

¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo

Fabián Repetto • Gala Díaz Langou • Vanesa Marazzi

Resumen ejecutivo

En la actualidad, la discusión sobre cómo enfrentar la pobreza por ingreso cobró importancia en el debate público argentino. Esta discusión se trasladó al Congreso de la Nación, donde se encuentran en tratamiento diversos Proyectos de Ley orientados a resolver dicha problemática. Esto constituye una oportunidad histórica para comenzar a saldar algunas de las principales deudas sociales del país.

El presente documento tiene múltiples propósitos, entre ellos, sistematizar los aspectos fundamentales de las distintas opciones hoy presentes en el Congreso de la Nación, a la luz de una perspectiva comparada. Sus diferencias están dadas por la identificación del sujeto de derecho, la modalidad de financiamiento de las prestaciones, y la elección del organismo responsable de su gestión.

No obstante, pese a la existencia de múltiples aspectos que las diferencian, dichas propuestas convergen en algunos puntos. Por un lado, se orientan a garantizar ciertos derechos básicos con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población, asegurando el acceso a un ingreso no contributivo. Y, por otro, reconocen que el ingreso brindado necesita ser complementado con mejoras en términos de calidad y acceso a la educación y la salud.

La existencia de estas iniciativas legislativas constituye un indicador sobre el lugar prioritario que adquiere en el debate y en la acción política "la cuestión social" y la multidimensionalidad de los problemas sociales. Esto representa un avance a pesar de que queda mucho camino por recorrer, como por ejemplo extender la coordinación tanto a nivel interministerial, como interjurisdiccional. Para que estos nuevos aires de cambio generen un impacto real, las propuestas deben articularse con reformas más amplias -que incluyen la reforma de nuestro sistema tributario-, y que avancen hacia un sistema integral de protección social.

Introducción

En las últimas décadas, el escenario social de la Argentina ha ido transformándose como consecuencia de cambios estructurales así como por efecto de elementos de coyuntura derivados del crecimiento económico y de modificaciones en el rol del Estado. Aún reconociendo que se trata de un fenómeno dinámico y que requiere ser interpretado en términos de proceso, es posible (y necesario) enfocarse en la "fotografía del presente" y detectar así una serie de problemas fundamentales que afectan en la actualidad a parte importante de la ciudadanía argentina.

Dejando claro que el problema de mayor relevancia para el logro de una Argentina más justa es el de la desigualdad, hoy la cuestión de la pobreza ha vuelto a cobrar creciente importancia en el debate público. Esto constituye una oportunidad histórica para comenzar a saldar algunas de las principales deudas sociales del país.

Los problemas de credibilidad de las estadísticas oficiales constituyen un asunto crítico. No obstante, pareciera más pertinente concentrar la atención en las múltiples dimensiones de la pobreza -y en cómo enfrentarla- que limitar la discusión a cuántos argentinos viven hoy en situación de pobreza por ingreso. Los cerca de 7 millones de pobres que reconocen las estadísticas oficiales debiesen ser suficientes para darle a este problema una clara prioridad en la agenda de las decisiones políticas.

Actualmente, y por razones muy diversas que parecen confluir, la discusión en torno a qué hacer para enfrentar la pobreza ha cobrado también relevancia en un ámbito fundamental de la vida política democrática: el Congreso de la Nación. Con antecedentes, que datan de 1997, que no habían logrado factibilidad de aprobación legislativa, en tiempos muy recientes han comenzado a sumarse alternativas que confluyen en la preocupación por enfrentar la pobreza por ingreso. Inclusive, muchos de los proyectos en danza buscan atender otras dimensiones del bienestar, como la educación y la salud.

Este documento tiene múltiples propósitos. Por un lado, sistematizar los aspectos fundamentales de las distintas opciones hoy presentes en el Congreso de la Nación. Si bien existe una amplia gama de proyectos de ley referidos a esta temática, aquí concentraremos la atención en aquellos orientados a garantizar ciertos derechos básicos para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, y que para ello proponen el acceso a un ingreso no contributivo¹. A partir de este subconjunto de proyectos, se identificarán los puntos en común y divergencias más notorias.

Asimismo, se busca llamar la atención sobre la necesidad de avanzar hacia un abordaje más integral de protección social, en el cual asegurar "un ingreso en cada hogar" sea un punto de partida y no un punto de llegada. A este efecto, se requiere mejorar también la cantidad y calidad de otros servicios sociales fundamentales, tales como el sistema sanitario, el ámbito educativo y la cuestión del hábitat, por citar sólo tres ejemplos.

En tercer lugar, el documento se propone llamar la atención sobre el hecho de que la responsabilidad estatal en la materia no debe limitarse a promover programas sociales. En este sentido, el Congreso debiera ofrecer el marco para transformar a la política social en un medio para concretar una política más amplia, coherente y sostenible en el largo plazo. Una meta que tiene claras implicancias en términos de los retos del federalismo argentino.

