



Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano

6 y 7 de noviembre de 2008

“El Ingreso Ciudadano para la infancia: una nueva perspectiva sobre las políticas sociales”

Verónica Carmona Berrenechea - Mora Straschnoy

Buenos Aires

Argentina

Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano

Noviembre 2008 - Buenos Aires, Argentina

**EL INGRESO CIUDADANO PARA LA INFANCIA: UNA NUEVA PERSPECTIVA
SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES**

Verónica Carmona Barrenechea

veronica.carmonab@gmail.com

Mora Straschnoy

mora@straschnoy.com

Facultad de Ciencias Sociales, UBA

Sumario

I.- Introducción..... Pág. 3

II.- Marco jurídico-Normativo	Pág. 3
III.- Las Asignaciones Familiares y las Políticas Focalizadas	Pág. 4
IV.- Controversias en torno al ICI	Pág. 8
V.- De la teoría al Parlamento: comparación de los proyectos legislativos vigentes	Pág. 11
VI.- A modo de cierre y conclusión	Pág. 17
Referencias bibliográficas	Pág. 19

I.- Introducción

La sociedad argentina actual presenta un escenario contradictorio entre su normativa general y los tratados internacionales sobre Derechos Humanos, entre los que se encuentra la Convención sobre los Derechos del Niño, Niña y Adolescente y la terrible situación de vulneración de derechos de la que son víctima los niños¹ de nuestro país. Este panorama invita a analizar y repensar las políticas sociales vigentes que los tienen como destinatarias para que estas se alineen con los principios de derecho y garanticen su efectivo cumplimiento.

En el marco del Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano es interesante reflexionar sobre la propuesta de Ingreso Ciudadano enfocada en los niños y analizar en qué medida la misma efectivizaría sus los derechos y supondría una diferencia con las políticas actualmente vigentes.

Es con el objetivo de realizar dicho análisis que se propondrá un recorrido primeramente por los principios del marco jurídico de derechos que no deberían ser desconocidos en el diseño e implementación de las políticas sociales; en segundo lugar se hará un esbozo descriptivo de las políticas ya existentes, sus deficiencias y su relación con la concepción de derechos; en tercera instancia se describirá básicamente en qué consiste la propuesta de Ingreso Ciudadano para la Infancia (ICI); en cuarto lugar se analizarán las controversias teóricas que atraviesan la propuesta y por último se verá cuáles son los actuales proyectos legislativos existentes que buscan concretizar esta propuesta, sus puntos comunes y sus diferencias.

II.- Marco jurídico-Normativo

La ley 10.903 de "Patronato de Menores", del año 1919 contemplaba la restricción de la libertad ambulatoria de los niños así como su separación del núcleo familiar por motivos vinculados a la situación económica de la familia. Esta ley, destinada exclusivamente a aquellos niños que representaban un "peligro material o moral" tanto para ellos como para el resto, fue derogada por la Ley 26.061², "Ley de Protección Integral", la cual brindó el marco jurídico para el efectivo cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), que concibe a todos los niños

1 De aquí en más se utilizará el termino "niños" para hacer referencia a los niños, niñas y adolescentes a sólo efecto de facilitar la lectura.

2 Así la ley 10.903, que fue derogada en el 2005, y la Convención de los Derechos del Niño, ratificada e incorporada en la Constitución Nacional Argentina de 1994, convivieron durante más de 10 años dentro del marco jurídico argentino. La sanción de la ley 26.061, vino finalmente, a expresar los principios propuestos y avalados constitucionalmente por la Convención de los Derechos del Niño.

como ciudadanos portadores de derechos esenciales, a quienes debe serle garantizada tanto la igualdad de oportunidades, como la inclusión social. Es decir que a diferencia del marco jurídico anterior (ley 10.903) los nuevos principios conciben a la infancia como una sola, imponiendo el principio de igualdad entre los niños y por lo tanto la no discriminación. Asimismo este marco jurídico establece la co-responsabilidad tanto del Estado, la comunidad y las familias de incorporar políticas y prácticas que garanticen los derechos de los niños³.

Bajo esta lógica el Estado debe prestar la asistencia necesaria a los padres, madres y representantes legales para que puedan ejercer el desempeño de la crianza de los niños dentro del seno familiar⁴.

Este marco jurídico delinea los principios del "deber ser" de las políticas públicas destinadas a satisfacer los derechos que allí se establecen como horizonte⁵. Del universo de políticas públicas aquí se abordará específicamente el análisis de las políticas de transferencia de ingresos, las cuales tienen como uno de sus objetivos proveer de recursos económicos a las familias para que estas puedan garantizar el desarrollo de los niños y protegerlos de los riesgos sociales.

Actualmente en la Argentina existen dos tipos de políticas de este tipo: las Asignaciones Familiares (AAFF) y las políticas focalizadas de transferencia de ingresos que otorgan un monto de subsidio por hijo/a.

III.- Las Asignaciones Familiares y las Políticas Focalizadas

Las AAFF son prestaciones no remunerativas (es decir que no integran el salario) que contempla el sistema de seguridad social. Su función es compensar al trabajador por los gastos que le pudieran ocasionar sus cargas de familia. No son una contraprestación laboral sino que su pago se origina en las circunstancias familiares de cada trabajador (por ejemplo tener hijos en el caso de la AAFF por hijo)⁶.

3 López Oliva, Mabel, *Las políticas públicas en la ley 26.061: de la focalización a la universalidad*, En Emilio García Méndez (comp.) **Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la Ley 26.061**, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2006, p. 127

4 La Convención de los Derechos del Niño, Niña y Adolescente en su artículo 18.2 indica "A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes, prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones, en lo que respecta a la crianza del niño"

5 López Oliva, Mabel, "Las políticas públicas en la ley 26.061: de la focalización a la universalidad", En Emilio García Méndez (comp.) **Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la Ley 26.061**, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2006, p. 122.

