

DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES  
ORDENES DEL DÍA

CONGRESO NACIONAL

# CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2015

## ANEXO AL ORDEN DEL DÍA N° 346

Impreso el día 7 de julio de 2015

### SUMARIO

#### COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

**Dictamen** en el mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo referido a la movilidad de las asignaciones familiares. (P.E.-122/15.)

#### **Dictamen en minoría**

*Honorable Senado:*

Vuestra Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el proyecto de ley del Poder Ejecutivo nacional, registrado bajo expediente P.E.-122/15 (mensaje 1.165/15), "estableciendo que las asignaciones familiares previstas en la ley 24.714, sus normas complementarias y S/M, con excepción de la establecida en el inciso e) del artículo 6° de la misma, serán móviles"; y, por las razones que dará el miembro informante, os aconseja la aprobación del siguiente

#### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados...*

Artículo 1° – Las asignaciones familiares previstas en la ley 24.714, sus normas complementarias y modificatorias, con excepción de la establecida en el inciso e) del artículo 6° de la ley 24.714, serán móviles.

El cálculo del índice de la movilidad se realizará en forma trimestral conforme a lo previsto en el anexo I de esta ley.

La movilidad se aplicará al monto de las asignaciones familiares y a la actualización

de los rangos de ingreso del grupo familiar que determinan el cobro, en los casos en que corresponde su utilización.

En ningún caso la aplicación de dicho índice podrá producir una disminución del valor de la asignación.

Art. 2º – El valor de la asignación universal por hijo para protección social y la asignación por embarazo para protección social, para los titulares residentes en las zonas previstas en la ley 23.272, modificada por la ley 25.955, constituida por las provincias de La Pampa, Río Negro, Chubut, Neuquén, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y el Partido de Patagones de la provincia de Buenos Aires, tendrá un importe diferencial consistente en aplicar el coeficiente uno con tres décimos (1,3) sobre el valor base de la asignación vigente para cada periodo. Igual tratamiento tendrán los titulares residentes en las provincias del NOA (Noroeste Argentino), Tucumán, Catamarca, Salta, Jujuy y Santiago del Estero; y las del NEA (Noreste Argentino), Corrientes, Misiones, Formosa y Chaco.

Art. 3º – La Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) tendrá a su cargo el cálculo de la movilidad de conformidad con las pautas establecidas en la presente ley.

Art. 4º – La movilidad establecida en esta ley se aplicará por primera vez en oportunidad del cálculo correspondiente al mes de septiembre del año 2015.

Art. 5º – El tope de ingresos previsto en el artículo 3º de la ley 24.714 y sus modificatorias, se ajustará de acuerdo con la variación que se produzca en la ganancia no imponible y/o en las deducciones por carga de familia, previstas en el artículo 223 inciso b) de la Ley de Impuesto a las Ganancias, (t.o. en 1997) y sus modificaciones y complementarias.

Art. 6º – No podrá un mismo titular recibir prestaciones del régimen de asignaciones familiares y a la vez aplicar la deducción especial por hijo o cónyuge prevista en el impuesto a las ganancias.

Art. 7º – Modifícase el inciso c) del artículo 1º de la ley 24.714, Ley de Asignaciones Familiares, el que quedará redactado de la siguiente forma:

c) Un subsistema no contributivo compuesto por la asignación por embarazo para

protección social y la asignación universal por hijo para protección social, destinado, respectivamente, a las mujeres embarazadas y a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina; que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal o cuyos ingresos provengan de actividades independientes que se encuentren inscritas en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, en la categorías B, C, D y E del tributo o en el Régimen especial de Monotributo Social regulado en el título IV de la ley 24.977.

Art. 8º – Modificase el artículo 14 bis de la ley 24.714, Ley de Asignaciones Familiares, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 14 bis: La asignación universal por hijo para protección social consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de dieciocho (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la ley 24.714, modificatorias y complementarias.

La asignación universal por hijo para protección social se abonará por cada beneficiario acreditado por el grupo familiar.