El análisis de los Proyectos

A continuación analizaremos cinco proyectos de ley, cuatro de ellos presentados en la Cámara de Diputados y uno en la Cámara de Senadores.

En análisis atenderá los siguientes aspectos: objetivos, población meta, requisitos de acceso, prestaciones previstas, financiamiento, y organismo de aplicación.

¹ Se entiende por "no contributivo" aquel régimen bajo el cual los miembros no necesitan realizar contribuciones para poder recibir beneficios.

La presentación seguirá el orden de ingreso de cada proyecto al proceso de tratamiento legislativo.

El Proyecto de la Coalición Cívica

El Proyecto de Ley titulado "Fondo para el Ingreso Ciudadano de la Niñez" (FINCINI) fue firmado por 14 Diputados de esta agrupación política². Este proyecto fue presentado originalmente en 1997 por las entonces Diputadas Elisa Carrió y Elisa Carca, y se volvió a presentar en 1999, 2001, 2003, 2004 y 2008. Aquí analizaremos la última versión, ingresada en la Cámara de Diputados el 21 de mayo de 2008 (Expediente N° 2467-D-2008).

El *objetivo* del Proyecto de Ley es atender al financiamiento del "Ingreso Ciudadano para la Niñez, la Atención Prenatal y de las Personas con Discapacidad" (INCINI), al beneficio por maternidad y a los beneficios por nacimiento y adopción.

Su *población meta* son todos los niños y niñas argentinos, nativos o por opción, hasta los 18 años de edad, que certifiquen residencia en el país; las mujeres embarazadas que acrediten cinco años de residencia inmediata en el país; y las personas con discapacidad (según Ley 22.431, artículo 3), argentinas nativas o por opción, con residencia en el país.

Para los beneficiarios no discapacitados, existen *requisitos* adicionales para recibir la prestación. Para los niños y niñas en edad escolar se deben presentar los certificados de alumno regular de la educación formal. En el caso de los niños y niñas menores de cinco años, el requisito es la demostración de los controles médicos, así como las certificaciones de cumplimiento de las vacunas obligatorias. Para las mujeres embarazadas, el requisito es la acreditación y ratificación trimestral de la condición.

² Elisa Carca, Marcela Rodríguez, María Fernanda Reyes, Elsa Quiroz, Fernando Sánchez, Héctor Flores, Juan Carlos Moran, Fabián Peralta, Adrián Pérez, Fernando Iglesias, Horacio Alcuaz, María Virginia Linares, Susana García y Griselda Baldata.

La *prestación* ofrecida por el programa es de asignación mensual y ajustable por el valor de la canasta básica de alimentos (CBA) y del salario mínimo. Los valores mínimos iniciales previstos son los siguientes: prenatal, \$130; de 0 a 5 años, \$130; de 6 a 15 años, \$214; y de 16 a 17 años, \$244. Los niños, niñas y adolescentes con discapacidad percibirán el doble del máximo beneficio. Además, se otorga un pago por nacimiento igual a tres veces el beneficio de la franja de 0 a 5 años. Por adopción se brinda un pago de diez veces el beneficio de la franja entre 16 y 17 años. El INCINI se abonará a la madre, cuando ésta conviva con el niño o niña.

El Proyecto determina que el FINCINI será *financiado* a través de: (a) una contribución a cargo de los empleadores del 7,5% del total de remuneraciones de los trabajadores que prestan servicios en relación de dependencia en la actividad privada³; (b) 7,5% a cargo del responsable del pago de las prestaciones sobre Riesgos de Trabajo; (c) 13% de la recaudación del impuesto a las ganancias, cuyo régimen propone modificar a partir de la inclusión de nuevos sujetos imposables, entre otros aspectos; y (d) los recursos que fije el Congreso en el Presupuesto General de la Nación hasta cubrir la totalidad del financiamiento requerido.

Según el Proyecto de Ley, el *organismo responsable* de la gestión del FINCINI será la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS).

El Proyecto del Frente para la Victoria

El Proyecto de Ley para la "Creación de un Régimen de Asignaciones Familiares por hijo y por ayuda escolar para trabajadores en relación de dependencia no registrados" fue presentado por los Diputados del Frente para

³ A estos efectos se considerará remuneración la definida por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (establecido por la Ley 24.241). Esta contribución será declarada y abonada conjuntamente con los aportes y contribuciones que integran la Contribución Única de la Seguridad Social y será administrada por la ANSeS de forma separada.

la Victoria Agustín Rossi (Santa Fe) y Héctor Recalde (Buenos Aires), el 10 de julio de 2008⁴ (Expediente N° 3755-2008).

Los *objetivos* de este Proyecto son: (a) ofrecer a los trabajadores no registrados los mismos beneficios por asignaciones familiares y escolaridad que tienen los trabajadores registrados, y (b) disminuir el empleo no registrado.