6 Grisolia, Julio Armando. "Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social", Lexis Nexis Depalma, 9ª edición, septiembre 2003, ps.

En la República Argentina, el sistema fue regulado por primera vez en 1956, bajo y para una sociedad de pleno empleo, donde éste era el factor rector de la vida y donde el trabajador asalariado formal era el sujeto central de la política social. Es debido a este principio que son receptores de las AAFF los trabajadores que prestan servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, los beneficiarios de la ley de Riesgos de Trabajo, los beneficiarios del seguro de desempleo, los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, los beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez y los veteranos de Guerra de Malvinas.

Consecuentemente quedan excluidos de su percepción a aquellos sectores pertenecientes a la economía informal.⁷ Este heterogéneo mundo está compuesto por: los asalariados precarizados⁸, los trabajadores por cuenta propia⁹ y los trabajadores del servicio domestico. Además se encuentran excluidos los no receptores del seguro de desempleo (por ejemplo quienes reciben planes sociales como el Plan Jefes o el Programa Familias), los migrantes, las personas privadas de la libertad y las institucionalizadas por su salud mental.

Existen diversos tipos de AAFF: por hijo/a, hijo/a discapacitado, prenatal, matrimonio, nacimiento, adopción y ayuda escolar anual¹⁰. Los montos dependen, por un lado, del rango salarial en el que se encuentre el trabajador, de forma tal que a menor salario mayor asignación familiar y viceversa;¹¹ y, por el otro lado, de la zona del país en la que se viva, donde las principales ciudades y conglomerados urbanos entran en la categoría "valor general" y el resto de las regiones se dividen por zonas¹², siendo las más periféricas las que reciben los montos más altos.

585-588

7 Que representan al 47% del total, Según datos del Modulo de Informalidad de la Encuesta Permanente de Hogares aplicado en Gran Buenos Aires durante el cuarto trimestre de 2005.

8 Son precarizados aquellos que presentan condiciones laborales incompatibles con la normativa laboral según el MTEySS, Banco Mundial y el INDEC, La Informalidad Laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada. Resultados del Modulo de Informalidad de la EPH disponible en http://www.trabajo.gov.ar/seminarios/2007/informalidad/files/La_Informalidad_Laboral_Documento.pdf

9 Según las características elaboradas por AFIP y ANSES son informales los trabajadores por cuenta propia que no cumplen con ninguna de sus obligaciones tributarias, contables y provisionales

10 Una de las condicionalidades de esta AF es la presentación del certificado de escolaridad por parte del establecimiento educativo.

11 Estos montos cuentan con un tope mínimo de 100 pesos y un tope máximo de 4800 pesos exceptuando el AF por matrimonio, la cual no tiene tope remunerativo.

12 El país se divide en cuatro zonas: - zona 1: Formosa, Mendoza, Neuquén, Río Negro ; - zona 2 Chubut; zona 3: Catamarca, Jujuy y Salta; y zona 4: Ushuaia y Antártida

En el caso de la asignación mensual por hijo el monto puede ir, acorde a los aumentos efectuados a partir de septiembre de este año, desde \$68 hasta \$291, siendo \$135¹³ el valor promedio.

De este modo, los aumentos constantes de los valores de las AAFF promovidos por el Estado desde el año 2004¹⁴ mejoraron la situación de quienes las perciben¹⁵, al tiempo que profundizaron la brecha entre formales/informales e incluidos/excluidos del mercado de trabajo. La mejora de las AAFF no garantiza transferencias universales en materia de ingresos; al contrario, se trata de una iniciativa que impacta en forma exclusiva sobre el sector formal de los trabajadores, mientras lo que prima en Argentina es la informalidad¹⁶.

Por otro lado, también es importante señalar, que mientras en el programa de AAFF el único sujeto reconocido para los beneficios son los hijos de hasta 18 años, en cambio, en el impuesto a las ganancias las personas físicas deducen como “cargas de familia” a los hijos de hasta 24 años y también al cónyuge y a otros familiares (en línea colateral ascendente y descendiente), aún si estos cuentan con ingresos propios¹⁷.

A más de 50 años de la regulación de las AAFF es necesario resaltar que este sistema ya no es efectivo dados los profundos cambios ocurridos en el mundo del trabajo, los cuales supusieron el fin de la sociedad del pleno empleo y la instauración de una sociedad caracterizada por el trabajo informal, precario, la flexibilización laboral y un índice de desempleo de dos cifras. En la actualidad solamente el 30% de los niños se encuentran cubierto por el sistema de AAFF¹⁸ según las estimaciones basadas en el último Censo Nacional¹⁹.

La sociedad cambió pero sus políticas de AAFF no, produciéndose una discordancia: las políticas que habían sido creadas para aliviarle las cargas familiares a los trabajadores terminaron

13 Para ver el detalle de los montos se puede consultar en ANSES:

http://www.anses.gov.ar/paff/trabajadores/montos_desde_septiembre08.htm

14 Hasta febrero del 2004 el valor general máximo de la AF por hijo era de 40 pesos, en tanto que con los últimos aumentos efectuados en septiembre del 2008 este monto pasó a 135.

15 Pese a la inflación.

16 Estas conclusiones previas son contrarias a la visión que tienen el propio Estado de las consecuencias sociales del aumento de las AAFF como se infiere de la siguiente cita de Sergio Massa cuando era director de ANSES “De esta manera el Estado garantiza su presencia en lo que es la política de distribución de ingreso en la Argentina” Publicado en la web de la Presidencia de la Nación Argentina el 19/08/2007.

