

*"2018- "Año del Centenario de la Reforma Universitaria"*



## **PROYECTO DE RESOLUCION**

***La Honorable Cámara de Diputados de la Nación***

### **RESUELVE:**

Dirigirse al Poder Ejecutivo Nacional en los términos del art. 100 inciso 11 de la C.N. para que, por intermedio de los organismos pertinentes, informe a esta Cámara de Diputados sobre los alcances del Decreto 702/2018 que establece importantes modificaciones en el régimen de asignaciones familiares que perciben las y los trabajadores registrados, de conformidad al siguiente cuestionario:

- 1.- Detalle la cantidad exacta de beneficiarios de asignaciones familiares que dejarán de percibir el suplemento de asignaciones familiares según zona desfavorable, con apertura de acuerdo a su zona diferencial.
- 2.- Desglose la cantidad exacta de beneficiarios de asignaciones familiares que dejarán de percibir el suplemento de asignaciones familiares según zona desfavorable, con apertura de acuerdo al tipo de asignación.

3.- Consigne el monto de recorte presupuestario total que el Estado Nacional prevé a partir de la medida, tanto para lo que resta de 2018 como para el próximo ejercicio.

4.- Explícite cuál es su proyección de ajuste de asignaciones familiares para lo que resta del año, junto con el consolidado 2018, en función a la fórmula de movilidad actual.

5.- Revele cuáles son los salarios promedio en las zonas desfavorables a las cuáles se les recorta el beneficio, en comparación al salario promedio de la economía, de acuerdo a los segmentos específicos perceptores de asignaciones.

6.- Señale cuáles fueron las razones para el nuevo parámetro de salarios mínimos y máximos requeridos para el cobro de las asignaciones familiares.

7.- Estime la cantidad de beneficiarixs de asignaciones familiares que quedarán por fuera de los nuevos parámetros de salarios mínimos y máximos, además de los topes salariales por miembros individuales del núcleo familiar.

8.- Exponga un análisis de incidencia de la medida de recorte de asignaciones, de acuerdo a la posición de lxs perceptorxs en la distribución del ingreso.

9.- Projete su pronóstico de incidencia de la medida sobre los indicadores de pobreza e indigencia.

10.- Indique si está previsto para este año un complemento para las asignaciones familiares y asignaciones por hijo producto del desacople entre los ajustes automáticos y el índice de inflación acumulado.

11. Estime cual es el impacto del recorte de las asignaciones familiares en beneficiarios que perciben la ayuda escolar. Consigne que cantidad de niños/as y adolescentes se ven afectadxs.

12. Indique cuales son las medidas para garantizar el derecho a la educación de niños/as y adolescentes de aquellos beneficiarixs que según nuevos parámetros, no cobrarán la ayuda escolar.

*"2018- "Año del Centenario de la Reforma Universitaria"*



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

## **FUNDAMENTOS**

Señor Presidente:

El frío del invierno es infinitamente más piadoso que el frío de las almas de los que nos gobiernan. No deja de sorprender el accionar despiadado e insensible que día tras día arrasa con los derechos más elementales de amplias franjas de nuestro pueblo.

Asistimos a un experimento de depredación social que cumple a rajatabla el plan diseñado por el Fondo Monetario Internacional, un experimento que observamos a diario y que en breve síntesis consiste en quitarle retenciones

al campo y a la minería, fugar divisas, quitarle pensiones a los discapacitados, reducir jubilaciones y remedios para nuestros adultos mayores, despidos a diestra y siniestra, es decir, la creación de un escenario que conspira contra la paz social.

En esta ocasión la mira se ha puesto en un brutal recorte en el sistema de seguridad social, esto es, el régimen de asignaciones familiares.

En efecto, el Decreto 702/2018 publicado el 27 de julio próximo pasado en el Boletín Oficial, eliminó los pagos diferenciales para algunas zonas del país en las asignaciones por hijo, prenatal y en la ayuda escolar anual. Se trata de medidas que se dirigen a recortar derechos del sector registrado de la economía en lo que se refiere a erogaciones en materia de seguridad social.

