

¿POR QUE COMENZAR CON UN INGRESO CIUDADANO PARA LOS MENORES EN AMERICA LATINA?

Alberto C. Barbeito¹
Rubén M. Lo Vuolo

La versión en inglés de este trabajo fue presentada en el 6th Congreso Internacional del Basic Income European Network (B.I.E.N.), realizado en Vienna los días 12-14 de septiembre de 1996.

La característica central de todas las nociones afines con el concepto de ingreso básico o ingreso ciudadano (IC) es que se refieren a un arreglo institucional que garantiza cierta forma de ingreso incondicional a las personas, esto es, un ingreso para cuyo acceso no se requiere ninguna otra condición personal que la de ser ciudadano. Por ejemplo, no se requiere trabajar (como es el caso del salario), ser declarado incapaz (jubilación por invalidez), haber contribuido con una prima de seguro (jubilación ordinaria, obras sociales), demostrar que se está desocupado (seguro de desempleo) o ser pobre (programas asistenciales focalizados según la disponibilidad de recursos de los beneficiarios).

La mayoría de las propuestas admite diferencias en el nivel del beneficio de acuerdo con la edad y la incapacidad física. En general, es el individuo quien se considera como la unidad receptora, y no la familia, porque este tipo de política se pretende erigir en una herramienta clave de la libertad personal. Por lo tanto, no puede admitirse el tratamiento de ciertas personas (al menos adultas) como “dependientes” de otras por el sólo hecho de pertenecer a un hogar común o favorecer un determinado arreglo familiar.

En términos operativos, un ingreso ciudadano pleno reemplazaría a la mayoría de los beneficios sociales que implican transferencias en dinero o sostenimiento de capacidad de compra, a todas las deducciones que hoy se permiten en el impuesto a los ingresos personales, como así también a los gastos especialmente deducibles (aportes para fondos privados de pensión). La idea es que todos reciban el ingreso ciudadano y paguen impuestos por el resto de sus ingresos.

A nuestro entender, la discusión acerca del ingreso ciudadano reconoce ciertas particularidades cuando se discute a la luz de la situación en los países en desarrollo. En tal sentido, y por razones prácticas y de espacio, en este trabajo asumimos como punto de partida los siguientes postulados:

1. Los problemas sociales de los países de América Latina, cuyas expresiones más notables son el desempleo, la pobreza y la concentración del ingreso, se están profundizando

¹ Aquí se utiliza el concepto de “ingreso ciudadano” (*citizen's income*) como sinónimo de “ingreso básico” (*basic income*). Para una ampliación del contenido de estos conceptos y los modos de operación del ingreso ciudadano, remitimos a los trabajos incluidos en Lo Vuolo (1995).

Los autores son Investigadores del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).

como resultado de : a) los cambios en los patrones productivos y los modos de inserción económica y financiera de la región en los mercados internacionales ; b) los programas de ajuste, reconversión económica y reformas de políticas sociales que se vienen imponiendo bajo los auspicios de los organismos multilaterales de crédito.

2. La idea del IC no tiene tradición ni en el debate ni en el sistema de políticas públicas de la región.
3. El pago de un IC pleno para todos los ciudadanos no parece una política factible de implementar de forma inmediata, no sólo por problemas de costo financiero sino también por otros como son la cantidad y complejidad de las instituciones que deberían reformarse;
4. La aplicación del IC puede iniciarse de forma “parcial” reduciendo el número de beneficiarios a un determinado grupo de ciudadanos y/o pagando un monto menor que el que se fije como básico.
5. Cualquiera sea la estrategia que se adopte, ese IC -aún de alcance “parcial”- no debe contradecir los principios de organización social que sostienen la propuesta del IC y, a la vez, demostrar efectos positivos e inmediatos, de forma tal de fortalecer la construcción de ambientes favorables para su posterior expansión hacia un IC pleno.