17 Mientras no superen un cierto tope anual

18 Lozano Claudio, Raffo Tomás y Ramaferi Ana, La universalización de las Asignaciones Familiares y la actualización de la propuesta de FRENAP: distintas opciones, Buenos Aires, 2005. En: <http://www.cta.org.ar/base/article1062.html>

19 Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS): “Tensiones en un marco de crecimiento económico la política social pendiente”. En: Derechos Humanos en Argentina. Informe 2008, Siglo XXI, Buenos Aires, 2008.

beneficiando a los trabajadores con -en promedio- mejores sueldos y excluyendo a los hijos de los trabajadores informales.

Dados los altos porcentajes de población excluida del mercado laboral formal y que las políticas sociales se implementan vía este mercado se diseñaron e implementaron una serie de políticas focalizadas con las que se buscaba a modo de “parche” alcanzar a quienes quedaban al margen de las políticas sociales destinadas a los trabajadores.

Sin realizar un análisis concreto de los programas sociales²⁰ destinados a aliviar las cargas familiares de quienes no acceden al sistema de las AAFP, se repasaran de modo breve las principales críticas a las políticas focalizadas en relación a la concepción teórica y práctica de derechos por la que estas políticas se ven atravesadas.

En primer lugar se encuentra que este tipo de políticas atadas a “pruebas de medios” o “de ingresos definen a sus beneficiarios en los hechos, más allá de cual sea el discurso conceptual de los programas, en términos de “necesitados” o “pobres”, y no de ciudadanos con derechos. Esta forma de distinguir a los receptores produce procesos de estigmatización, a la vez que socava los cimientos de la “ciudadanía” al construir jerarquías de ciudadanos de primera y de segunda clase.²¹ A su vez, podemos decir que, el requisito de ser “carenciado” para ser beneficiario, no sólo estigmatiza, sino que generará, como consecuencia no deseada, la reproducción de la “trampa de pobreza”,²² al estimular la perdurabilidad en esta situación.

Por otro lado, las políticas focalizadas presentan severos límites para llegar a cubrir a todos los ciudadanos que se encuentran calificados para ser beneficiarios, lo que da cuenta de que los criterios de selección están atravesados por un cierto grado de arbitrariedad que acentúan las desigualdades y favorecen el clientelismo.

Asimismo dentro del universo de quienes sí acceden a políticas sociales, el Estado argentino le otorga distinto valor a sus ciudadanos según el programa al que logren acceder. En lo que

20 Para un análisis del Plan Jefes y Jefas ver: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS): Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derecho?, Colección investigación y análisis I., Buenos Aires 2004. Para un análisis del Programa Familias ver: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS): “Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial” Colección investigación y análisis IV, Buenos Aires, 2007.

21 Ibid Op cit 3 p.145

22 Por este término se entiende la reproducción de la situación de pobreza intergeneracional a través de una dinámica que podríamos caracterizar de la siguiente manera: padres sin título educativo formal con trabajo sin calificación o desocupados que por la situación de pobreza en la que están sumergidos no logran que sus hijos terminen la educación primaria o secundaria por lo cual ellos vuelven a reproducirla situación de pobreza de los padres. En: Lo Vuolo, Rubén M. De Los “niños asistenciales” al ingreso ciudadano para la niñez: de la ley 10.903 a la ley 26.061, en Emilio García Méndez (comp.) Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la Ley 26.061, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2006, p 109.

respecta a los niños el análisis de las AAFF y las políticas focalizadas, da cuenta de que para el Estado los niños tienen distinto "valor" según el trabajo de sus padres: llegando a valer un 400% más un niño hijo de un trabajador formal que un niño hijo de un beneficiario del Plan Familias, en tanto que un niño de un trabajador en "negro"²³ o un desocupado no vale nada para el Estado Argentino²⁴.

A través de estas prácticas se incumple con los principios de la CDN y la Ley 26.061 que concibe universalmente a los niños como ciudadanos y por lo tanto iguales ante la ley. **El Estado Argentino discrimina a sus propios niños.**

Frente a las deficiencias de las políticas sociales para aliviar las cargas familiares y sus prácticas productoras de desigualdades es necesario repensar las políticas para que estas se alineen con el nuevo marco jurídico y terminen con la esquizofrenia existente en el Estado argentino.

En este contexto es que se propone al ICI, como una propuesta superadora tanto de las políticas focalizadas como de las AAFF, a las cuales accede cada vez un universo más focalizado. El ICI consiste en un ingreso monetario universal para todos los niños en tanto ciudadanos²⁵ el cual integraría de forma más eficiente y equitativa las necesidades de las personas con su capacidad contributiva y con los beneficios fiscales que recibe²⁶.

Esta política es propuesta como una herramienta privilegiada para promover una mayor capacidad de las familias para atender y contener a los niños en el seno familiar y, al mismo tiempo, incentivar su permanencia en el sistema educativo, el cual constituye "el ámbito formativo de capacidades para enfrentar en mejores condiciones los riesgos sociales"²⁷ y de esta forma romper con la reproducción del círculo de la pobreza.

IV.- Controversias en torno al ICI

23 Se utiliza este término coloquial para referirse a los trabajadores informales o precarizados.

24 Este cálculo ha sido realizado en base a los siguientes datos: un asalariado formal con un salario de hasta 2400 pesos recibe \$135 de AF por hijo, un beneficiario del Plan Familias recibe \$30 (pesos) por hijo en tanto no reciben dinero por hijo si son desempleados o trabajadores precarizados.

25 La definición de niños en tanto ciudadanos abre el debate a la situación de los migrantes y sus derechos.

26 Lo Vuolo, Rubén. De los "niños asistenciales" al ingreso ciudadano para la niñez: de la ley 10.903 a la ley 26.061, en García Méndez, Emilio (comp.), Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Análisis de la Ley 26.061, Editorial del Puerto, Buenos Aires, 2006.