En función de los objetivos previstos establece como *población meta* a los trabajadores en relación de dependencia no registrados con hijos a cargo menores de 18 años de edad.

Las *prestaciones* que prevé otorgar consisten en una suma mensual por cada hijo (\$135) y una asignación por ayuda escolar anual (\$170). Esta última se hará efectiva en el mes de marzo de cada año, y se abonará por cada hijo que concorra regularmente a establecimientos de enseñanza básica y polimodal. Estos beneficios se harán en línea con los dispuestos por la Ley 24.714, que establece el Régimen de Asignaciones Familiares.

Los trabajadores podrán percibir las prestaciones del presente Proyecto de Ley mediante el cumplimiento de los siguientes requisitos: (a) acreditar el nombre o razón social y la actividad del empleador, lugar de trabajo, y su antigüedad en la empresa, mediante declaración jurada⁵; (b) acreditar

hijos a cargo mediante la presentación de la correspondiente partida de nacimiento del o de los menores; y (c) constancia de escolaridad en condición de alumno regular del o de los hijos a cargo menores de 18 años, mediante certificación expedida por el establecimiento educativo.

El *financiamiento* de este régimen se realizará mediante créditos presupuestarios.

El *organismo responsable* de la aplicación será el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El Proyecto del Partido Socialista

Este Proyecto de Ley denominado "Ingreso Universal a la Niñez y la Adolescencia" ha sido presentado el 24 de abril de 2009 por Diputados del Partido Socialista⁶ (Expediente N° 1914-2009).

El *objetivo* de este Proyecto consiste en la creación de un Programa de Ingreso Universal a la Niñez y Adolescencia para garantizar la igualdad de oportunidades y capacidades de los menores de 18 años residentes en el país, a través de una transferencia de ingresos monetarios directos desde el Estado.

Consecuentemente, su *población meta* son todos los niños/as y adolescentes, residentes en el país, desde su nacimiento hasta los 18 años de edad y todas las mujeres embarazadas residentes en el país.

Para percibir la transferencia los *requisitos* consisten en el cumplimiento de dos condiciones: para los niños/as y adolescentes, realizar controles de salud, vacunación obligatoria y la asistencia regular al sistema educativo; y para las mujeres embarazadas, el control médico bimestral.

La *prestación* que el Ingreso Universal a la Niñez y Adolescencia prevé otorgar con-

⁴ Además, el Diputado Recalde presentó el 19 de agosto de 2009 otro Proyecto de Ley que propone una modificación del artículo 6 del Régimen de Asignaciones Familiares. Allí, Recalde propone que las asignaciones por hijo y por ayuda escolar previstas en el Régimen de Asignaciones Familiares sean abonadas a los trabajadores beneficiarios de la prestación por desempleo por un lapso máximo de 24 meses. Este Proyecto también plantea que los trabajadores beneficiarios de la prestación por desempleo mayores de 44 años de edad puedan continuar percibiendo las asignaciones previstas por hijo y por ayuda escolar durante 12 meses, aún habiendo agotado el plazo legal para recibir dicha prestación (siempre y cuando continúen en situación de desempleo).

⁵ Para evitar represalias del empleador, se propone dotar al empleado de la misma protección que gozan los representantes sindicales.

⁶ Silvia Augsburger, M. Angel Barrios, Elda Gerez, Roy Cortina, Lisandro Viale, Mónica Fein, Ricardo Cuccovillo, Pablo Zancada, M. Elena Martín y Laura Sesma.

siste en un beneficio monetario mensual, cuyo valor mínimo será igual a la Canasta Básica de Alimentos para el adulto equivalente estimada mensualmente por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

El Proyecto de Ley contempla la creación de un Fondo del Ingreso Universal a la Niñez y la Adolescencia (FIUNA) cuyo *financiamiento* se prevé obtener de la siguiente manera: (a) 10% del total de las contribuciones patronales y aportes realizados al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) (Ley 26.425); (b) 12% de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias; (c) recursos fijados anualmente por el Congreso de la Nación, y (d) reasignaciones de las partidas presupuestarias del Plan Familias por la Inclusión Social, y de las asignaciones por hijo, prenatal y por ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal.

Según el Proyecto de Ley, el *organismo responsable* de administrar el FIUNA y el pago del Ingreso Universal a la Niñez y Adolescencia será el Ministerio de Desarrollo Social.

El Proyecto de la Unión Cívica Radical

Este Proyecto, firmado por los senadores de la Unión Cívica Radical (UCR) Ernesto Sanz (Mendoza) y Gerardo Morales (Jujuy), fue presentado el 7 de mayo de 2009 (Expediente N° 1230-S-2009).