Dados estos supuestos, y teniendo como referencia principal el caso de la Argentina, en este trabajo argumentamos que la mejor manera de introducir el IC en América Latina es comenzar por garantizar un IC para todos los menores. Nuestra idea es que esta opción es preferible a otras que postulan, por ejemplo, empezar el camino por alternativas en línea con el “impuesto negativo a los ingresos”. Este tipo de propuesta prefiere pagar la diferencia entre el nivel de ingreso que las personas son capaces de obtener en el mercado y aquel nivel que se establece como básico a garantizar, por lo cual requiere de test de recursos. También creemos que es preferible a otras propuestas de IC parcial que prefieren comenzar reconociendo un ingreso universal e incondicional a todos los ciudadanos, pero en niveles muy bajos.

Los siguientes argumentos nos parecen fundamentales para justificar esta opción: 1) el reconocimiento del IC para todos los menores tiene impactos muy fuertes en los grupos familiares más vulnerables ; 2) no sacrifica ningún postulado básico del IC, fundamentalmente en lo que refiere a la incondicionalidad y la universalidad del beneficio; 3) facilita la construcción de consensos políticos alrededor de la idea de IC; 4) permite una mejor programación de las reformas institucionales y fiscales; 5) evita los problemas de “trampa de la pobreza” y los “test de recursos”; 6) permite retomar el compromiso social e intergeneracional que abandonan las actuales políticas de privatización y asistencialismo que se imponen hoy en la región.

Para explicar nuestro razonamiento, primero ubicamos a los menores en el contexto de los problemas económicos y sociales de la región. Después y con base principal en el caso de la Argentina, presentamos esquemáticamente los sistemas de transferencias fiscales que justifican su existencia en los menores. Finalmente, discutimos los principales lineamientos de una política de IC para los menores que sea a la vez un primer paso en el camino hacia el establecimiento de un IC universal y permita obtener rápidos resultados frente a los urgentes problemas sociales.

1. La situación social de los menores

En los muchos informes sobre la situación económica y social en América Latina suele encontrarse la siguiente afirmación: “la mayoría de los pobres son niños y la mayoría de los niños son pobres”. Esta comprobación se deriva del juego combinado de dos factores : 1) el elevado número de perceptores de ingresos por debajo de la “línea de pobreza” ; 2) el hecho de que las familias pobres tienen más niños que el resto de la población². De esta forma, en América Latina los menores índices de pobreza se registran de manera casi sistemática en los hogares unipersonales o los nucleares sin hijos. Además, no sólo que la pobreza es mayor en los hogares con mayor número de hijos sino también en los hogares monoparentales con jefatura femenina (CEPAL: 1994).

En consecuencia, no sólo que el mayor número de personas por hogar explica gran parte de la pobreza “per capita”, sino que además el mayor número de personas económicamente dependientes (menores, ancianos) pone mayor presión sobre los miembros económicamente activos. Así, en ausencia de instituciones públicas que se hagan cargo del problema, en nuestras sociedades ciertos ciudadanos se ven en la necesidad de trabajar más horas para mantener un mayor número de personas que dependen de ellos económicamente.

Ahora bien, dadas las condiciones del mercado de trabajo, los mayores ingresos difícilmente se logren por mejores remuneraciones sino, más bien, incorporando más miembros del grupo familiar a la búsqueda de ingresos³. Esto explica por qué los niños de familias pobres se ven forzados a trabajar en edad más temprana que el resto de los niños, ya sea en actividades remuneradas o realizando trabajo doméstico gratuito que permite que otros miembros de la familia ingresen al mercado de trabajo.