27 Ibid, p. 110.

Desde ya existen puntos de controversia en torno al ICI. El primer punto, y uno de los más debatidos, es el de las condicionalidades, ya sean estas educativas y/o de salud. Los fundamentos que se sustentan a su favor son, principalmente, que su incumplimiento no derivaría en una negación del ingreso a los receptores, sino en un cambio de adulto responsable. De forma complementaria, se explica que el sentido de estas exigencias condicionantes responden a hacer cumplir por parte de los adultos los derechos de los niños, ya sea a la salud a partir de la exigencia de realizar chequeos sanitarios, o ya sea a la educación a partir de exigir la participación efectiva de los niños en el ciclo escolar. Desde este ángulo también se argumenta que estas exigencias son universales e iguales para todos, por lo cual no discriminan, a la vez que, algunas de estas, como las educativas, ya son obligatorias para otras normas, por ejemplo las AAFF por ayuda escolar anual²⁸.

Por el otro lado -desde quienes se oponen a las condicionalidades- se argumenta principalmente que no es correcto que el Estado exija condicionalidades a cambio de un beneficio que implica el cumplimiento de un derecho. A su vez, se expone como una contradicción, en términos de política social, que el Estado exija condicionalidades, cuando no ofrece la infraestructura necesaria para cumplir con estas (déficit de recursos sanitarios y déficit de recursos educativos). Por último, estos sectores entienden que, la concepción bajo la cual se exige que se lleven a cabo ciertas prácticas (a partir de las condicionalidades), parte implícitamente de entender que es necesario establecer “un compromiso por parte de los y las pobres con la superación de su pobreza”²⁹, además de que se pone en duda el que la gente pobre sepa lo que es bueno para ellos y sus familias.

El segundo punto de controversia gira en torno a determinar cómo se establece normativamente quién es el/la titular del ingreso. Dado que el ICI tiene como destinatario a los niños, son los adultos quienes reciben el ingreso en su nombre y quienes deben utilizarlo responsablemente en función del interés superior de los chicos. Hay sectores que apoyan que el ICI, sea recibido prioritariamente por las madres en nombre de los niños. Esta posición se sostiene en base a diversos argumentos, por un lado se consideran especialmente vulnerables aquellos hogares cuya jefatura es femenina, dados los altos índices de pobreza con que cuentan. Por otro lado, se cree que las madres hacen un uso más racional del beneficio a favor de los receptores, al tiempo que el hecho de que sean ellas quienes lo reciben, resolvería los problemas derivados de la separación de padre y madre contribuyendo de esta forma al “empoderamiento” femenino, e introduciendo

28 Ibid Op cit 24

29 Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS): “Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial” Colección investigación y análisis IV, Buenos Aires, 2007.

conjuntamente el debate acerca del reconocimiento a las tareas domésticas no remuneradas, que generalmente se encuentran a cargo de las mujeres.³⁰

La controversia de este punto radica en que desde otros sectores se denuncia que si el Estado avala esta concepción, al afirmar que las tareas domésticas son realizadas por las mujeres, y, que los hogares bajo responsabilidad de las mujeres son particularmente vulnerables se estaría naturalizando, reproduciendo y legitimizando estereotipos sexistas, y de esta forma yendo en contra de lo establecido por el Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) que sostiene que: “Los Estados Partes están obligados a hacer frente a las relaciones prevalecientes entre los géneros y a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer no sólo a través de actos individuales sino también porque se reflejan en las leyes y las estructuras e instituciones jurídicas y sociales”.³¹

La importancia de este debate, radica en que, el Estado a través de su legislación instauro un modelo familiar como “normal”, por lo cual es importante que incorpore a la hora de diseñar políticas públicas una visión que le permita evaluar críticamente cuales son las consecuencias no deseadas de las políticas que produce y de esta forma, que deje de reproducir acríticamente las divisiones sexistas en el interior de las familias. En este sentido, afirman quienes sostienen esta concepción, que los programas deben propiciar la igualdad de trato y de oportunidades de género de los miembros de la familia a la vez que garantizar el reconocimiento y compromiso de hombres y mujeres respecto a la educación y el desarrollo de sus hijos. Bajo esta lógica, es en el seno de la familia donde sus miembros deben elegir libremente cómo se administrará el ingreso y quién se hará cargo del mismo.

Sin embargo se admite que la posibilidad de hacer esta elección, no está presente en todos los hogares. En este punto se hace manifiesta una tensión, ya que por un lado, se exige al Estado que deje de reproducir acríticamente los modelos tradicionales de familia basados en divisiones sexistas, pero, por otro lado, el hecho de que el modelo familiar tradicional esté arraigado en la sociedad argentina, produce realidades (como por ejemplo, que sean mayoritariamente las mujeres quienes realizan las tareas domésticas y quienes se responsabilizan en mayor grado por la crianza de los hijos) que no pueden ser desconocidas a la hora de diagramar una política social.

30 Ibid Op. Cit 24

31 Recomendación general No.25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal.

V.- De la teoría al Parlamento: comparación de los proyectos legislativos vigentes

Si se pasa del plano teórico al legislativo se encuentra que en la actualidad en la Argentina a nivel nacional existen tres proyectos legislativos de ICI32, estos son el de la Diputada Elisa Carca, expediente nº 2467-D-2008, por la Coalición Cívica (CC) - Afirmación para una República Igualitaria (ARI), el del Diputado Claudio Lozano, expediente nº 4489-D-2008, por su partido "Buenos Aires para todos" y el presentado por el Diputado Héctor Recalde, expediente nº 4923-D-2008, por el Frente para la Victoria-PJ33.