Art. 9º – Modificase el artículo 14 ter de la ley 24.714, Ley de Asignaciones Familiares, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 14 ter: Para acceder a la asignación universal por hijo para protección social, se requerirá:

- a) Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país;
- b) Acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor, mediante documento nacional de identidad;

- c) Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor, mediante la presentación de las partidas correspondientes y en los casos de adopción, tutelas y curatelas los testimonios judiciales pertinentes;
- d) La acreditación de la condición de discapacidad será determinada en los términos del artículo 2º de la ley 22.431, certificada por autoridad competente;
- e) Acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios que establezca la reglamentación y del plan de vacunación obligatorio del beneficiario, hasta los cuatro (4) años de edad, inclusive;
- f) Acreditar la concurrencia de los beneficiarios a establecimientos educativos, desde los cinco (5) años de edad hasta los dieciocho (18) años;
- g) El titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente y a las calidades invocadas, de comprobarse la falsedad de algunos de estos datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.

Art. 10. – Modificase el artículo 14 quáter de la ley 24.714, Ley de Asignaciones Familiares, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 14 quáter: La asignación por embarazo para protección social consistirá en una prestación monetaria no retributiva mensual que se abonará a la mujer embarazada desde la décimo segunda semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo.

La percepción de esta asignación no será incompatible con la asignación universal por hijo para protección social por cada menor de dieciocho (18) años, o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado, a cargo de la mujer embarazada.

En caso de embarazo múltiple, corresponderá la percepción del importe

equivalente a una (1) asignación por embarazo para protección social por cada hijo concebido.

Art. 11. – Modificase el artículo 14 quinquies de la ley 24.714, Ley de Asignaciones Familiares, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 14 quinquies: Para acceder a la asignación por embarazo para protección social, se requerirá:

- a) Que la embarazada sea argentina nativa o por opción, naturalizada o residente, con residencia legal en el país;
- b) Acreditar identidad, mediante documento nacional de identidad;
- c) La acreditación del estado de embarazo mediante la inscripción en el "Plan Nacer" del Ministerio de Salud. En aquellos casos que prevea la reglamentación, en que la embarazada cuente con cobertura de obra social, la acreditación del estado de embarazo será mediante certificado médico expedido de conformidad con lo previsto en dicho plan para su acreditación.

La embarazada deberá acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios durante la gestación de acuerdo a lo que establezca la reglamentación.

Si el requisito se acredita con posterioridad al nacimiento o interrupción del embarazo, no corresponde el pago de la asignación por el período correspondiente al de gestación;

- d) La presentación por parte del titular del beneficio de una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente y a las calidades invocadas. De comprobarse la falsedad de alguno de estos datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.

Art. 12. – Modificase el artículo 9º del decreto 1.602/09, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 9º: La percepción de las prestaciones previstas en el presente decreto resultan incompatibles con el cobro de cualquier suma originada en prestaciones contributivas o no contributivas nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo las prestaciones de las leyes 24.013, 24.241 y 24.714 y sus respectivas modificatorias y complementarias.

Sin embargo, resultará compatible con el cobro de cualquier suma originada en prestaciones no contributivas nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Art. 13. – La Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) tendrá a su cargo el dictado de las normas aclaratorias y complementarias de la presente ley.

Art. 14. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 110 del Reglamento del Honorable Senado, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 24 de junio de 2015.

*Ángel Rozas. – Silvia B. Elías de Pérez.*

*– Gerardo R. Morales.*

#### FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Desde el Bloque de la Unión Cívica Radical hemos recibido con beneplácito, el expediente 122/2015 (mensaje 1.165/15) en el que el Poder Ejecutivo propicia la aplicación de la movilidad establecida en la ley 26.417 a las asignaciones familiares incluyendo a la asignación universal para protección social y a la asignación por embarazo para protección social.

Este proyecto del Poder Ejecutivo viene a cubrir uno de los reclamos más importantes que venimos haciendo desde nuestro partido a este importante avance que representó la asignación universal conocida hoy como AUH.

Siempre hemos considerado que la asignación por hijo e hija y de la mujer embarazada debe ser un derecho que se otorga a niños, niñas y adolescentes independientemente de la condición laboral de sus padres igualmente que

a las mujeres gestantes, para generar un piso de igualdad entre los miembros más jóvenes de nuestra sociedad, garantizando además su pleno desarrollo desde el embarazo.

Según la normativa vigente en materia de derechos humanos todo lo que es derecho de los niños, niñas y adolescentes es deber de las generaciones adultas representadas en tres niveles: la familia, la sociedad y el Estado. Estos tres niveles deben garantizar el ejercicio pleno de sus derechos a lo largo de todo su desarrollo de manera integral como lo exige la Convención Internacional de los Derechos del Niño, incorporada en nuestra Constitución Nacional y que la ley 26.061 define y establece como Sistema de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.