Señor Presidente, este recorte de las asignaciones familiares, -que a raíz del rechazo que obtuvo por parte de gobernadores, intendentes y legisladores de la oposición, al que luego se sumaron los del propio oficialismo-, debió ser suspendido por un plazo de 30 días, preocupa sobremanera por el carácter regresivo de la medida en términos distributivos, siendo esta cuestión el principal componente ideológico que la sustenta al consagrar una manifiesta inequidad redistributiva.

No solamente la crítica que efectuamos radica en el carácter redistributivo-regresivo en materia de la distribución piramidal del ingreso sino también como lo regresivo afecta en materia de equidad geográfico-territorial.

La medida elimina la diferenciación en el caso de las asignaciones prenatal, por hijo y ayuda escolar anual pero mantiene vigente el esquema para asignaciones vinculadas a hijos con discapacidad.

Al argumentar la eliminación de los adicionales por zona diferencial, desde la ANSES indicaron que *“ya no hay diferencias importantes entre los ingresos y el costo de vida de las distintas zonas, esto generaba inequidades entre chicos que, por ejemplo, viven en La Matanza y cobran la mitad que chicos de la Zona Austral”*

Sin embargo, una rápida comparación entre los precios informados entre cadenas de supermercados echa por tierra la supuesta homogeneidad de precios con que pretendió fundamentar la operatividad de la medida el titular de la ANSES Emilio Basavilbaso.

Por ejemplo, el kilo de carnaza en las sucursales de La Anónima de Comodoro Rivadavia es de \$ 169, mientras que en el local de COTO en Ciudadela, el mismo corte se ofrece a \$ 95, es decir, un 56 % más barato.

Un completo informe del CEPA –Centro de Economía Política Argentina– *“Cambios en las Asignaciones Familiares y deducciones del impuesto a las Ganancias de la cuarta categoría – Julio 2018–”* que analiza el impacto de las medidas señala lo siguiente: *“A los fines de comprender la significancia de la medida en términos fiscales, y considerando que desde la firma del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional , el gobierno se comprometió a llevar el déficit fiscal sobre PBI al guarismo de 1,3 %, se realiza una estimación de ahorro fiscal. En el cuadro 4 se observa que las hijas e hijos menores de 18 años que se ven afectados solamente por la eliminación de los plus o extra por zona ascienden a 326.766 casos, siendo 184.103 de la zona 1 (La Pampa, Rio Negro, Neuquén y departamentos de Formosa, Mendoza y Salta), 71.503 de la zona 2 o provincia de Chubut, 702 casos de la zona 3 (departamentos de Jujuy, Salta y Catamarca) y 70.458 casos de Santa Cruz, Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur)”*

**Cuadro 4.** El impacto de la eliminación de la zonificación de Asignaciones Familiares (adopción, hija/o, hija/o con discapacidad, maternidad, matrimonio, nacimiento, prenatal y ayuda escolar), casos afectados en 2018. *Valores absolutos.*

<b>Tipo de asignación</b>	<b>Casos de Pago Mensual de Prestación</b>	<b>Casos afectados por eliminación de zonificación</b>	<b>ZONA 1</b>	<b>ZONA 2</b>	<b>ZONA 3</b>	<b>ZONA 4</b>
Hija/o	4.216.623	315.455	178.639	68.723	685	67.408
Adopción, Maternidad, Matrimonio, Nacimiento, Prenatal	152.671	11.311	5.464	2.780	17	3.050
<b>Subtotal</b>	<b>4.369.294</b>	<b>326.766</b>	<b>184.103</b>	<b>71.503</b>	<b>702</b>	<b>70.458</b>
Hija/o con Discapacidad	114.298	8.902	4.793	2.205	16	1.887
<b>Casos por mes</b>		<b>335.668</b>	<b>188.897</b>	<b>73.708</b>	<b>718</b>	<b>72.345</b>
Ayuda Escolar (por una sola vez)	3.154.358	<b>235.985</b>	<b>133.636</b>	<b>51.410</b>	<b>512</b>	<b>50.426</b>

Fuente: elaboración de CEPA en base a ANSES y SIPA.