Estos tres proyectos no sólo se encuentran atravesados por los debates teóricos recién expuestos sino que también por las tensiones de orden político respecto de la factibilidad de su sanción.

Si bien en la actualidad estos proyectos son los únicos que cuentan con Estado Parlamentario³⁴, cabe destacar que no son los primeros proyectos que tienen como objeto central el ICI y que en el pasado se han presentado una diversidad de proyectos desde diversos partidos y coaliciones políticas, pero que ninguno ha llegado al debate parlamentario. Un antecedente de esto fue el "Sistema Integrado de Protección a la Familia" (SIPROF)³⁵ impulsado y aprobado por la Alianza que debía de comenzar a implementarse a principios del 2002 pero que debido a la crisis y a la caída del gobierno del ex presidente De la Rúa nunca llegó a implementarse.

A continuación se propone una breve descripción de los mismos basándose en los siguientes

32 Los denominaremos como ICI más allá de como hayan sido denominados en cada proyecto

33 En la actualidad existen otros dos proyectos relacionados al tema estos son los proyecto de la CGT y el del Diputado Massei. Pero se ha decidido no incluirlos. En el primer caso esta decisión se debió a que el proyecto no comparte la lógica del ICI ya que si bien sus mentores lo caracterizan como un proyecto de universalización de las asignaciones familiares, está lejos de serlo, su propuesta se circunscribe a la universalización de los montos dentro del universo de empleados formales, eliminando los topes salariales, principalmente el monto máximo que limita el acceso a la AF por hijo a los trabajadores cuyo sueldo supere los 4800 pesos. De llevarse adelante este proyecto no haría sino incrementar la brecha que separa a los trabajadores que acceden al mercado formal de los trabajadores que acceden al informal. El segundo proyecto aquí nombrado no ha sido tomado en cuenta para el análisis dado que este no comparte el alcance de las propuestas de ICI ya que se limita a un pago de 3 cuotas por el valor del salario mínimo vital y móvil en carácter de licencia para aquellas mujeres que no gozan de este derecho por su condición laboral.

34 Los tres proyectos actuales se encuentran aun tratándose en comisiones, sin llegar a debatirse en el recinto; estos son los caminos que han de recorrer aun: el proyecto de la diputada Elisa Carca por la Coalición Cívica, prevee los siguientes giros a comisiones dentro de la Cámara de Diputados: primero "Presupuesto y Hacienda", luego "Justicia" y por último "Previsión y Seguridad Social". El proyecto del diputado Lozano todavía está tratándose en la primera comisión de "Acción Social y Salud Pública", para luego pasar a las comisiones de "Familia, Niñez y Adolescencia" y a la de "Presupuesto y Hacienda". Por su parte el proyecto de Recalde contempla el paso por las comisiones de "Legislación del Trabajo", "Legislación Penal" y "Presupuesto y Hacienda".

35 "Esta propuesta consistiría, básicamente, en la implementación de una asignación por hijo, pagadera mensualmente a las familias, con independencia de la condición laboral de los padres. El financiamiento de estas medidas se lograría mediante el reemplazo del programa de asignaciones familiares vigente" Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén El "ingreso ciudadano" en la agenda de políticas públicas de la Argentina en: www.ingresociudadano.org/breve_hist.htm

ejes: beneficiarios, receptor, condicionalidades, monto, financiación, efectos reales y puntos controvertidos.

1. Sujetos de Derechos

En lo que respecta a quienes son los sujetos beneficiarios de este derecho estos varían según el proyecto legislativo. Para el proyecto de la CC los receptores son la totalidad de los niños y niñas argentinos, nativos o por opción, hasta los 18 (dieciocho) años de edad, que acrediten residencia en el país; las mujeres embarazadas que acrediten cinco (5) años de residencia inmediata en el país; y las personas con discapacidad argentinas, nativas o por opción y con residencia en el país que acrediten la existencia de la discapacidad. El proyecto legislativo del Diputado Lozano propone como universo a los menores de 0 a 18 años que residan en la República Argentina y el proyecto del Diputado Recalde se limita a los niños y niñas de hasta 18 años hijos de trabajadores en relación de dependencia registrados y no registrados, siempre y cuando estos últimos hagan la denuncia pertinente para formar parte del registro.

2. Receptores

Dentro de estos proyectos existen distintas perspectivas sobre quién debe de ser el receptor. El proyecto 2467-D-2008, presentado por la CC-ARI, plantea que sea prioritariamente la madre, y que sólo en caso que ésta no conviva con el niño sean receptores el padre o el tutor. El proyecto de Lozano, por el contrario no especifica si debe ser la madre o el padre quien debe recibir el ICI en nombre de los chicos. Por último, Recalde al poner énfasis en los trabajadores establece que el receptor sea el empleado en relación de dependencia, por lo que al igual que Lozano no hace una distinción de género.

3. Condicionalidades

En cuanto a las condicionalidades, en todos los casos éstas son exigidas y se plantean en relación al sistema educativo formal. Mientras que a esta única condicionalidad se limita el proyecto de Recalde, el proyecto de Lozano y el de la CC-ARI además de lo educativo exigen hasta los cinco (5) años de edad controles médicos periódicos y el cumplimiento con el plan de vacunación. Además, en los casos de la CC-ARI, al tener en su proyecto como titular de derecho también a las embarazadas, a las condicionalidades anteriores se le suma para este universo la demostración y ratificación del embarazo mediante certificado médico trimestral.