El Proyecto de Ley se titula "Creación del Programa de Asignación Universal para la Atención Prenatal, Natal, la Niñez y la Adolescencia. Creación del Programa de Ahorro Universal para Niños, Niñas y Adolescentes". Como queda visto, cuenta con dos propuestas diferenciadas. En este análisis nos concentraremos solamente en la primera⁷.

El objetivo de la creación del Programa de Asignación Universal para la Atención

⁷ La creación del Programa de Ahorro Universal para Niños, Niñas y Adolescentes tiene como objetivo asignar a los jóvenes un aporte económico que colabore en

Prenatal, Natal, la Niñez y la Adolescencia es garantizar un mínimo de ingreso ciudadano para todos los niños/as y adolescentes del país.

Su *población meta* son todos los menores de 18 años argentinos y residentes, y todas las mujeres embarazadas, argentinas y residentes.

Como *requisitos* para percibir la asignación, se debe presentar para los niños/as y adolescentes la cartilla de vacunación obligatoria, el certificado de alumno regular y, para las mujeres embarazadas, el certificado de control médico trimestral.

La *prestación* ofrecida por el programa es de \$100 mensuales por menor o por mujer embarazada, \$200 por menor con discapacidad y \$240 por única vez por nacimiento. Estos montos serían complementados con una ayuda escolar anual para la educación inicial, básica y polimodal de \$200.

El *financiamiento* del programa provendrá de la partida anual asignada en el Presupuesto General de la Nación al Ministerio de Desarrollo Social, que deberá prever la totalidad de los recursos necesarios para cumplir con el plan mencionado.

En esta línea, se determina que el *organismo responsable* de la implementación del Programa será el Ministerio de Desarrollo Social.

El Proyecto de Claudio Lozano y otros

El Proyecto de Ley impulsado por el Diputado Claudio Lozano (Proyecto Sur -

el diseño de un proyecto de vida sustentable al cumplir los 18 años. Se establece que el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación creará una cuenta bancaria a nombre de cada menor, que no será de libre disponibilidad, y generará intereses. El Estado Nacional depositará: \$45 todos los meses (para menores de entre 5 y 10 años); \$60 mensuales (para menores de entre 11 y 14 años). Los mayores de 15 años no percibirán aporte. A partir de los 18 años, la cuenta quedará disponible por tres años para: aportes para la finalización de la educación obligatoria; estudios terciarios o universitarios; o emprendimientos productivos.

CABA), fue acompañado por Diputados de Solidaridad e Igualdad - Proyecto Progresista (SI)⁸ y del Encuentro Popular y Social⁹. Este Proyecto inició trámite legislativo el 4 de agosto de 2009 (Expediente N° 3644-D-2009).

El Proyecto se titula "Creación de la Asignación Universal por Hijo, para menores de 18 años residentes en el país; Modificación de la Ley de Impuesto a las Ganancias, Ley 20.628 (texto ordenado por decreto 649/97 y sus modificatorias)".

El *objetivo* del Proyecto, aunque esto no está explicitado, es la institución de una asignación universal de carácter nacional y obligatoria, para todos los menores de 18.

Por lo tanto, la *población meta* del Proyecto son todos los menores de 18 años, residentes en la Argentina y que no perciban ninguna de las prestaciones establecidas en la Ley 24.714 (Régimen de Asignaciones Familiares). Sin embargo, a pesar del título del Proyecto, no se establece un criterio universal para la selección de los beneficiarios, sino que se pretende la universalización de las asignaciones familiares, a través de una focalización en las poblaciones actualmente excluidas de dicho Régimen.

Como *requisitos*, los padres o tutores de los menores deberán acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios hasta la edad de 4 años, y la asistencia al ciclo escolar hasta los 18 años.

La *prestación* brindada por el Proyecto es equivalente al valor de la asignación por hijo correspondiente a la menor categoría salarial establecida en la Ley 24.714, valor que actualmente asciende a \$135.

El Proyecto será *financiado* por créditos presupuestarios que la Administración Pública Nacional destine al pago de prestaciones monetarias, para los menores de 18

años. En particular, se pretende incorporar como fuente de financiamiento para este régimen la partida correspondiente al Programa Familias por la Inclusión Social. Más aún, el Proyecto propone, en su artículo quinto, una modificación a la Ley de Impuesto a las Ganancias, orientada a eliminar una parte importante de las exenciones al pago de este impuesto.

El Proyecto de Ley no explicita el *organismo responsable* de aplicación.

El Proyecto de Francisco de Narváez

El 14 de agosto de 2009 fue presentado por el Diputado por la Provincia de Buenos Aires, Francisco De Narváez (Unión Celeste y Blanco) el Proyecto denominado "Ingreso Básico Familiar" (IBF) (Expediente N° 3892-D-2009).

El Proyecto tiene como *objetivos*: (a) asegurar el derecho a la alimentación adecuada y a la integración social de las familias, y (b) promover el desarrollo de capacidades desde la salud y la educación.

