc. a)</i>	<i>70 años</i>
<i>13.478, art. 9º, modificado por ley 20.267</i>	<i>Hombres 65 años</i> <i>Mujeres 60 años</i>
<i>22.430, art. 1º</i>	<i>70 años</i>
<i>23.891, art. 4º</i>	<i>60 años</i>
<i>24.018, art. 3º</i>	<i>65 años”</i>

Artículo 17: *Modifícase 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 1° del Decreto 432/97, reglamentario del art. 9° 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. 9° 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.

ARTICULO 3º: A los efectos del pronunciamiento popular respecto del proyecto de ley referido en el artículo anterior, - y conforme lo dispuesto por el art. 9 Ley 25.432 - , el electorado deberá incluir la respuesta afirmativa o negativa, a las siguientes preguntas :

1. ¿Está de acuerdo con la creación de un Seguro de Empleo y Formación para todo Jefe de Hogar Desocupado que fije una prestación uniforme de trescientos ochenta pesos (\$ 380)?

2. ¿Está de acuerdo con establecer una asignación mensual fija de sesenta pesos (\$ 60) por cada hijo menor de 18 años de edad, y una asignación mensual por hijo con discapacidad equivalente a la determinada por la legislación vigente?

3. ¿Está de acuerdo con que la edad mínima para acceder a la pensión a la vejez, - destinada a toda persona sin suficientes recursos propios, no amparada por un régimen de previsión -, sea fijada en SESENTA Y CINCO (65) años en los hombres y SESENTA (60) en las mujeres, debiendo la misma no resultar inferior al haber mínimo previsional y asegurando el Poder Ejecutivo Nacional las partidas presupuestarias para su cobertura total ?

ARTICULO 4º: Para la implementación de la Consulta Popular dispuesta por el artículo primero de esta Ley, y conforme la consulta especificada en el artículo anterior, será utilizado el modelo de boleta que a continuación se presenta :

SI

NO

Consulta Popular (Ley 25.432)

-10 de diciembre de 2001-

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

1. ¿Está de acuerdo con la creación de un Seguro de Empleo y Formación para todo Jefe de Hogar Desocupado que fije una prestación uniforme de trescientos ochenta pesos (\$ 380)?

2. ¿Está de acuerdo con establecer una asignación mensual fija de sesenta pesos (\$ 60) por cada hijo menor de 18 años de edad, y una asignación mensual por hijo con discapacidad equivalente a la determinada por la legislación vigente?

3. ¿Está de acuerdo con que la edad mínima para acceder a la pensión a la vejez, - destinada a toda persona sin suficientes recursos propios, no amparada por un régimen de previsión -, sea fijada en SESENTA Y CINCO (65) años en los hombres y SESENTA (60) en las mujeres, debiendo la misma no resultar inferior al haber mínimo previsional y asegurando el Poder Ejecutivo Nacional las partidas presupuestarias para su cobertura total ?

Consulta Popular (Ley 25.432)

-10 de diciembre de 2001-

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

1. ¿Está de acuerdo con la creación de un Seguro de Empleo y Formación para todo Jefe de Hogar Desocupado que fije una prestación uniforme de trescientos ochenta pesos (\$ 380)?

2. ¿Está de acuerdo con establecer una asignación mensual fija de sesenta pesos (\$ 60) por cada hijo menor de 18 años de edad, y una asignación mensual por hijo con discapacidad equivalente a la determinada por la legislación vigente?

3. ¿Está de acuerdo con que la edad mínima para acceder a la pensión a la vejez, - destinada a toda persona sin suficientes recursos propios, no amparada por un régimen de previsión -, sea fijada en SESENTA Y CINCO (65) años en los hombres y SESENTA (60) en las mujeres, debiendo la misma no resultar inferior al haber mínimo previsional y asegurando el Poder Ejecutivo Nacional las partidas presupuestarias para su cobertura total?

ARTICULO 5º: De forma

FUNDAMENTOS

I. Presentación del Proyecto

1. Introducción

El proyecto cuyo sometimiento a consulta popular se dispone, plantea un nuevo enfoque para comenzar a salir de la crisis coyuntural y estructural de la República Argentina sin tener que abaratar y desproteger al trabajo ni restringir la ciudadanía.

El proyecto propone un programa de renta mínima con efectos sobre la actividad económica y el horizonte de evolución de la demanda, redireccionando las características de la inversión y el patrón productivo. También implicará la reforma del estado no sólo en su conformación estructural sino también en las formas específicas de intervención. Esto es, resituar la planificación estatal junto a las cuestiones de empleo, previsión, educación y salud, con las implicancias de reconstrucción de la ciudadanía y profundización democrática de la sociedad.