Por ello, señor presidente, es que siempre pensamos el ingreso universal a la niñez o su

equivalente asignación universal, como parte de un conjunto de normas que consolidan el paradigma de la protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes, que implica una nueva relación del Estado con los niños, niñas y adolescentes, reconociéndolos en su condición de sujetos y ciudadanos, promoviendo políticas públicas universales, descentralizadas y participativas. Ya en la ley 26.061, en el artículo 26, los autores de la norma establecimos el derecho a la seguridad social, donde las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a obtener sus beneficios de la seguridad social, a través de políticas y programas de inclusión para las niñas, niños y adolescentes, que consideren los recursos y la situación de los mismos y de las personas que sean responsables de su mantenimiento.

En este sentido hemos presentado desde nuestro bloque numerosos proyectos de ley donde establecíamos dicha asignación como un derecho, en forma universal e independiente de la condición laboral de sus padres, y en el mismo sentido lo han hecho otros partidos políticos. Pero destaco que fueron miembros del radicalismo los que dieron el puntapié inicial. Elisa Carrió y Elisa Carca, como integrantes de nuestro bloque fueron las pioneras, seguidas por Aldo Neri, acompañado de Aldo Isuani y Tomás Bulat, quienes elaboraron el régimen universal de ingreso social materno infantil, presentado por el senador Gerardo Morales en el 2003.

El decreto 1.602/2009 representó, en ese contexto de reclamo de un ingreso universal para la niñez, un importante avance a la hora de reconocer la necesidad de romper el círculo de generación de la pobreza a través del fortalecimiento de niños, niñas y adolescentes implementando una transferencia condicionada por hijo que hoy conocemos como asignación universal. Sin embargo, este decreto se focaliza en los niños y niñas cuyos padres o madres sean trabajadores/as informales o desempleados/as, complementando la Ley de Asignaciones Familiares, 24.714.

Nuestros cuestionamientos al decreto mencionado se centraron en tres puntos fundamentales que hemos hecho públicos, a través de distintos proyectos de ley, como exigencia para repensar esta herramienta imprescindible de las políticas sociales para la igualdad. Decíamos:

1. Que la asignación universal debía convertirse en una ley del Congreso Nacional.

2. Que las asignaciones debían ser realmente universales eliminando las restricciones actuales que dejan fuera a un importante universo de niños y niñas y embarazadas.<sup>1</sup>

3. Que la actualización de los montos de las asignaciones familiares, tanto para las del sistema contributivo como del sistema no contributivo, debían dejar de depender de decisiones políticas discrecionales, y que se debía fijar por ley un mecanismo automático de actualización mensual que permitiera mantener el poder adquisitivo de los montos a lo largo del año.

Entendemos que este nuevo proyecto es una respuesta a estas demandas e implica reconocer, de algún modo, la necesidad de dar mayor institucionalidad a este derecho, a través de la incorporación de la movilidad al sistema de asignaciones familiares.

Sin embargo, debemos señalar que aun siendo un avance que dichas asignaciones se actualicen por ley, persisten en el proyecto enviado importantes discrecionalidades que nos vemos en la obligación de subsanar a través de este dictamen de minoría que venimos a presentar.

Nuestro proyecto busca compensar las desigualdades existentes entre los beneficiarios y beneficiarias de este derecho. Establece un sistema de actualización automático trimestral, terminando con las arbitrariedades de estos incrementos, promueve un incremento diferencial en favor de las zonas más pobres y postergadas del país, como el NOA y el NEA y elimina las restricciones que dejan fuera del sistema a un

<sup>1</sup> "Según estimaciones realizadas por el Instituto de Estudios de Formación de la Central de Trabajadores de la Argentina 14, debido a la fragmentación y el carácter dual de las Asignaciones Familiares, divididas entre un sistema contributivo y un sistema no contributivo constituido por las Asignaciones Universales por Hijo y por Embarazo, todavía quedan excluidos de este tipo de prestación aproximadamente el 21.6 % de los niños, niñas y adolescentes registrados por el Censo Nacional del año 2010, y aproximadamente entre el 54 % y el 65 % de las mujeres embarazadas". Lozano, Claudio y Tomás Raffo (coordinadores), Aumento o Reforma del Sistema de Asignaciones Familiares, Informe, Instituto Pensamiento y Políticas Públicas (IPYPP), septiembre 2012, en informe 34, marzo 2013 *La universalización de la asignación universal por hijo y de la asignación universal por embarazo del observatorio social*.

importante número de niños, niñas y adolescentes y mujeres embarazadas.