La *población meta* son las familias en situación de pobreza e indigencia con hijos menores de 18 años que residen en el territorio nacional, y hogares pobres e indigentes sin hijos a cargo, los que podrán percibir el beneficio por un período de dos años. A los efectos del Proyecto, la familia es entendida como la unidad nuclear -eventualmente ampliada por otras personas que tengan algún vínculo o parentesco- que vive bajo el mismo techo de acuerdo con un régimen familiar y se sustenta por medio de la contribución de sus miembros (artículo 3).

Como *requisitos*, el Proyecto establece que las familias deben presentar comprobantes de los ingresos percibidos, y certificados de escolaridad de los menores a cargo, controles médicos para los menores de 19 años y los mayores de 65 años, y constancias sobre el cumplimiento en la aplicación de las vacunaciones obligatorias.

⁸Delia Bisutti, María América González, y Carlos Raimundi.

⁹Victoria Donda Pérez, y Paula Merchan.

Las *prestaciones* que el programa prevé otorgar consisten en prestaciones monetarias no contributivas de carácter mensual con corresponsabilidades para los beneficiarios. El beneficio del IBF se calcula considerando el valor de la canasta básica total (CBT) estimada en el Proyecto en \$1.600 (y que, según el INDEC, es de \$1.013). Y la suma a ser otorgada resulta de la diferencia entre el 50% del valor de la CBT (máxima asignación) y los ingresos regulares de la familia.

El Proyecto de Ley contempla la unificación del Programa Familias por la Inclusión Social y el Programa de Jefas y Jefas de Hogar Desocupados, y por lo tanto será *financiado*, por un lado, mediante la transferencia de sus créditos presupuestarios y, por otro, mediante créditos de organismos multilaterales, gobiernos extranjeros y/u organizaciones no gubernamentales.

Por último, establece la creación del Consejo de Gestión Interministerial como *organismo responsable* de aplicación, bajo la órbita de la Presidencia de la Nación.

Una mirada comparativa

¿Quiénes son los sujetos de derecho, y cuáles son los requisitos de acceso?

En primer lugar, están los Proyectos que colocan el énfasis en los niños, niñas y adolescentes del país como sujetos de derecho. Éste es el caso de los Proyectos de la **UCR**, de la **Coalición Cívica** y del **Partido Socialista**. Los requisitos que este primer grupo de proyectos establece no se centran en las características que debe cumplir la población beneficiaria (ya que adoptan una perspectiva universalista en este sentido), sino que se concentran en torno a promover la generación de capital humano: asistencia a los establecimientos escolares y cumplimiento con los controles médicos y/o con el calendario de vacunación.

En segundo término, se encuentran los Proyectos promovidos por el **Frente para la**

Victoria y el Proyecto "**Asignación universal por hijo**", liderado por el Diputado Lozano. Estos proyectos, vinculados a la lógica del mercado laboral, se distinguen por definir como población beneficiaria a los trabajadores informales o a sus hijos, que actualmente no reciben las asignaciones familiares. Además de exigir requisitos similares a los Proyectos del primer grupo, se solicitan otros que se detallan a continuación.

El primero de ellos considera como sujetos del derecho a los trabajadores no registrados y a los desocupados con hijos menores a 18 años. Naturalmente, los requisitos están ligados a las características inherentes de la población objetivo: trabajadores informales y desocupados. En esta línea, apunta a revertir la situación de informalidad, al requerir el nombre o razón social de los empleadores que no registran a sus trabajadores.

El segundo de los proyectos considera como población beneficiaria a todos los menores que no estén cubiertos por el actual Régimen de Asignaciones Familiares. De este modo, cambia el foco de la población meta de los adultos en situación de informalidad o desempleo a los hijos de éstos.

En tercer lugar, el Proyecto que promueve la creación de un "Ingreso Básico Familiar", presentado por el Diputado **De Narváez**. Esta propuesta considera como sujeto del derecho a las familias en situación de pobreza por ingreso con hijos menores a cargo, siendo las jefas de hogar las titulares de ese ingreso básico familiar. Al determinar como requisitos de acceso la acreditación de la situación de pobreza o indigencia¹⁰, la escolaridad de los menores a cargo y el cumplimiento de los controles médicos, también se orienta a generar el capital humano de los menores, de forma similar a los otros Proyectos.

¹⁰ Constituye un aspecto distintivo de este programa el limitar la permanencia de las familias sin hijos a un máximo de dos años, en tanto no prevé mecanismos explícitos para los casos en que luego de ese período la situación de ingresos de esa familia no le permita superar la canasta básica total.