4. Montos

Los montos que se proponen en cada proyecto son distintos. El INCINI presentado por la CC-ARI estipula los siguientes montos: 130\$ por prenatal y de 0 a 5 años; 214\$ de 6 a 15 años; 244\$ de 16 a 17. Por discapacidad se establecería un ingreso de por vida de 488\$, por nacimiento 390\$ (tres veces el monto del prenatal), 2.440\$ por adopción (equivalente a diez veces el monto fijado para la franja de 16 a 17 años). El proyecto de Lozano aplica otros montos, 100\$ a partir de la enseñanza básica hasta el polimodal, y 170\$ de ayuda escolar anual. La metodología para hacer esto es otorgarle los 100 pesos a quienes no estén contemplados por la ley de AAFF, y aumentar a quienes están bajo esa ley pero reciben un monto menor. Por último en el Recalde los montos son los equivalentes al de las AAFF vigentes, pero este proyecto no contempla las asignaciones por nacimientos, adopción ni prenatal.

5. Financiación

En cuanto a la financiación de los tres proyectos cada uno presenta distintas características. La propuesta de financiación del proyecto presentado por la CC-ARI es claramente la más compleja debido a las contribuciones y a las modificaciones al impuestos a las ganancias que plantea necesarias para su financiamiento. Como queda establecido en el capítulo IV de su proyecto de ley el ICI se sustentaría económicamente de la siguiente manera:

a) Una contribución a cargo de los empleadores de 7.5%, sobre el total de las remuneraciones de los trabajadores que presten servicios en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación.

Una contribución de igual cuantía a la establecida en el inciso anterior, a cargo del responsable del pago de prestaciones dinerarias derivadas de la Ley N° 24.557, sobre Riesgos de Trabajo.

Intereses, multas y recargos.

Donaciones, legados y otro tipo de contribuciones.

El 13% de la recaudación del impuesto a las ganancias, conforme lo dispuesto en el artículo 18 de la presente ley.

Los recursos que anualmente fije el Congreso de la Nación en el Presupuesto General de la Nación hasta cubrir la totalidad del financiamiento requerido para el cumplimiento de la presente ley.

Art. 10: A los efectos de la contribución indicada en el inciso a) del artículo anterior, se considerará remuneración la definida por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Ley N° 24.241 artículos 6° y 9°).

Art. 11: Deróganse los incisos h), j), k), l), w), e y) del artículo 20 de la Ley de Impuesto a las Ganancias N° 20.628, texto ordenado por Decreto 649/97 y sus modificatorias.

Art. 12: Todas las ganancias obtenidas por los magistrados y funcionarios judiciales y del ministerio público, tanto nacionales como provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluidas las retribuciones que logran, por todo concepto, por sus respectivas funciones, quedan sujetas al gravamen que establece la Ley de Impuesto a las Ganancias N° 20.628, texto ordenado por Decreto 649/97 y sus modificatorias.

Art. 13: Los miembros del Consejo de la Magistratura, vocales de los Tribunales de Cuenta, miembros de Tribunales Fiscales nacionales, provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y demás organismos de fiscalización, son sujetos pasivos para la contribución establecida por la Ley de Impuesto a las Ganancias N° 20.628, texto ordenado por Decreto 649/97 y sus modificatorias, sin exclusión. Los sujetos que a la fecha de publicación de la presente no estén tributando amparados en criterios interpretativos del organismo recaudador, asimilaciones a funciones similares no gravadas o cualquier otra circunstancia, lo harán a partir del ejercicio fiscal en curso. Al efecto serán computadas todas las ganancias, incluidas las logradas por las retribuciones recibidas por sus respectivas funciones. Los que a tenor de las diferentes interpretaciones mencionadas se hayan acogido en forma preventiva durante el presente ejercicio a moratorias establecidas, rectificarán y ajustarán sus declaraciones tomando las sumas efectivamente ingresadas como parte de pago del impuesto que se determine. Lo aquí establecido prevalece como criterio interpretativo sobre cualquier otro empleado al efecto con anterioridad.

Art. 14: Quedan sujetos al gravamen que establece la Ley de Impuesto a las Ganancias N° 20.628, texto ordenado por Decreto 649/97 y sus modificatorias, los haberes jubilatorios y pensiones de los magistrados y funcionarios mencionados en los artículos 12 y 13 de la presente ley.

Art. 15: Sustitúyase el artículo 23 de la Ley de Impuesto a las Ganancias N° 20.628, texto ordenado por Decreto 649/97 y sus modificatorias, por el siguiente:

"Las personas de existencia visible tendrán derecho a deducir de sus ganancias netas:

en concepto de ganancias no imponibles la suma de Veinte Mil Cuatrocientos pesos (\$ 20.400) siempre que sean residentes en el país;

el importe previsto en el inciso anterior se elevará en Diez Mil pesos (\$ 10.000), cuando se trate de las ganancias a que se refieren los incisos a), b) y c) del artículo 79 de la presente ley."

Art. 16: Sustitúyase el artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias N° 20.628, texto ordenado por Decreto 649/97 y sus modificatorias, de la siguiente forma:

"El total de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias se destinará a:

- a) 18% al Sistema de Seguridad Social para ser destinado a la atención de las obligaciones previsionales nacionales;
- b) 18% para atender al financiamiento del FINCINI;
- c) 64% restante se distribuirá entre la Nación y el conjunto de las provincias conforme a las disposiciones de los artículos 3° y 4° de la Ley N° 23.548.