En efecto, la crisis que soporta nuestro país no es producto fundamental de un shock exógeno explicado a través de 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, entonces, 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 concurren 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. Fortaleciendo a los grupos más concentrados, la

sociedad se ha empobrecido y, 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, a partir de señalar y hacerse cargo de 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 más 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.
- b) Área de economía pública (presupuestos Nacional, provinciales y municipales) gestionada sobre la base de los criterios que plantea la experiencia de Presupuesto Participativo.
- c) Área 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.

Los fundamentos, objetivos e instrumentos que aquí se proponen requieren para su debida explicitación del desarrollo de dos reflexiones: una asociada a la situación internacional y otra vinculada con la realidad local.

2. Situación Social Argentina

Hoy en día, cuando la economía argentina 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.

En caso de crisis, el desempleo sube de manera significativa, la precariedad se mantiene en los niveles alcanzados y la pobreza crece en línea con la tasa de

desocupación (escalón que no podrá absorberse dado el comportamiento de la fase expansiva).

En síntesis, un PBI en crecimiento coexiste con altas tasas de desocupación.

Asimismo, todo aumento de la pobreza (ocurrido en los momentos de recesión) se vuelve estructural.

A igual nivel de desempleo le corresponde un mayor nivel de pobreza : con un 12% de desocupación en 1994, un 19% de la población del GBA estaba por debajo de la línea de pobreza ; a fines del año '98, a un mismo nivel de desempleo correspondía una tasa de pobreza del 26%.

Este fenómeno contrasta con el ciclo económico empresarial para el mismo período, que se expande en ciclos de crecimiento y en momentos de crisis. En la década del noventa, mientras el PBI creció un 50 % entre 1991y 1997, 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%). Frente a la recesión del año 1995, cuando el PBI cayó un 4,4%, la facturación de las doscientas primeras se incrementó un 11%.

Un estudio reciente del INDEC para las 500 firmas de mayor facturación durante el período 1993-1997 muestra que mientras las ganancias de las firmas crecían un 69%, los salarios apenas se movían marginalmente incrementándose en un 6%.

El resultado de lo expuesto se traduce en un modelo económico que aún creciendo no tracciona favorablemente los ingresos del conjunto de la población, alimentando una crisis social que desestructura el mercado laboral a través de:

- 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 las elevadas tasas 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.

Es en este marco que consideramos indispensable producir un shock redistributivo que permita afrontar la emergencia social poniendo en el centro la cuestión ocupacional, que a su vez se inscriba 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.

3. Objetivos de la propuesta

Frente al cuadro descrito 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 (INDEC).
- Garantizar que todo ciudadano argentino pueda acceder al mejor nivel de vida posible en términos sanitarios, educativos y de protección contra las contingencias de la vejez, la invalidez y la muerte. Esto supone independizar el acceso a las distintas coberturas sociales de la posición que se ocupe en el mercado laboral.

Entendemos que 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 en el caso argentino encuentra explicación en la injusticia distributiva que alimenta la presencia de trabajadores secundarios que pretenden completar ingresos debido a la situación de desempleo o precarización laboral del jefe de hogar. Esta injusticia se expresa también en la presencia de personas en edad pasiva que siguen buscando trabajo para compensar los escasos 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 (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).

En base a este diagnóstico, proponemos 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.

2. Este seguro debe integrarse en una sola estrategia dirigida a orientar el gasto social a la conformación de un circuito económico de emergencia. Esta idea se funda en el reconocimiento de que el actual modelo económico no sólo posterga irracionalmente la inclusión económica de recursos humanos y productivos, sino que, por el contrario, agudiza este proceso de exclusión. 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 vistas a satisfacer necesidades (ver punto 2, *Creación de los circuitos económicos de emergencia* del capítulo III).

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 reinsertarse 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. 9° 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 1° de dicho decreto; de tal forma se suprime el requisito impuesto por la reglamentación que instaure 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.-

4. 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 resitua 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 trasnacionales, 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 el 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

5. 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.

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.