De aquí también puede explicarse la inserción laboral de las mujeres en América Latina. Al menos en las clases populares, la oferta de trabajo femenina no responde a su afán de “independencia” sino más bien a la necesidad de buscar ingresos complementarios a los de sus compañeros para ayudar en el sostenimiento de los miembros económicamente “dependientes” de las familias (Pautassi, 1995). Así, el proceso de “feminización” de la fuerza de trabajo que se verifica últimamente en muchos países se corresponde con un fenómeno de “precarización”, en tanto las mujeres consiguen ocupación en puestos de baja remuneración y calificación, particularmente en servicios personales o en procesos rutinarios de ciertas ramas industriales.

² Por ejemplo, en la Argentina, los indicadores para la zona del Gran Buenos Aires (GBA), que es la zona urbana más densamente poblada y para la que habitualmente se relevan la mayor cantidad de indicadores sociales y económicos, registran que las familias ubicadas en el 20% más pobre de la distribución del ingreso, tienen en promedio 4,5 miembros, mientras que aquellas ubicadas en el 20% superior sólo 2,5 miembros.

³ En América Latina la participación económica de los niños menores de 14 años y de jóvenes entre 15 y 18 años es alta y notoriamente mayor en los hogares pobres. El 32% de la población urbana entre 13-17 años de Brasil trabaja; esta proporción es casi el doble en las zonas rurales (CEPAL 1994).

Otro efecto es que los menores que trabajan abandonan el sistema educativo o bajan notablemente su rendimiento en el sistema educativo. Como resultado, su formación educativa y su calificación para trabajar se resiente y, en consecuencia, disminuyen sus posibilidades de conseguir trabajo, no sólo en el presente sino también en el futuro. En promedio, se estima que en América Latina, de cada 4 adolescentes que trabajan hay 3 que no estudian y, obviamente, el tipo de trabajo que realizan (en actividades informales, marginales o directamente vinculadas al delito) para nada garantiza un proceso de “aprendizaje en el trabajo”.

El problema no es sólo que los menores trabajan sino que, además, trabajan en condiciones de extrema precariedad. En el caso de la Argentina, 75% de los jóvenes asalariados (14-17 años) no tienen cobertura del seguro social. Además, de los adolescentes que trabajan, más de 30% lo hace en jornadas de más de 46 horas semanales y 43% entre 30 y 45 horas (Feldman, 1994). Como se ve, los menores de bajos recursos no sólo que se ven obligados a trabajar en edades tempranas, sino que además trabajan en condiciones de explotación.

Lo anterior explica en gran medida el denominado “círculo vicioso de la pobreza”: *el fenómeno de la pobreza es fundamentalmente hereditario*. Los menores heredan la pobreza de sus padres, los padres profundizan su pobreza en tanto deben mantener a los menores. Por lo mismo, una política de IC para los menores tendría impactos importantes en la relación de los padres con el mercado de trabajo y en el sistema educativo.

Por supuesto, puede argumentarse que el círculo vicioso de la pobreza se solucionaría si la gente de menores recursos no tuviera hijos; más aún, que un IC para los menores podría fomentar la natalidad. Este no es el lugar para discutir la pertinencia y las posibilidades de esta alternativa, pero algunas cuestiones pueden señalarse para ubicar el problema en el contexto latinoamericano. Primero, que las modificaciones de los patrones de conducta en estos temas requieren de mucho tiempo. Segundo, que si bien se verifica una tendencia declinante de la tasa de natalidad, las tasas de crecimiento demográfico continúan siendo altas debido a la disminución de las tasas de mortalidad infantil. Tercero, la argumentación de que un IC por los menores puede estimular a las familias a aumentar el número de hijos no parece sostenerse a la luz de los datos que muestran una correlación negativa entre el nivel del ingreso familiar y el número de hijos.

En cualquier caso, el punto central que aquí marcamos es el siguiente. Es habitual pensar las soluciones a los problemas sociales de América Latina dirigiendo la atención a los principales perceptores de ingresos del grupo familiar. Así, se organizan programas asistenciales focalizados en los pobres, se pagan seguros de desempleo, se realizan programas de fomento de empleo dirigidos a los trabajadores jóvenes y de menor capacitación. En su lugar, aquí proponemos mirar el problema desde las “cargas” que para los activos representan las personas económicamente dependientes.