El total de beneficiarios del INCINI, incluyendo niños y madres embarazadas es de aproximadamente 13,7 millones y el costo fiscal bruto, conforme los valores monetarios de la escala de beneficios propuesta, es

La implementación de este programa prevee un costo anual bruto de alrededor de \$ 30.814 millones (3,4% del PBI a precios corrientes estimado para el 2008). Sin embargo el ahorro que se produce del hecho del que el ICI reemplaza a otros programas sociales destinados a realizar una transferencia de ingresos por cargas familiares (pensiones no contributivas a madres de más de siete hijos, los programas de becas estudiantiles, el programa Familias y parte del programa de Jefes/as de Hogar Desocupado), a las AAFF y a las deducciones por cargas familiares del Impuesto a las ganancias, termina dando como costo neto de este proyecto la suma de 5.875 millones de pesos anuales (0,7 % del PBI proyectado para el 2008)

Por su parte, el proyecto de Lozano toma como fuente de financiamiento los fondos no asignados del presupuesto nacional, de los cuales se calcula que se debería destinar \$14.014,4 millones anuales en los que está contemplado el ahorro de los \$5.644 millones que actualmente se destinan a cubrir los costos de las AAFF. Es decir que este proyecto no incorpora en su análisis de los gastos a cubrir, el ahorro de todos los programas sociales nacionales ya existentes, como si

lo hace el proyecto anteriormente mencionado.

El último lugar, el proyecto de Recalde prevee en su Art. 8º que "las prestaciones previstas en esta ley se atenderán con los créditos que se les asignen en el Presupuesto Nacional. A su vez, "los empleadores que no hubieran registrado al trabajador en los términos previstos por el artículo 7 de la Ley 24.013, serán pasibles de una multa equivalente al 50% de las contribuciones del Art. 5º inciso a) apartado 1) no efectuadas" monto que podría llegar a ser concebido como fuente de financiamiento.

6. Efectos reales

Es interesante destacar que de los proyectos analizados sólo el de Lozano hace un análisis del impacto real que tendría la puesta en práctica del ICI, según sus estimaciones, la tasa de pobreza pasaría del 32,9% al 24,5% de la población total. Es decir habría 3.3 millones pobres menos. Asimismo, la tasa de pobreza de los menores de 18 años pasaría del 48,8% al 33,3%, por lo que prácticamente 2 millones de menores dejarían de vivir en hogar pobres.

La tasa de indigencia, pasaría del 12,7% al 3,7% para la población total. Es decir habría 3.4 millones indigentes menos. Para el caso de la indigencia en los menores de 18 años, la tasa pasaría del 17,4% al 3,6%. Prácticamente se eliminaría la indigencia (concepto ligado al hambre) en los menores de 18 años. De más de 2.2 millones menores en situación de indigencia, quedarían apenas 450 mil en esta situación

7. Puntos controvertidos

Esta serie de proyectos presentan en todos los casos varios puntos factibles de controversia. En lo que respecta a los puntos específicos de debate de cada proyecto, se observa que el proyecto presentado por la Diputada Carca incluyó el debate de la reforma impositiva junto al del ICI. Si bien muchos sectores que apoyan la propuesta en debate también ven como deseable la reforma impositiva, entienden que conjugar ambas luchas es poco estratégico y dificulta las posibilidades de que el proyecto tenga una salida legislativa. Por otra parte, los proyectos de los Diputados Lozano y Recalde presentan, cada uno dentro de su propuesta, una metodología de gestión de difícil implementación la cual es propicia de ser objeto de críticas por este motivo. Por su parte, la gestión del proyecto de Recalde no sólo es difícil sino que supone que los propios trabajadores en relación de dependencia, pero bajo una modalidad de contratación informal, denuncien a sus empleadores para así poder acceder a la asignación.

A su vez se encuentra que los debates teóricos anteriormente expuestos también están presentes

en estos proyectos legislativos; mientras que la CC-ARI propone que sea prioritariamente receptora del derecho la madre y lo justifica teóricamente en línea con los argumentos al respecto anteriormente expuestos, el proyecto de Lozano no especifica quién será el receptor del ICI y por lo tanto se sobreentiende que esto será definido en el seno familiar. A su vez la exigencia de condicionalidades está presente en todas las propuestas. Más allá de que estas sean exigidas al adulto receptor y no al niño, de implementarse estas propuestas y que estas supongan una mayor afluencia de chicos hacia el sistema educativo, el Estado deberá garantizar los cupos educativos para que todos los adultos puedan asegurarse de que sus niños cumplan con los requisitos exigidos, que son fundamentalmente un derecho. Por otro lado, existe un punto de controversia en el proyecto de Recalde que supone una diferencia abrupta entre su propuesta y la de los otros dos proyectos aquí tratados, mientras que en estas propuestas el ICI se concibe como un derecho universal de los niños en tanto ciudadanos, el proyecto de Recalde continúa concibiendo este ingreso como un beneficio de los hijos con padres en relación de dependencia. Esta propuesta si bien amplía el universo de beneficiarios no logra alinearse con los principios del nuevo marco jurídico.

En última instancia se encuentra un punto que no es menor; este es el tema de los montos previstos en los diversos proyectos del ICI en comparación con los montos actuales de las AAFP. La controversia aquí podría tener lugar debido a dos circunstancias, por un lado debido a que ningún proyecto legislativo contempló una diferenciación del monto por zona geográfica como existe actualmente para las AAFP y como ya ha sido mencionado aquí. Por el otro lado, los montos propuestos en los proyectos de ICI son menores a los que percibe por AAFP el trabajador con el sueldo más bajo. De esta forma al no contemplarse diferencias del monto por zona geográfica y/o por monto salarial del padre o madre y fundamentalmente debido a los montos propuestos para el ICI quienes habiten en las zonas más pobres o con el costo de vida más alto y/o quienes cuenten con salarios más bajos percibirían un ingreso menos por ICI del con el que cuentan en la actualidad³⁶

VI.- A MODO DE CIERRE Y CONCLUSIÓN

Es interesante pensar estas propuestas del ICI como el inicio de una discusión más amplia acerca de la necesidad de transformar las políticas sociales para que la escisión que se ha producido entre políticas para los trabajadores y políticas para los excluidos, se una nuevamente a través de

³⁶ Un ejemplo de esto es la AF por hijo que recibe un asalariado de Catamarca de la zona de actividad minera está recibiendo 270 pesos por hijo, con la asignación propuesta por el ICI este monto bajaría a 100.

la transformación de los ciudadanos en sus sujetos centrales.