El shock redistributivo que aquí se plantea no sólo se funda en criterios estrictos de justicia sino que se presenta como una estrategia novedosa compatible con una propuesta de compromiso social y profundización democrática. Desde una perspectiva económica la propuesta de reactivación vigente hoy en día se basa casi exclusivamente en una salida a partir de factores exógenos, es decir la evolución favorable de los precios de nuestros productos en el mercado internacional y del sistema financiero mundial. Entendiendo que el descenso en la tasa de desempleo exige un crecimiento del 6% anual, la perspectiva esperable bajo estas condiciones supone, incluso, la posibilidad de que la tasa de desocupación siga creciendo. Ante esta improbable solución, proponemos la recuperación de fuentes endógenas para el crecimiento. Hoy, en condiciones locales e internacionales de insuficiencia de demanda y de atisbos de deflación, parece lógico y recomendable comenzar a hablar de políticas que reconfiguren, expandan y diversifiquen la demanda.

II. La Consulta Popular

A partir de la reforma del año 1994, se incorpora dentro del Capítulo Segundo de la Carta Magna -“Nuevos Derechos y Garantías”- el Artículo 40, que textualmente reza :

Artículo 40- El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.

El Congreso o el Presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.

De esta manera queda consagrada la posibilidad de que el pueblo pueda tener una incidencia directa sobre la determinación de aquellas decisiones de política consideradas de vital importancia por sus consecuencias en el corto, mediano o largo plazo sobre la Nación. La alternativa de una Consulta Popular -junto con la de Iniciativa Popular expuesta en el Artículo 39 de la Constitución reformada- integra un sistema de participación ciudadana de excepcionales características.

La reglamentación para determinar el ejercicio de dicho instituto fue sancionada por este Parlamento a través de la Ley 25.432 de junio de 2001. En la misma se establecen las categorías de Consulta Popular vinculante y no vinculante.

La primera de las posibilidades, bajo cuyo ámbito proponemos la presente consulta, prevé que en dicho caso el voto de la Ciudadanía sea obligatorio, resultando válida la Consulta en caso de haberse emitido más del 35% de los votos habilitados. Es de destacar en el caso de la Consulta Popular Vinculante que, de pronunciarse afirmativamente la mayoría del electorado interviniente, se produce la conversión automática en Ley Nacional de la propuesta sometida a votación.

Conforme al articulado y la fundamentación expuesta el proyecto cuya aprobación se pretende someter a Consulta Popular reúne importantes características que a nuestro criterio habilitan la instauración de dicho procedimiento.

En efecto, son tres los elementos ponderados que nos llevan a sostener la necesidad de la consulta :

1- La situación de crisis socio-económica imperante en el país y su progresivo deterioro exigen respuestas no solo de tipo coyuntural, sino reformas profundas tanto en el Estado como en el desarrollo de las relaciones en el seno del tejido social y entre los diferentes agentes de la economía.

6597660- Teniendo en cuenta lo descrito en el punto anterior, la magnitud de las reformas económicas y políticas que implican el éxito de la Consulta imponen la necesidad de un firme respaldo del conjunto de la población que vaya mas allá de las tendencias políticas.

6597661- Por su carácter universal, las consecuencias de la aplicación de dicho Proyecto abarcarán al conjunto de la población, siendo fundamental contar con la aprobación de la mayoría de los ciudadanos.

Por estas razones, cuya pertinencia se desprende del primer capítulo de los Fundamentos, se encuentra legitimada la importancia de obtener el acompañamiento del conjunto de los habitantes de la Nación, de manera que su intervención sea determinante en la indefectible decisión del Congreso y el Poder Ejecutivo para asumir la responsabilidad de direccionar los destinos de este país hacia una solución de desarrollo y de realización de largo plazo. En tal sentido, el reconocimiento del derecho de cada ciudadano a estar protegido de la pobreza y el hambre resulta indispensable para que se tornen operativos los principios y derechos consagrados por la Constitución Nacional.

III. Anexos y otros documentos

Se adjunta a continuación información legal que avala los puntos expuestos en el capítulo I de los fundamentos.

1. Referencias legales

1).- En el informe sobre la Seguridad Social en la perspectiva del año 2000, de la O.I.T. se señala que “... la seguridad social tiene objetivos más vastos que los de prevenir o aliviar la pobreza”, cual es el de “... dar a los individuos y a las familias la tranquilidad de saber que el nivel y la calidad de su vida no se verán significativamente menoscabados, hasta dónde sea posible evitarlos, por ninguna circunstancia económica o social” (Laroque Pierre y otros, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1984).

En esta misma línea de pensamiento ha organizado nuestra constitución los sistemas de seguridad social, basado en los valores fundamentales de justicia, solidaridad, integralidad e irrenunciabilidad de los derechos sociales.