A nuestro entender, esta visión alternativa ofrece buenas posibilidades para revertir los problemas del círculo vicioso de la pobreza y permitir a la vez iniciar el camino para el establecimiento de un IC para todos los ciudadanos. Esto es así porque ya existe en América Latina cierto consenso acerca de la grave situación de la minoridad, de la

prioridad que la comunidad otorga a su situación y, además, existen muchas instituciones de transferencias de ingresos fiscales que justifican su existencia en la atención de los menores. A ellas nos referimos ahora.

2. Los sistemas de transferencias fiscales de ingresos fundados en la atención de los menores

En América Latina, los esquemas tributarios y de beneficios sociales se construyeron como *sistemas desintegrados de transferencias fiscales de ingresos*, muy poco transparentes y en donde es muy difícil evaluar el impacto redistributivo “neto”. Las actuales reformas, basadas en los conocidos postulados que fomenta el Consenso de Washington en la materia, apuntan a profundizar estas características.

Para la política tributaria, el objetivo es bajar al máximo posible la presión impositiva eliminando toda aspiración redistributiva mediante: 1) aumento de los impuestos indirectos, ampliando tanto la base imponible como las tasas; 2) disminución de los impuestos directos, suprimiendo incluso algunos tributos sobre los patrimonios personales y reduciendo la progresividad en los impuestos sobre los ingresos; 3) eliminación de tributos sobre rentas financieras y otras rentas patrimoniales (por ejemplo, en el caso de la Argentina, sobre los dividendos pagados por las empresas a sus accionistas).

Por el lado del gasto social, se avanza en el desmantelamiento de las políticas de carácter “universal” y se lanzan múltiples programas focalizados en grupos de pobreza extrema. Típicas políticas en el área son la privatización de la administración de los seguros sociales y la restricción en el acceso a sus beneficios, aranceles para acceder a ciertos niveles de la salud y la educación públicas, desmantelamiento de las redes de redes de seguridad laboral, programas de subsidio al empleo y de asistencia alimentaria. Bajo el argumento de la crisis fiscal, la idea predominante es que los “servicios focalizados constituyen *la totalidad de lo que por ahora el Estado puede ofrecer* en materia de gasto social” (BID-PNUD, 1993 : 28). La preocupación central es administrar el conflicto social mediante intervenciones residuales con fuerte sentido clientelista.

En este contexto, Los menores son utilizados en varios programas como “justificación” de políticas tanto de gasto como de recaudación de ingresos fiscales. El caso de la Argentina es un buen ejemplo de la lógica que impera en la materia.

Si bien los programas que habitualmente se destinan a los menores son de tipo asistencial, el que más recursos gasta es el llamado Programa de Asignaciones Familiares. Este es un típico esquema de seguro social que recauda un impuesto sobre el salario y paga asignaciones por diversas “cargas de familia” (cónyuge, hijos, nacimiento, escolaridad, etc.). Hay asignaciones diferentes según que los hijos concurren o no al sistema educativo y también según el número de hijos. Los trabajadores por cuenta propia y los asalariados no registrados (informales) no gozan de estos beneficios.

De esta manera, este programa genera varios efectos distributivos⁴. Uno, entre asalariados formales y el resto de los trabajadores. Dos, entre los asalariados con hijos y los que no los tiene. Tres, según el número de hijos. Cuatro, entre los menores que concurren a establecimientos educativos y los que no. En pocas palabras, para el Estado argentino, los menores tienen un diferente “precio” (incluso cero). A pesar de la disminución real de las prestaciones, las asignaciones familiares representan un porcentaje importante del total de ingresos de los trabajadores de bajos salarios y con familia numerosa.