Esta nueva perspectiva sobre las políticas de transferencia de ingresos encuentra resistencias desde diversos sectores y fracciones sociales. Los puntos de oposición son principalmente tres: por un lado existen sectores políticos que se resisten al ICI porque la consecuente eliminación de las políticas focalizadas significaría terminar o por lo menos limitar las acciones del clientelismo político, en tanto que se terminaría con el reparto discrecional de los beneficios en manos de un tercero quien decide quién tiene acceso a su derecho y quién no. Asimismo también hay sectores que se oponen al ICI porque conciben que la inclusión social debe darse vía el trabajo. Sin embargo no hay indicios que señalen que se volverá a una sociedad de pleno empleo sino que por el contrario y consecuentemente cada vez las políticas sociales instrumentadas vía el mercado laboral benefician a menos gente. Por último también hay sectores que sostienen que el Estado no debe sustentar económicamente a quienes son desocupados o trabajadores precarizados ya que esta situación es vista como responsabilidad de los propios excluidos, y no como un problema resultante del modo en que la sociedad argentina se encuentra organizada. Estas oposiciones explicarían en gran parte los obstáculos que encuentran los proyectos legislativos para avanzar por las vías institucionales del ámbito político.

La implementación del ICI recae principalmente en una decisión política, que abre el debate sobre cuáles son nuestros objetivos y si queremos construir una sociedad más justa e igualitaria. Más allá del grado de certeza de los puntos de oposición al ICI anteriormente mencionados, es fundamental aceptar que si hemos tomado la decisión de adoptar la CDN y transformar nuestro marco normativo a partir del consenso social de que los niños son prioridad, debemos asumir que respetar esta premisa supone adoptar políticas sociales de reparto de la riqueza que nos lleven a cumplir con los objetivos que nos hemos trazado como sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén El “ingreso ciudadano” en la agenda de políticas públicas de la Argentina en <http://64.233.169.104/search?q=cache:VS4sSonxEeUJ:>

www.ingresociudadano.org/breve_hist.htm

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS): “Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derecho?”, Colección investigación y análisis I., Buenos Aires 2004

----- “Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial” Colección investigación y análisis IV, Buenos Aires, 2007

----- “Tensiones en un marco de crecimiento económico la política social pendiente”. En: Derechos Humanos en Argentina. Informe 2008, Siglo XXI, Buenos aires, 2008.

Esping Anderson, Gosta, Funcionamientos sociales de las economías post-industriales , Barcelona, 2000.

Grisolia, Julio Armando “Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, Lexis Nexis Depalma, 9na edición, septiembre 2003

López Oliva, Mabel, *Las políticas públicas en la ley 26.061: de la focalización a la universalidad*, en Emilio García Méndez (comp.) **Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la Ley 26.061**, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2006,p. 127

Lo Vuolo, Rubén M. *De Los “niños asistenciales” al ingreso ciudadano para la niñez: de la ley 10.903 a la ley 26.061*, en Emilio García Méndez (comp.) **Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la Ley 26.061**, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2006

Lozano Claudio, Raffo Tomás y Ramaferi Ana, La universalización de las Asignaciones Familiares y la actualización de la propuesta de FRENAPO: distintas opciones, Buenos Aires, 2005. Disponible en: <http://www.cta.org.ar/base/article1062.html>

MTEySS, Banco Mundial y el INDEC *La Informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva Mirada del Módulo de Informalidad de la EPH*. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/seminarios/2007/informalidad/files/La_Informalidad_Laboral_Documento.pdf

PROYECTOS LEGISLATIVOS

- Carca, Elisa: Coalición Cívica – Ari

Proyecto De Ley: Creación Del Fondo Para El Ingreso Ciudadano De La Niñez (INCINI).

Iniciado: Diputados Expediente: 2467-D-2008

Publicado En: Trámite Parlamentario N 49 Fecha: 21/05/2008

Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=2467-D-2008>

- Lozano, Claudio: Buenos Aires Para Todos

Creación Del "Programa Asignación Universal Para Los Pibes" En El Ámbito De La Administración Nacional De La Seguridad Social: Asignación De Una Partida Presupuestaria, Asignación De \$ 100 Para Los Menores De 18 Años, Asignación Para Ayuda Escolar A Los Menores Entre 5 Y 18 Años.

Iniciado: Diputados Expediente: 4489-D-2008

Publicado En: Trámite Parlamentario N 106 Fecha: 25/08/2008

Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=4489-D-2008>

- Conti, Diana. Frente Para La Victoria Por La Provincia De Neuquén

Proyecto De Ley Asignación Por Maternidad Para Trabajadoras Independientes: Requisitos, Incorporación Del Artículo 4 Bis Al Decreto Ley 326/56, Adopción

Iniciado: Diputados Expediente: 4923-D-2008

Publicado En: Trámite Parlamentario N 116 Fecha: 08/09/2008

Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=4923-D-2008>

- Recalde, Héctor. Frente Para La Victoria

Proyecto De Ley: Trabajadores En Relación De Dependencia No Registrados, Creación De Un Régimen De Asignaciones Familiares Por Hijo Y Por Ayuda Escolar: Beneficiarios, Prestaciones, Requisitos Para Ser Beneficiario, Infracciones, Sanciones Por Fraude.

Iniciado: Diputados Expediente: 3755-D-2008

Publicado En: Trámite Parlamentario N 83 Fecha: 10/07/2008

Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=3755-D-2008>