En un importe fallo la Corte Suprema de Justicia Argentina interpretó la seguridad social dentro de la constitución como norma de convivencia social, siendo la justicia social la línea directriz diciendo que: “ El objetivo preeminente de la Constitución, según expresa su Preámbulo, es lograr el bienestar general, lo cual significa decir la justicia en su más alta expresión, esto es, la justicia social, cuyo contenido actual consiste en ordenar la actividad ínter subjetiva de los miembros de la comunidad y los recursos con que ésta cuenta con vistas a lograr que todos y cada de sus miembros participen de los bienes materiales y espirituales de la civilización” ... “ (Trabajo y Seguridad Social, 1975, Pág.93).

Carlos Cossio decía que la solidaridad “ consiste en la participación con que alguien corresponda o soporta lo que a otro le ocurre, de tal manera que en el primero incide algo de la suerte del segundo” (Teoría Ecológica del Derecho, Abeledo Perrot, Bs.As., 1961).

El principio de solidaridad constituye el punto de partida de todas las instituciones de seguridad social caracterizada por el recíproco apoyo que se prestan los seres humanos y justifica la recíproca responsabilidad que asumen.

Esta iniciativa se inscribe en los mencionados principios constitucionales que consideran los derechos sociales, el trabajo, la educación y los derechos de la seguridad social como un derecho humano fundamental, de carácter universal.-

2) En la Argentina el tratamiento constitucional de la seguridad social tiene un antecedente importante en la reforma de 1949.

En el capítulo III, el art. 37 incluía dentro de los derechos del trabajador en el punto 7. el Derecho a la seguridad social. *“El derecho de los individuos a ser amparados en los casos de disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo, promueve la obligación de la sociedad de tomar unilateralmente a su cargo las prestaciones correspondientes o de promover regímenes de ayuda mutua obligatoria destinados, unos y otros, a cubrir o complementar las insuficiencias o inaptitudes propias de ciertos períodos de la vida o las que resulten de infortunios provenientes de riesgos eventuales”*.

La reforma de la Constitución Nacional de 1957 incorporó el artículo 14 bis, cuyo tercer párrafo alude específicamente a los beneficios de la seguridad social y lo hizo estableciendo una obligación jurídica a cargo del Estado y derechos y obligaciones a cargo de las personas.

Significó la constitucionalización de los derechos económicos y sociales como derechos fundamentales del hombre en el mismo rango de los derechos civiles y políticos.

El seguro social obligatorio se consolida en la reforma constitucional de 1957, ratificándose en la Convención constituyente de 1994. El art. 14 nuevo dice textualmente:

“El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes,...” agregando en su tercer párrafo que: *“...El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”*.-

Es en el marco de estos principios que se inserta la presente iniciativa.

En el texto constitucional el trabajo y la seguridad social son un aspectos importantes de las exigencias de "bienestar" contempladas en el Preámbulo ("promover el bienestar general"), en el Art.14 bis (programa constitucional en materia de seguridad social y reconocimiento de derechos sociales y económicos como parte de los denominados derechos fundamentales de los seres humanos), en las directivas dadas al legislador ordinario en el Art.75 incisos 18 y 19 (cláusulas

del progreso y del desarrollo humano) inciso 22 (reconocimiento de que los Tratados Internacionales que enumera, entre otros, en relación a la materia de la presente iniciativa, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre Derechos del Niño tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos), inciso 23 (“Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad; “Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo...””) y el inciso 24 que incorpora el resto de los tratados internacionales con jerarquía superior a las Leyes.

La incorporación de los tratados internacionales con jerarquía constitucional incrementó el compromiso del Estado argentino con las políticas de protección al trabajo y de promoción de la seguridad social.

((Específicamente los mencionados derechos y la protección de la familia están contemplados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 17 *“Protección a la familia...La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la Sociedad y el Estado...”* y 26 *“Desarrollo progresivo...Los estados partes se comprometen a adoptar providencias,...para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación...contenidas en la Carta de la organización de los estados Americanos...”*; en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo VI *“Derecho a la constitución y protección de la familia”* , en su artículo XIV *“Derecho al trabajo y a una justa retribución”*, y en su artículo XVI *“Derecho a la seguridad social...Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación...”*; en la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 22 *“Toda persona...tiene derecho a la seguridad social, y a obtener,...la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre*

desarrollo de su personalidad.", en el artículo 25.1 "Derecho a un nivel de vida adecuado...derecho a los seguros en caso de desempleo...".