Menos discutido pero tan importante como el anterior, es el esquema de transferencias de ingresos que, fundado en la existencia de menores, opera por el lado tributario. Estas son las deducciones por *cargas de familia* (incluyendo la deducción por hijos) que se permite en el impuesto a los ingresos de las personas (en la Argentina llamado impuesto a las ganancias)⁵. Estas “deducciones” tributarias reducen el monto de los ingresos gravados y determinan un menor impuesto a pagar. En tanto no opera como un crédito fiscal reembolsable, sólo se benefician de este subsidio quienes tienen ingresos suficientemente elevados como para ser contribuyentes netos del impuesto. Además, en tanto el impuesto a las ganancias opera con tasas marginales crecientes, resulta que se convierte en un *subsidio variable*, mayor cuanto más elevado es el ingreso del titular.

En el caso de la Argentina, el sistema que combina impuesto a los ingresos y deducciones por cargas de familias determina que: 1) el límite para ser contribuyente efectivo sea muy alto comparado con la experiencia internacional⁶; 2) existan fuertes diferencias en la posición “neta” de los contribuyentes, según sea la fuente de sus ingresos, las deducciones que pueden realizar y la tasa correspondiente a su escala.

Dos cuestiones merecen destacarse aquí. Primero, en la Argentina (como en la mayoría de los países de América Latina), son posibles reformas que incrementen los recursos fiscales y que al mismo tiempo mejoren la equidad; 2) los sistemas tributarios discriminan contra las familias de bajos ingresos y con mayor número de hijos. En el caso particular de Argentina, con ejercicios numéricos muy sencillos puede demostrarse que una familia de altos ingresos puede pagar parte de su servicio doméstico con las deducciones por “cargas de familia” que le permite el impuesto a las ganancias. Mientras tanto, los hijos de las empleadas domésticas no reciben asignaciones y deben trabajar para reemplazar a su madre en el hogar o buscar otros ingresos, al tiempo que sus padres no pueden aprovecharse de las deducciones por cargas de familia.

Otro problema de estos sistemas es que ni los pagos por hijos en el Programa de Asignaciones Familiares ni las deducciones permitidas en el impuesto a los ingresos,

⁴ Tradicionalmente, este programa se financiaba con un impuesto del 12% sobre la nómina salarial, pero que en los últimos años redujo esa carga a la mitad (variable según la región).

⁵ En la Argentina, los ingresos de las personas tributan en dos regímenes: i) los aportes a la seguridad social; ii) el impuesto a “los ingresos”. Este último grava los ingresos del trabajo, pero no a todos los ingresos del capital, como los intereses por depósitos en entidades del sistema financiero, las ganancias derivadas de acciones y títulos públicos, los dividendos.

⁶ Así, por ejemplo, en el caso argentino, una persona sin cargas de familia ni otras deducciones especiales, se convierte en “contribuyente” efectivo del impuesto a las ganancias cuando los ingresos netos gravados (principalmente remuneraciones por el trabajo) son superiores a u\$s 3.000 mensuales (Barbeito, 1995).

responden a una *evaluación del costo requerido para cubrir (o complementar) los gastos que demandan las condiciones de vida de un niño en nuestra sociedad*. En la Argentina y en América Latina no hay tradición en cuanto a la estimación y el análisis de estándares de consumo familiar y mucho menos con estudios acerca del “costo de vida de un menor”. Los pocos trabajos existentes tienen como objetivo la identificación y valuación de una canasta alimentaria básica, que suele considerar la situación típica de un adulto, de sexo masculino. Así, los menores suelen ponderarse en base a una relación técnica de equivalencia con dicho standard. Como resultado, los montos que reconocen el costo de los menores en los sistemas de transferencias fiscales se fijan sin criterios ni fundamentos explícitos, permitiendo una arbitrariedad que se refleja en los diferentes valores que reconocen los distintos programas⁷.

Lo anterior sirve para fundamentar las posibilidades fiscales de encarar una reforma que apunte a garantizar un IC universal e incondicional para los menores.