En referencia a actualización establecida por el Poder Ejecutivo, basada en la aplicación para las asignaciones del mecanismo del anexo de la ley 24.741, observamos que desde 2009, las actualizaciones semestrales automáticas de los haberes de los jubilados representó inicialmente un beneficio para esta población pasiva, ya que moderaba la pérdida de su poder adquisitivo debida al aumento de los precios. Sin embargo, desde entonces el aumento de los precios se ha acelerado. Por lo tanto en pos de reforzar esta protección, este dictamen propone que la actualización de las asignaciones familiares, de la asignación universal por hijo para protección social y de la asignación por embarazo para protección social sea trimestral. De esta manera, la reacción de los segmentos de la población beneficiaria al aumento de precios va a ser más rápida, reduciendo la pérdida de su poder adquisitivo.

Respecto al incremento proporcional para el NOA y NEA, podemos decir que nuestro dictamen busca eliminar las diferencias que apuntan al pleno ejercicio del derecho a la igualdad de los niños, niñas y adolescentes que perciben las asignaciones, siendo conscientes de que es en las zonas más pobres del país donde debemos hacer los mayores esfuerzos. Basta con contemplar los diferentes índices de pobreza de esa región para corroborar que es la más golpeada por el subdesarrollo, la desigualdad social y la marginalidad, sobre todo por el retraso económico de sus economías regionales.

El informe de los especialistas ATE INDEC calcula que en el cuarto trimestre del 2014, la pobreza afectaba al 25,1 % de la población urbana. Pero dado que los ingresos de las familias del NOA y NEA son los más bajos del promedio nacional, indica el informe, en estas regiones la pobreza es muy superior. En el NOA alcanza el 30,4 % y en el NEA el 39,3 %. En las provincias patagónicas, en cambio, el índice alcanza al 13,8 % de la población.<sup>2</sup>

Durante las últimas dos décadas se han promulgado numerosas leyes de diversa índole que

ostentaban la finalidad de favorecer la región sur de nuestro país. Asimismo, la Patagonia recibe constantes beneficios, tales como exenciones fiscales, incentivos, presupuestos millonarios para obras públicas o mayores ayudas sociales. Del mismo modo que sus provincias cobran regalías derivadas de hidrocarburos, que no son coparticipables.

Sin ánimos de competencia ni de proponer una quita de las ventajas que reciben actualmente las provincias de la Patagonia, la zonificación propuesta apunta a que las asignaciones familiares y las de protección social contemplen la realidad del Norte argentino. Por ejemplo, como sistema socioecológico, la Puna argentina (contemplado en el presente proyecto en la zona 3) está enmarcada por la Cordillera Central hacia el oeste y la Cordillera Oriental (Precordillera y luego más al sur) hacia el este. El ecosistema comprende parte de las provincias de Jujuy, Salta y Catamarca, incluyendo a la meseta de dichas provincias desde aproximadamente los 3.000 metros sobre el nivel del mar.

La Puna como sistema territorial se caracteriza por ser una región de densidad de población media a baja, agrupada en localidades dispersas de baja conectividad y condiciones sociales altamente desfavorables, con una base económica de producción primaria de escaso valor agregado, una escasa red vial de rutas asfaltadas y la existencia de red troncal de energía, pero sin cobertura. Estos elementos atentan contra el desarrollo integrado del territorio verificándose situaciones de aislamiento logístico, económico y social.

La economía de la Puna argentina es de subsistencia y cubre escasamente las necesidades locales: se observan magros cultivos de papas y habas, que es lo poco que permiten la altura y el clima. En ciertos valles húmedos se practica alguna actividad ganadera marginal de llamas, cabras y otros lanares.

En lo referente a las críticas condiciones ambientales y socioeconómicas verificadas en la Puna argentina, la falta de agua tanto para consumo humano, animal y sistemas productivos en general, es el factor más crítico. Como producto de la mayor demanda energética en los últimos años, en especial de los centros urbanos y/o actividades productivas se ha dado la eliminación de las escasas especies arbóreas.

<sup>2</sup> Este índice fue calculado valorizando las canastas básicas con los precios relevados de la Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA.