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 9 establece que "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social". Recientemente la Argentina ha sancionado la ley 24.658 aprobando el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- Protocolo de San Salvador, que en su artículo 9 reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social, suscribiendo los Estados partes el "*compromiso a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social*".

En el Preámbulo del mencionado Protocolo Adicional, luego de reafirmar el propósito de consolidar en el Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos humanos esenciales del hombre, se dice que "*Considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exige una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros (párrafo cuarto)*".

El marco constitucional se complementa con las directivas dadas al legislador ordinario, en el art. 75 inc. 19 del nuevo texto de la Constitución Nacional, en dónde expresamente dice que debe: "*Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores...*"

3). Es función esencial del Congreso de la Nación optimizar los medios para lograr el fin buscado por el legislador constitucional. Creando las condiciones de igualdad en la sociedad para que las personas puedan lograr el pleno desarrollo de sus personalidades, de acuerdo al proyecto de vida que cada uno está en libertad

de elegir, de tal manera que todos los habitantes puedan participar del bienestar común.

El conjunto de principios y valores enunciados en el citado artículo constitucional forma parte del sistema de derechos humanos reconocidos por la comunidad internacional.

La interpretación de la materia de la seguridad social se refuerza con el concepto de desarrollo humano. Es necesario vincular ese derecho con la "igualdad real de oportunidades", con la no "discriminación" y con la trascendente mención "al progreso económico con justicia social" contenidos en el texto constitucional.

La Declaración de Naciones Unidas sobre el desarrollo, de 1986 considera el desarrollo humano un derecho fundamental de cada ser humano y de todos los pueblos, siendo claro que corresponde a los estados la obligación de asegurar las condiciones objetivas para que cada persona pueda hacer efectivo su derecho a desarrollarse como tal (concordante con el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos).

"La equidad de las oportunidades no consiste solo en compensar en el punto de partida las desigualdades de la naturaleza o las disparidades de fortuna: apunta a dar de manera permanente los medios de volver a encarrilar la existencia; su objetivo es dar a los individuos los medios de hacer frente a todos los azares que no son de orden clásicamente asegurador (acontecimientos familiares, problemas personales, rupturas profesionales repetidas, etc.). Así al ser más individualizados los derechos sociales pueden comprenderse y ampliarse. Vuelve a ser posible repensar positivamente en términos de conquista social, mientras que el enfoque clásico conduce, en el mejor de los casos, a una problemática de la "conservación de lo adquirido", cuando no a la aceptación resignada de su lenta erosión" (p. 210, Pierre Rosanvallon La Nueva cuestión social, Manantial, Bs.As., 1995).

4).- Los fines y directivas fijados por nuestro sistema constitucional responden al marco orientativo de las normas internacionales que con especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales señalan la necesidad de su promoción progresiva y obligan a los estados partes de los tratados a lograr su cumplimiento hasta el máximo de los recursos disponibles (art. 26 de la

Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 4 de la Convención de los derechos del Niño, arts. 2, 6, 11, 13, 14 del Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

La fórmula que emplean los tratados, desde 1994 parte de nuestra constitucional, es "*hasta el máximo de los recursos disponibles*".

Los derechos sociales, junto con las libertades civiles y políticas son derechos fundamentales preferidos que requieren para su cumplimiento asignarle el máximo de recursos disponibles; no en función de topes arbitrarios, o subordinándolos a razones de estado, sino en consonancia con la fórmula política y los valores adoptados por el nuevo bloque constitucional. En el momento de aprobar el presupuesto se debe definir el máximo disponible de acuerdo con la escala axiológica constitucional distribuyendo de esa manera ingresos y gastos. En este caso lo más valioso, lo que debe tener preferencia es asignar el máximo de los recursos disponibles para asegurar el pleno desarrollo de la persona humana.

Disponer el máximo de los recursos disponibles para posibilitar el desarrollo humanos es un estándar insoslayable para el legislador argentino. En el orden de prioridades está por encima de la deuda externa. Señala al respecto Bidart Campos que "*Todo radica, entonces, en diagramar y planificar con el más objetivo criterio de justicia que sea viable, el orden axiológico de los gastos públicos, y encabezarlos con las necesidades básicas que desde una valoración justa resultan vitales para las personas en orden a sus derechos sociales*" (El orden socioeconómico en la constitución, Pág. 344, EDIAR, 1999).