3. Lineamientos para una política de garantía de un ingreso básico para los menores

Los argumentos que más frecuentemente se esgrimen para apoyar las políticas de subsidio a los menores son los siguientes : 1) aquellos de tipo ético, que consideran a los menores como personas “inocentes” y, por lo tanto, no culpables de su situación personal y social (por ejemplo, no podría alegarse que su pobreza se debe a que no quieren trabajar) ; 2) aquellos que se basan en la idea de “contrato social intergeneracional”, y que desde allí sostienen que los menores de hoy deben cuidarse porque son los adultos que mañana se ocuparán de cuidar al resto de las personas.

El problema del primer tipo de argumentos es que deriva en típicas políticas protectoras basadas en la idea del “riesgo” (moral o material) al que supuestamente están sometidos los menores. De la idea del riesgo individual del menor, se pasa rápidamente a señalar el “riesgo social”, esto es el temor de que los menores en esa situación se conviertan en “futuros delincuentes”. Nótese que en estos casos, la justificación del subsidio al menor no es el mismo como persona capaz de desarrollarse autónomamente sino la “pobreza” de la familia, el “riesgo de la sociedad” de que la sociedad tenga que sufrir en el futuro por causa del menor. A nuestro modo de ver, con estos argumentos que pueden justificar subsidios asistenciales o esquemas como el impuesto negativo a los ingresos, es poco probable que se consolide un camino hacia el establecimiento de un IC pleno y universal para todos los ciudadanos. Esto es así, porque el camino se inicia contradiciendo los principios que fundamentan la propuesta del IC.

Si al problema se lo encara desde la idea de contrato intergeneracional, se rescata los postulados solidarios del IC y se abre así una puerta para discutir luego el contrato intra-generacional. Una política de subsidio universal e incondicional a los menores involucra a

⁷ En la Argentina, el programa de asignaciones familiares reconoce pagos adicionales por familia numerosa, fija un tope de edad de 15 años y lo extiende hasta 21 años en caso de asistir al sistema educativo formal. Por su parte, la deducción impositiva “por hijo” se aplica hasta los 24 años, sin requisito de asistencia educativa, incluso si el hijo tiene ingresos propios (por cierto, en tanto no supere un cierto tope).

toda la sociedad en la cuestión y no sólo a los padres de los niños pobres. El problema de los modos de reproducción social ocupan así el centro de la escena.

Existen abundantes elementos para pensar que también desde aquí es más sencillo construir un consenso político. Esto es así porque el “derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”, se reconoce crecientemente como un “derecho humano” fundamental en las sociedades contemporáneas y constituyen normas jurídicas internacionales a partir de la aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. La mayoría de los países de América Latina han adherido a la misma y, en casos como la Argentina y Brasil, han incorporado los derechos de la niñez, de la “protección integral de la familia” y la “compensación económica familiar” como normas constitucionales.

Al momento de constituir un consenso político para la idea de un IC, el derecho de los menores a un ingreso que garantice su pleno desarrollo aparece a priori como un tema menos controvertido en tanto se diluyen muchos de los temas conflictivos propios del debate acerca del IC: el hecho de pagar a quien no trabaja, los incentivos a producir y a trabajar, los problemas vinculados a la llamada trampa de la pobreza. Pero, al mismo tiempo, la garantía de un IC a los menores, si bien sería una forma de aplicación parcial, tiene la ventaja de preservar los postulados “plenos” que sostienen la propuesta.