Del análisis de todos los Proyectos, sobresale una primera convergencia importante: **el creciente consenso de que el bienestar de las familias requiere de asegurar un ingreso en cada hogar pero que necesita ser complementado con mejoras en términos de calidad y acceso a la educación y la salud.**

Esto pone en primer plano uno de los debates fundamentales de la política social contemporánea:

Una corriente afirma que para recibir el ingreso, se debe condicionar a las familias a enviar a sus hijos a la escuela y a los controles de salud. Otra sostiene que el ingreso a percibir no debe estar condicionado, aún cuando se promueva la activa participación de niñas y niños en los servicios sociales.

De lo mencionado en los Proyectos analizados se desprende que la posición que asumen en este punto de debate se orienta, de un modo u otro, a la idea de **corresponsabilidad**. Esto es, aquella en la cual no sólo las familias deben comprometerse con el bienestar de sus hijos sino que también debe hacerlo el Estado, al asegurar cobertura y calidad en, al menos, las áreas de educación y salud. El debate sobre derechos y condicionalidades adquiere entonces crucial importancia.

El monto de la prestación

Una nota especial merece el análisis del monto de las prestaciones propuestas. Al sugerirse, en todos los casos, la transferencia de ingresos, estas acciones ayudarían a enfrentar la pobreza y la indigencia por ingreso.

En este sentido, un asunto a resaltar es la necesidad de contar con parámetros claros para determinar los montos a transferir. Al respecto, solamente los Proyectos de la **Coalición Cívica**, del **Partido Socialista** y del Diputado **De Narváez** incluyen como criterios para la fijación de las transferencias el valor de la canasta de alimentos (ya sea básica o total). Esto plantea interrogantes en

torno a la suficiencia de los montos propuestos en los Proyectos para afrontar la pobreza y la indigencia por ingresos, más aún en un contexto de incertidumbre en materia de estadísticas públicas y de las consecuentes dificultades para determinar sus valores reales. En este sentido, es necesario notar que aquellos Proyectos que fijan un monto determinado como prestación, no prevén de la flexibilidad necesaria para favorecer el bienestar de los beneficiarios en un contexto inflacionario.

¿Cómo financiar este derecho?

Todas las propuestas indican que quien debe financiarlas es el Gobierno Nacional. Es decir que los fondos deben surgir del Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio fiscal del año 2010 no figura ninguna partida destinada al financiamiento de un ingreso a la niñez. Consecuentemente, cualquier decisión que se tome al respecto deberá reasignar partidas presupuestarias, según la versión del Proyecto del 15 de septiembre de 2009 enviada por el Ministro Boudou al Congreso de la Nación.

Más allá de esta coincidencia inicial, los Proyectos difieren al identificar de dónde surgirían estos fondos para el financiamiento de la nueva partida de gasto. Para no comprometer el resultado fiscal, debe proponerse una disminución en otras partidas de gasto o un aumento de los recursos.

En el Proyecto de la **Coalición Cívica** se sostiene que su costo total anual es de \$30.814 millones. Como fue mencionado, este Proyecto propone para su financiamiento una combinación de contribuciones patronales, prestaciones sobre Riesgos de Trabajo, e ingresos del Impuesto a las Ganancias. En los fundamentos del Proyecto se sostiene que \$8.728 millones se financiarían a través de las contribuciones de los empleadores y \$16.210 millones por la reasignación de partidas hoy destinadas a otros programas sociales. Por lo

tanto, restarían \$5.876 millones por financiar. Para ello, se complementa la propuesta con una reforma fiscal que debiera corregir los aspectos más críticos del sistema tributario actual. A saber: (a) una modificación de los impuestos que se destinan a rentas generales (reforma de la Ley de Impuesto a las Ganancias, a través de la generalización de la base tributaria mediante la eliminación de exenciones y de las deducciones por cargas de familia, y la unificación de los mínimos no imponibles, y (b) una reforma a las contribuciones a la seguridad social (derogación de la Ley de Asignaciones Familiares, y sus leyes y decretos modificatorios en los beneficios relacionados).

El Proyecto del **Partido Socialista** establece que el costo del Ingreso Universal a la Niñez y Adolescencia es de \$22.909 millones. En los fundamentos del Proyecto se propone la creación de un régimen federal fiscal para financiar el ingreso de la siguiente manera: (a) \$6.800 millones a través de la modificación del Impuesto a las Ganancias (eliminación de exenciones a la renta financiera y reducción de las deducciones por menor a cargo); (b) \$8.729 millones a partir de la reasignación de los ingresos obtenidos por el Régimen de Asignaciones Familiares; (c) \$1.753 millones por la reasignación de los créditos presupuestarios para el Programa Familias por la Inclusión Social, y (d) \$7.113, provenientes de un 10% de los fondos adicionales para el ANSeS que implicó la estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