A su vez, respecto a la reducción del tope para el cobro de asignaciones familiares, al mismo tiempo que fueron eliminadas zonas diferenciales, se elevó el piso del mínimo ingreso familiar total para la percepción de las asignaciones familiares de \$ 200 a \$ 2.816

Cabe destacar que el gobierno afirmó que la reforma “*deviene necesaria ya que es preciso evitar la eventual captación indebida de prestaciones de la seguridad social cuando los importes de las remuneraciones son declarados por el empleador en forma ilegítima, por un monto inferior al citado mínimo*”, de lo que se concluye, según el informe del CEPA que el incumplimiento del empleador, en lugar de combatirse con más control, el gobierno lo aborda perjudicando al trabajador.

En el citado informe, se estima que de aplicarse la medida tal como fue concebida, los titulares que dejan de percibir la asignación de manera

directa ascenderían a 161.751 casos y dejarían de percibir \$ 328 mensuales, por lo que, considerando la movilidad estimada para el 2018 el monto agregado ascendería a \$ 852 millones.

Señor Presidente, pese a la marcha atrás que el gobierno realiza luego de la andanada de críticas recibidas por el dictado del Decreto 702/2018 lo que se observa claramente es que aunque en el documento del FMI se explicita un supuesto resguardo del sistema de asignaciones familiares, la realidad indica que la postura sugerida por el organismo como parte de su plan es que el recorte del gasto social se amplíe respecto de un sector con capacidad contributiva, esto es, las y los trabajadores registrados.

Asimismo, como define el informe del CEPA, *“la eliminación de las zonas tiene un sensible impacto sobre el bolsillo de los trabajadores, implicando un recorte de \$ 9.500 millones anuales, considerando los valores actualizados a lo largo de 2018. En particular, para ciertas localidades pequeñas, el impacto negativo en el orden macroeconómico será muy importante”*

El presunto federalismo del que hace gala el gobierno con medidas como esta es llamativa ya que exaltando ese concepto, propicia iniciativas de mayor homogeneidad cuando el concepto en si mismo implica lo contrario.

La lectura del gobierno no propone una discusión acerca de si las zonas actuales son las más indicadas para el fin de la medida o no, considerando determinados parámetros, sino que lisa y llanamente las elimina.

Una verdadera concepción federalista debería orientarse a potenciar aquellas zonas más atrasadas o con menos ventajas relativas que el resto, pero el camino elegido por el gobierno -como señala el CEPA- apunta a consolidar un *“federalismo a la baja”* que no solo tiende a homogeneizar sino que también lo realiza en el punto que mayor perjuicio provoca en los trabajadores.

En cuanto al impacto que este recorte provoca en la ayuda escolar anual no se alcanza a mensurar el impacto al desconocer el universo afectado de beneficiarixs que la recibe, pero sin dudas reviste gravedad considerando la

importancia gravitacional que posee para lograr mejores condiciones de acceso, permanencia y egreso de los alumnxs en los diferentes niveles educativos a fin de contribuir con los gastos que realizan las familias al inicio del ciclo lectivo.

Señor Presidente, finalmente y no menos importante resulta lo concerniente a la discusión jurídica que la medida gubernamental dispone en abierto enfrentamiento con el principio de progresividad, de regresividad o de retroceso, establecido en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo del 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

La primera de esas normas establece que *«Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica; para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados».*

La segunda prescribe que *«Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que se disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos».*

Estos derechos económicos y sociales requieren comportamientos positivos de parte del Estado. Ya no sucede como con los derechos de primera generación -derechos civiles y políticos-, respecto de los que se consideraba suficiente una mera abstención del Estado para posibilitar su goce por sus titulares. Ahora se exigen conductas positivas que no sólo

faciliten su ejercicio, sino que aseguren su vigencia avanzando permanentemente en la realización de acciones que aseguren una

satisfacción cada vez mayor de dichos derechos. Ya no son suficientes actitudes omisivas del Estado. Para ellos se exigen conductas positivas de la autoridad pública.