En este punto, el mayor problema no estaría en justificar el derecho a los menores a un ingreso básico sino en cómo garantizar que ese ingreso sea efectivamente apropiado por el menor y no por los adultos que actúan como agentes perceptores. Por las características señaladas, es evidente que en América Latina los menores realizan gran parte de su trabajo en el ámbito doméstico, esto es en un espacio donde el trabajo es no remunerado y donde la principal ocupada es la mujer. Si a esto sumamos que la mayoría de los estudios muestran que hay una mayor preocupación y responsabilidad de las madres por la suerte de los menores, a la vez que existen mayores índices de pobreza en los hogares monoparentales encabezados por las madres, la conclusión es que parece más racional que la madre actúe como agente de percepción. En el caso de la Argentina, esto terminaría con las situaciones de injusticia que se verifican en las frecuentes *separaciones* de los padres, en tanto suele ser el padre el titular de los beneficios del Programa de Asignaciones Familiares, pero es la madre la que habitualmente queda con el cuidado de los niños.

También el IC permitiría introducir el debate acerca del reconocimiento social a las tareas domésticas no remuneradas que generalmente hace la mujer en el hogar. Los efectos también se trasladarían al mercado de trabajo, en tanto ya no sería tan necesario buscar un ingreso complementario que, como se señaló previamente, explica en gran medida la creciente “feminización” (para algunos precarización) de la fuerza laboral.

Desde el punto de vista operativo, esta alternativa evita los problemas de “trampa de la pobreza” y de “test de recursos” que son típicos de los programas de sostenimiento de ingresos basados en la evaluación del nivel de ingresos (en este caso, de los padres). En cuanto a la forma de operar fiscalmente, el IC para los menores debería estar totalmente exento del impuesto a los ingresos a la vez que se suprimirían las deducciones que por este

motivo se permiten hoy en dicho impuesto. Esto no sería contradictorio con la mecánica general del sistema integrado de impuestos y beneficios, en tanto para el caso de los menores el IC garantizado sería a la vez su único ingreso y su único crédito fiscal. Además, al eliminarse las deducciones en el impuesto a los ingresos que se autoriza hoy a los perceptores adultos, se logran dos objetivos: 1) que los hogares de menores recursos hagan efectivo el crédito fiscal por los hijos; 2) que las familias de mayores ingresos paguen impuestos sobre una base tributaria mayor.

Por supuesto, muchos son los interrogantes que quedarían por responder. Por ejemplo, acerca de la eventual “contraprestación” que se exigiría a los padres o al propio niño. Si uno fuera coherente con los postulados del IC, no debería requerirse condición alguna. Sin embargo, dadas la etapa de desarrollo de los menores puede pensarse en exigencias que claramente los favorezcan, como por ejemplo, que la madre atienda a controles periódicos del embarazo durante el tiempo de gestación, a la realización de exámenes regulares acerca del estado de salud y de nutrición del niño en las primeras etapas de vida, a la asistencia escolar, etc. Pero el punto es el siguiente : un menor no debería perder su derecho al IC si los padres no cumplen estos requisitos, por lo que se deberían buscar mecanismos que penalicen a los padres sin perjudicar al menor.

El IC para los menores no sería un beneficio basado en la idea de “carga de familia” del trabajador (principalmente, hombres) cuya forma instrumental habitual es abonarlo como una suma adicional al salario. Por el contrario, sería un ingreso incondicional, basado en el derecho de todo ciudadano a percibirlo, con la única particularidad que, por motivos instrumentales, de prioridad social y de estrategia política y económica, se decide empezar por hacerlo efectivo en aquellos que son económicamente más dependientes. Por la misma razón, el monto del beneficio debería ser igual para todos los menores (al menos para un determinado tramo de edad) y no graduado en función de los ingresos de los padres.

Hay varias cuestiones que tienen que estudiarse y que, a nuestro juicio, son los aspectos donde cada país debe ponderar su particular situación: 1) la definición del valor del beneficio, para lo cual es necesario ponderar en cada caso el costo del “nivel de vida adecuado” de los menores; 2) el grado de centralización o descentralización administrativa de la política ; 3) las formas en que se coordinará el IC para los menores con otras políticas que los tienen como beneficiarios, principalmente la educación y la atención de la salud ; 4) la edad de corte para el acceso al beneficio.