El Proyecto liderado por Lozano supone un costo menor (dado que el beneficio total otorgado es inferior al de la Coalición Cívica): \$21.575 millones. De este monto, \$8.730 millones se deducen automáticamente, al ser abonados por los empleadores en concepto de asignaciones familiares. Del total restante, se sostiene que \$1.754 millones serían obtenidos a través de la reasignación del Plan Familias. Además, los autores fundamentan que por lo menos \$3.500 millones serían adquiridos por medio del Impuesto al Valor Agregado (IVA), por la inyección en la

economía que producirían los \$11.091 millones restantes distribuidos por el programa. Por lo tanto, el valor neto a financiar sería de \$7.591 millones. Para obtener estos fondos, se presentan diversas alternativas de financiamiento, que incluyen reformas de índole fiscal (la eliminación de los subsidios, de los regímenes de promoción económica y de las exenciones de los capitales, restitución de los aportes patronales, reforma de las rentas extraordinarias y de las exenciones de la renta financiera, y reformas al Impuesto a las Ganancias), el uso de las reservas destinadas al pago de los vencimientos de la deuda, y la reformulación de los planes sociales actuales. En los fundamentos del Proyecto se enfatiza su urgencia, y por lo tanto se promueven con mayor ímpetu las fuentes de financiamiento que serían de más fácil adquisición.

El Proyecto de la **UCR** establece su costo en \$10.000 millones y propone como fuente concreta de financiamiento la partida anual asignada en el Presupuesto General de la Nación al Ministerio de Desarrollo Social. Para ello, se plantea una reformulación de las políticas sociales de transferencias de ingresos que se ejecutan en la órbita de ese Ministerio.

El Proyecto de **De Narvéz** determina que el costo total del Programa es de \$22.000 millones, un monto similar al del Proyecto liderado por el Diputado Lozano. Su propuesta es financiarlo con los créditos asignados al Programa Familias por la Inclusión Social y al Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Además, se establece que el Programa se podrá financiar con recursos provistos por organismos multilaterales, gobiernos extranjeros y/u organizaciones no gubernamentales.

Finalmente, en el **Proyecto del Frente para la Victoria** no se especifica costo total ni fuente de los créditos presupuestarios para su financiamiento.

Institucionalidad y organismos ejecutores

En cuanto a los organismos responsables, cabe destacar que así como no existe

un consenso uniforme sobre cuál es la estrategia a seguir en cuanto a la fuente de financiamiento para asegurar el ingreso que pretenden garantizar, tampoco existen convergencias sobre los sistemas institucionales requeridos para sostener y enmarcar las intervenciones propuestas.

La mayoría de los Proyectos se orienta a darle protagonismo a los organismos existentes, tales como: el Ministerio de Desarrollo Social (**UCR y Partido Socialista**), el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (**Frente para la Victoria**) o la ANSeS (**Coalición Cívica**). Mientras que el Proyecto sobre "Ingreso Básico Familiar" de **De Narváez** plantea la creación de una agencia nueva, el Consejo Interministerial.

Sin embargo, más allá de cuál sea el organismo responsable de su aplicación, no puede dejar de remarcarse la relevancia que cobra la **coordinación intergubernamental**. Más aún, si se tiene en cuenta que todos estos proyectos comprenden una corresponsabilidad referida a la salud o la educación, que excede al ámbito de aplicación de cualquiera de los organismos mencionados, en tanto se trata de servicios sociales bajo responsabilidad de provincias y/o municipios.

A su vez, cabe destacar que, ya sea por referencia directa, como es el caso del Proyecto de la **Coalición Cívica**, o por referencia indirecta, tal como se desprende del Proyecto del **Frente para la Victoria**, **el rol que cumple la ANSeS es fundamental**. Esto es así, tanto por su competencia (especialmente en lo referente a las asignaciones familiares) como por su reconocida capacidad de gestión.

Finalmente, es necesario subrayar la importancia de **extender la coordinación tanto a nivel interministerial (horizontal), como interjurisdiccional (vertical)**.

Esto último implica remarcar, tal lo adelantado, el rol clave que tienen los niveles subnacionales. O dicho de otra manera, señalar la dependencia funcional que las institu-

ciones de nivel nacional ejercen sobre las instituciones de nivel provincial y/o local. Lo cual supone, también, considerar cuáles son los mecanismos (formales e informales) que regulan dicha relación, y que pueden operar como incentivos o desincentivos para cooperar en la implementación de las estrategias planteadas. **El papel de los Consejos Federales resultará entonces muy importante.**

Conclusiones

La **primera buena noticia** de este grupo importante de iniciativas legislativas es que **se vuelve a colocar en un lugar prioritario del debate y la acción política el modo de afrontar "la cuestión social"**.

Si a esto le sumamos las recientes invocaciones del Poder Ejecutivo Nacional a avanzar en la redistribución del ingreso, puede afirmarse que los problemas sociales comienzan lentamente a recuperar la atención que merecen. **¿Habrà acaso margen para que las agendas del Ejecutivo y del Legislativo se complementen a favor de la ciudadanía argentina?** Esto requiere, además, acuerdos importantes en materia de reformas fiscales, algunas de las cuales requerirían procesos largos y repletos de conflictos.