Los bajos recursos económicos y las grandes distancias no permiten a los puneños acceder a otros combustibles llevando a un consumo predatorio de los recursos naturales.

Asimismo, existe una serie de dificultades que hay que sortear para que sus productos lleguen a los puertos o principales centros de consumo, para que sean competitivos. Puntualmente, si tomamos para el caso de Jujuy, se deben de recorrer alrededor de 1.250 kilómetros para llegar al puerto de Rosario (Santa Fe). Prácticamente, la única manera de exportar productos es mediante la utilización de las rutas. Las distancias son importantes así como altos los costos que se deben afrontar.

Finalmente, creemos que es el momento oportuno para eliminar las restricciones al cobro del beneficio que hoy persisten y que producen exclusiones lamentables que aún persistirán una vez aplicada la movilidad que promueve el Poder Ejecutivo. Concordamos con Pilar Arcidiácono, investigadora del Conicet, que "Argentina logró la masividad de las transferencias con foco en la situación de los padres/madres y no en la condición de niñez/adolescencia. El hecho de que las situaciones penales, migratorias o de precariedad laboral de los adultos actúen como barreras para que un conjunto de niños, niñas y adolescentes reciban la AUH sólo puede comprenderse como consecuencia de este tipo de arreglo institucional. A los logros alcanzados en materia de cobertura y valor de las prestaciones se le suma la

necesidad de repensar los sistemas que permitan incluir a quienes todavía no lo están".

Por ello hemos incluido las siguientes modificaciones al régimen actual que estimamos necesarias y que reparan las barreras mencionadas:

1. Ampliación del ámbito de aplicación personal, incorporando un mayor número de beneficiarios (monotributistas, migrantes).

2. Eliminación de la restricción de cinco (5) prestaciones máximas (hijos e hijas) en la asignación universal por hijo.

3. Eliminación de incompatibilidades con otras prestaciones no contributivas de carácter nacional, provincial o municipal.

4. Levantamiento de la incompatibilidad de la percepción de la asignación con la inscripción del beneficiario en colegios privados.

5. Aplicación de los coeficientes zonales de las asignaciones familiares a las asignaciones universales.

Esperamos con estas modificaciones dar mayor entidad e institucionalidad a los derechos de niños, niñas y adolescentes y de la mujer embarazada. Por los motivos expuestos, solicitamos a nuestros pares la aprobación del presente proyecto de ley.

*Ángel Rozas. – Silvia B. Elías de Pérez.  
– Gerardo R. Morales.*

## Anexo 1

### CÁLCULO DE LA MOVILIDAD

$$m = \begin{cases} a = 0.5 \times RT + 0.5 \times w & \text{si } a \leq b \\ b = 1.03 \times r & \text{si } a > b \end{cases}$$

- "m" es la movilidad del periodo, la misma es una función definida por tramos;
- "a" es el tramo de la función de movilidad previo a la aplicación del límite;

"RT" es la variación de los recursos tributarios por beneficios (netos de eventuales aportes del Tesoro Nacional para cubrir déficits de la Administración Nacional de la Seguridad Social) elaborado por el organismo, el mismo comparará trimestres idénticos de años consecutivos;

"w" es la variación del índice general de salarios publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos o la variación del índice RIPTE—Remuneraciones Imponibles Promedio de los Trabajadores Estables—, publicado por la Secretaría de Seguridad Social, la que resulte mayor. En ambos casos se compararán trimestres consecutivos.

- "b" es el tramo de la función de movilidad que opera como eventual límite;
- "r" es la variación de los recursos totales por beneficio de la Administración Nacional de la Seguridad Social (netos de eventuales aportes del Tesoro Nacional para cubrir déficits de la Administración Nacional de la Seguridad Social). El mismo compara periodos de DOCE (12) meses consecutivos;

El ajuste de los haberes se realizará trimestralmente, aplicándose el valor de "m" para los haberes que se devenguen en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre. Para establecer la movilidad se utilizará el valor de "m" calculado conforme el siguiente detalle: noviembre-diciembre-enero para el ajuste de marzo del mismo año; febrero-marzo-abril para el ajuste de junio; mayo-junio-julio para el ajuste de septiembre; y agosto-septiembre-octubre para el ajuste a aplicar en diciembre.

*Ángel Rozas. — Silvia B. Elías de Pérez.  
— Gerardo R. Morales.*