A nuestro entender, para cada país en particular, el monto del IC para el menor debería salir de un estudio detallado que contemple, al menos, los siguientes aspectos : 1) cuánto se gasta hoy en pagos de subsidios que tienen como fuente la niñez (ya sea del tipo de asignaciones familiares o programas focalizados); 2) el aumento de recaudación del impuesto a los ingresos que surgiría de una reforma del actual criterio de “deducciones” por carga de familia ; 3) qué fondos adicionales se podrían asignar a esta prestación dado el evidente carácter de “prioridad social” que se debería otorgar a la misma ; 4) cómo están cubiertos otros servicios imprescindibles para el menor y para los cuales la sociedad tiene funcionando otras instituciones (salud, educación).

Algunos otros criterios merecen señalarse como razonables al momento de implementar la política. Primero, todo nuevo nacido debería tener derecho al IC, de forma tal que automáticamente puede ir aumentándose “desde abajo” la cantidad de ciudadanos que los perciban. Segundo, en lo posible, el límite de edad para percibir el beneficio debería correrse al menos un año a partir de su aplicación, de forma tal que no se pierda el beneficio por cumplir años. Tercero si las posibilidades fiscales lo permiten, muchos de los criterios que justifican el IC para los menores son útiles para postular un IC para los ancianos, en este caso dando prioridad a los de mayor edad. Cuarto, de lo anterior puede pensarse en una expansión paulatina de la cobertura, subiendo el límite de edad de los menores y bajando el de los ancianos.

El IC para los menores no sólo es un buen comienzo para la aplicación de un IC universal sino que además es mucho más eficaz para afrontar los graves problemas sociales de la región. En primer lugar, porque las actuales políticas de privatización, focalización y asistencialismo son un fracaso evidente en cuanto a su cobertura y a su posibilidad de generar condiciones que remuevan las causas de la pobreza. En segundo lugar, porque otorgaría mayor simplicidad administrativa y una mejor asignación a los recursos existentes. En tercer lugar, porque evita las desigualdades de tratamiento entre los niños y el uso de los mismos para el clientelismo político y la explotación familiar. En cuarto lugar, porque señalaría el camino para erradicar los graves problemas de educación de nuestros países. En quinto lugar, porque permitiría cambiar la estrategia en el mercado laboral, apuntando a mejorar los beneficios de los que están “afuera” en lugar de seguir deteriorando las condiciones de trabajo de los que están “adentro”.

Por último, si bien este trabajo tiene como marco de referencia el caso de América Latina, es probable que muchos de los argumentos aquí expuestos también sean válidos para otros países. Claramente, y dadas las similitudes entre la experiencia latinoamericana y lo que está sucediendo en Europa del Este, es probable que el IC para los menores sea también una buena estrategia para reconstruir allí una red de seguridad social que revierta la lógica de las reformas que se están aplicando actualmente.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Barbeito, A. (1995): La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social, en Lo Vuolo, R. (comp.): “*Contra la Exclusión. La propuesta del ingresos ciudadano*”, Ciepp-Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

BID-PNUD (1993): Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo, mimeo., Washington-Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

CEPAL (1994): Panorama Social de América Latina, Santiago de Chile.

Feldman, S (1994) “El trabajo de los adolescentes. Construyendo futuro o consolidando la postergación social?”, mimeo, seminario “Adolescencia, pobreza, educación y trabajo”, Unicef-CIID-CENEP, Buenos Aires (octubre).

Lo Vuolo, R., comp. (1995): *Contra la Exclusión. La propuesta del ingresos ciudadano*, Ciepp-Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

Pautassi, L. (1995): ¿Primero...las damas ? La situación de la mujer frente a la propuesta del ingreso ciudadano, en Lo Vuolo, R (comp.): “*Contra la Exclusión. La propuesta del ingresos ciudadano*”, Ciepp-Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.