La **segunda noticia importante** es que, aún de un modo indirecto, **se avanza en reconocer la multidimensionalidad de los problemas sociales**. A saber: que la cuestión social abarca el aspecto de los ingresos pero que no termina en ellos. De forma tal que, para enfrentar los problemas sociales el accionar del Estado en materia de garantizar un ingreso a la niñez, debe complementarse con intervenciones en los campos de la educación, la salud, el acceso a una vivienda digna y a una hábitat saludable.

Aún cuando queda mucho por recorrer para articular esas diversas dimensiones que hacen al bienestar de la población, ya es un avance que se comience a legislar con una perspectiva de conjunto. Pero para que esto

genere un impacto real en el desempeño de las políticas sociales, deben articularse este tipo de reformas que buscan asegurar ingreso en cada hogar, con aquellas que se han hecho, o aún deben hacerse, en cuestiones tan críticas como la capacidad de retención del sistema escolar, y la calidad y el acceso universal a los servicios de salud. **Se requiere, en suma, avanzar decididamente hacia un sistema integral de protección social.**

Y la **tercera noticia**, relacionada estrechamente con este proclamado sistema integral de protección social, se vincula con la necesidad de revisar las fortalezas, debilidades y asignaturas pendientes respecto de la institucionalidad social argentina, para lo cual el Congreso Nacional seguro tiene mucho que decir.

Los diversos proyectos en discusión colocan, cada uno a su manera, al Estado

Nacional como actor protagónico para asegurar el cumplimiento de este derecho a un ingreso en cada familia (más allá de la forma en que éste se canalice). **Esto obliga, entonces, a revisar con mayor detalle las potencialidades y límites que tiene el nivel central del Estado para gestionar fiscal, política y administrativamente una intervención de tal magnitud. Y obliga, entonces, a explorar con mayor detalle cuál habría de ser el papel de las provincias y municipios en un nuevo escenario de política social.**

En el marco de una historia reciente, donde la despreocupación por lo social resultó la nota dominante, la emergencia de estas tres noticias constituye una ventana de oportunidad que amerita ser aprovechada. No se trata sólo de una oportunidad política coyuntural, sino de una necesidad moral que nos debemos los argentinos a nosotros mismos.

Bibliografía

Decreto de ordenación de la Ley de Impuesto a las Ganancias, N° 649/97.

Ley de Impuesto a las Ganancias, N° 20.628.

Proyecto de Ley "Asignación Universal por Hijo", Expediente N° 3644-D-2009. Publicado en Trámite Parlamentario N° 86, 04/08/2009.

Proyecto de Ley "Creación del Programa de Asignación Universal para la atención prenatal, natal, la niñez y la adolescencia. Creación del Programa de Ahorro Universal para niños, niñas y adolescentes", Expediente N° 1230-S-2009. Publicado en Diario de Asuntos Entrados N° 58, 07/05/2009.

Proyecto de Ley "Derecho a la Seguridad Social", Expediente N° 4052-D-2009. Publicado en Trámite Parlamentario N° 100, 25/08/2009.

Proyecto de Ley "Fondo para el Ingreso Ciudadano a la Niñez", Expediente N° 2467-D-2008. Publicado en Trámite Parlamentario N° 49, 21/05/2008.

Proyecto de Ley "Ingreso Básico Familiar", Expediente N° 3892-D-2009. Publicado en Trámite Parlamentario N° 95, 14/08/2009.

Proyecto de Ley "Régimen de Asignaciones Familiares, Ley 24.714: Modificaciones del Artículo 6", Expediente N° 3933-D-2009. Publicado en Trámite Parlamentario N° 96, 19/08/2009.

Proyecto de Ley "Trabajadores en relación de dependencia no registrados, creación de un Régimen de Asignaciones Familiares por hijo y por ayuda escolar", Expediente N° 3755-2008. Publicado en Trámite Parlamentario N° 83, 10/07/2008.

Fabián Repetto: codirector del Programa de Protección Social de CIPPEC. Doctor de Investigación en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Máster en Gobiernos y Asuntos Públicos en FLACSO, sede México. Máster en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA). Licenciado en Ciencia Política, UBA.

Gala Díaz Langou: candidata a Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad de San Martín (UNSaM) y Georgetown University. Licenciada en Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT).

Vanesa Marazzi: candidata a Magíster en Políticas Públicas, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Curso de posgrado en Gobernabilidad y Gerencia Política, Universidad de San Andrés. Licenciada en Ciencia Política, UBA.

Si desea citar este documento: Repetto, Fabián, Díaz Langou, Gala y Marazzi, Vanesa: "¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo", *Documento de Políticas Públicas / Análisis N°67*, CIPPEC, Buenos Aires, octubre de 2009.

Todas las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org. No está permitida su comercialización.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