Generar empleo es también expandir el mercado de trabajo y proveer a la formación profesional de los trabajadores es estimular su capacitación y perfeccionamiento laboral en todos sus aspectos. Cuando en el Art. 75 inc.2 regula las contribuciones sujetas a coparticipación fija una serie de criterios objetivos a los cuales debe responder el Congreso: el reparto debe ser equitativo, solidario y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e

igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. Estos parámetros son los que deben presidir el reparto del presupuesto nacional.

El inciso 23 es otra clave interpretativa para el legislador "*...los niños, los ancianos, las mujeres y los discapacitados...*" debe leerse conjuntamente con el art. 14 bis de la Constitución.

5).- La familia tipo en que se basan históricamente los seguros sociales tiene un jefe de familia (masculino, ahora también femenino) que obtiene sus ingresos de una relación laboral formal y que realiza sus aportes a la seguridad social. Los cambios en el trabajo y en el modelo de familia hacen imperioso ampliar los conceptos tradicionales de jefe de hogar.

El preámbulo de la constitución de la OIT, aprobado en 1919, mencionaba "la lucha contra el desempleo", en cumplimiento de ese mandato constitucional la O.I.T. adoptó el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima, 1952 núm. 102) que cubre las ramas clásicas en la materia: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes.

El Convenio de la O.I.T. 168 (1988) es terminante al decir en su Art. 2 que: "*Todo miembro deberá adoptar medidas apropiadas para coordinar su régimen de protección contra el desempleo y su política de empleo...*"

La cobertura de la contingencia de la falta de trabajo, formación y asistencia a la familia integra hoy el plexo de derechos fundamentales de todas las personas que habitan nuestro país. Es una obligación de la sociedad y, por ende, del estado garantizar a todos sus integrantes un puesto de trabajo libre y productivo, una formación integral, y el desarrollo pleno de su grupo familiar.-

De todo lo expuesto surgen con meridiana claridad los fundamentos de esta legislación de emergencia social que se propone como respuesta positiva a la crítica situación que viven los trabajadores.-

2. Creación de los circuitos de emergencia, economía popular y/o desarrollo local.

Esta estrategia implica que:

- Hacer un relevamiento de los recursos humanos ociosos (fundamentalmente jefes de hogar) y de los recursos en materia de prestación de servicios y oferta productiva que también se encuentren en situación crítica o de paro forzado. Nos referimos a pequeños y medianos empresarios, microempresarios, ONGs, etc.
- Simultáneamente, un relevamiento de las necesidades básicas insatisfechas en la zona. Concretamente, nos referimos a: alimentación, vestimenta, vivienda, infraestructura urbana, servicios sanitarios, educacionales, atención a la tercera edad, etc. Hecho este mapa de recursos ociosos y necesidades insatisfechas, el objetivo de la propuesta que estamos formulando sería asignar el financiamiento público con el objeto de activar los recursos ociosos y resolver necesidades. El desarrollo de esta iniciativa exige tomar en cuenta algunas cuestiones. Es evidente que los beneficios sociales y económicos del programa planteado se amplían al reducirse el tiempo y el gasto de traslado de los beneficiarios. Por ende, concentrar la asignación de los recursos en los residentes en la zona parece ser imprescindible. Encarar esta iniciativa exige centralizar en un organismo la totalidad de los recursos fiscales, financieros, humanos y tecnológicos disponibles, a efectos de hacer economía de escala y ponderar correctamente la masa crítica de recursos. Esto significa que si bien el reconocimiento del territorio (recursos y necesidades) y la asignación de los fondos le otorga un papel relevante a la órbita municipal, el carácter de la propuesta sólo puede desarrollarse con eficacia a través de una instancia de planificación nacional. La conformación de un consejo nacional por el empleo con representación plural en términos partidarios y multisectorial en términos sociales, puede otorgar el marco adecuado par el desarrollo de esta iniciativa.

A los efectos de ser precisos, parece indispensable identificar el carácter de la fuente de trabajo que se promueva. Si se trata de emprendimientos productivos, la política pública debe orientarse a suplir el problema de la competitividad externa en términos de la relación tecnología-mano de obra. En concreto, cuanto mayor sea el aprovechamiento de ventajas comparativas en las zonas, menor el costo fijo de organización en la explotación y más diferenciado cualitativamente el producto obtenido, mejor será la relación monto de subsidio/puesto de trabajo creado. Si por el contrario, la actividad promovida se orienta al campo comercial y/o de servicios personales, las políticas públicas deberán poner énfasis en la regulación de la concentración de mercados. En todos los casos, es imprescindible acompañar estos procesos con políticas de calificación laboral.

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