En este ámbito, el principio de progresividad determina que, una vez que se hayan reconocido este tipo de derechos, no pueda luego, por leyes que desatienden obligaciones estatales o por actos gubernamentales posteriores, desconocerlos, retacearlos, posponer su goce en el tiempo o de otra manera disminuir el grado de protección ya alcanzado frente a un derecho social. No hay otra posibilidad más que la de garantizar su plena e inmediata efectividad, con tendencia a ampliar la protección en el futuro antes que a reducirla.

Es que, si se parte de la obligación estatal de lograr progresivamente la plena vigencia de estos derechos, resulta imperativo seguir de ello que las autoridades no pueden volver atrás, a través de leyes u otras medidas políticas o jurídicas, cuando se alcanza un determinado nivel de protección o satisfacción de un derecho.

El recorte de las asignaciones familiares que instrumentó el gobierno nacional mediante el dictado del Decreto 702/2018 es un claro ejemplo de regresividad o retroceso de derechos cuya obligación el Estado no puede incumplir so pena de contrariar normativa internacional vigente la cual debe respetar.

El principio de progresividad ha tenido recepción jurisprudencial expresa por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Así, en materia previsional se ha entendido, con sustento en el art. 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en función del art. 75, inc. 22 C.N. y art. 75, inc. 23 C.N., que por aplicación de dicho principio queda descalificado todo accionar gubernamental que en la práctica produzca un resultado regresivo en el goce efectivo de los derechos. Dijo en esa causa la

Corte Suprema de Justicia: *«La consideración de los recursos disponibles de cada Estado conf. arts. 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos constituye una pauta que debe evaluar cada país al tiempo de establecer nuevos o mayores beneficios destinados a dar satisfacción plena a los compromisos asumidos por esos documentos, mas no importa disculpa alguna para desconocer o retacear los derechos vigentes (conf. art. 29 de la convención citada)»* (RESOLUCIÓN DEL 28-7-05, CAUSA S 2758 XXXVIII: “SÁNCHEZ, MARÍA DEL CARMEN C/ ANSES S/ REAJUSTE VARIOS”.

Este principio funciona como una válvula dentro del sistema, que no permite que se pueda retroceder en los niveles de conquistas protectorias logrados.

Si bien tenemos presente que, como ha sostenido la Corte, no hay derechos absolutos, éstos podrían ser excepcionalmente motivo de una actitud regresiva a condición de que se presenten razones de grave entidad atinentes al interés público que así lo justifiquen. Pero en tal caso deberá extremarse la fundamentación de los actos estatales que dispongan en ese sentido, de modo de poner de manifiesto la necesidad y razonabilidad de la regresión.

A los damnificados les bastará demostrar sumariamente que se opera un retroceso, siendo deber del Estado brindar argumentos dotados de suficiente fuerza de convicción como para destruir los efectos de la presunción de inconstitucionalidad que afectaría al acto administrativo o legislativo en cuestión.

Finalmente, el principio de progresividad impone al Estado una conducta que podríamos llamar bifronte: por un lado, lo obliga a avanzar en el reconocimiento de los derechos económicos y sociales, de modo de satisfacerlos cada vez con mayor intensidad; por el otro, le impide todo retroceso en esta área, evitando que una vez que un derecho social haya sido reconocido, pueda en el futuro -salvo casos excepcionales- ser desconocido.

Estamos convencidos que el recorte en las asignaciones familiares del Decreto 702/2018, en modo alguno puede ampararse en una decisión de interés público que justifique la eliminación de los plus o extra por zona que se habían establecido en la norma original, de 1996, y tenían el espíritu de impulsar el desarrollo de regiones específicas de la Argentina, como el norte, cuyo y la Patagonia.

Con esta iniciativa y aún luego de la suspensión de su puesta en marcha por un plazo de 30 días, pretendemos contar con información que nos permita evaluar la decisión gubernamental y en su caso proponer las acciones legislativas pertinentes.

Señor Presidente, esta medida es una consecuencia directa del recorte del gasto público para cumplir con el acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional y no podemos admitir que con ese pretexto se afecten los derechos de más de 400.000 niños, niñas y adolescentes.

Por todo lo expuesto, invito a mis pares, Señores Diputados de la Nación, a que me acompañen en el presente proyecto de Resolución, con su tratamiento y aprobación