

## SESIONES ORDINARIAS

2015

# ORDEN DEL DÍA N° 2171

Impreso el día 10 de julio de 2015

Término del artículo 113: 21 de julio de 2015

### COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

SUMARIO: **Movilidad** de las asignaciones familiares y de la Asignación Universal por Hijo, conforme a la ley 26.417. (52-S-2015.)

- I. **Dictamen de mayoría.**
- II. **Dictamen de minoría.**
- III. **Dictamen de minoría.**
- IV. **Dictamen de minoría.**

I

#### Dictamen de mayoría

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el proyecto de ley venido en revisión sobre movilidad de las asignaciones familiares y de la asignación universal por hijo, conforme a la ley 26.417; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su sanción.

Sala de la comisión, 7 de julio de 2015.

*Roberto J. Feletti. – Eric Calcagno y Maillmann. – María L. Alonso. – Andrés R. Arregui. – Luis E. Basterra. – Juan Cabandié. – Jorge R. Cejas. – Alicia M. Ciciliani. – Luis F. J. Cigogna. – Marcos Cleri. – Marcelo D' Alessandro. – Alfredo C. Dato. – Anabel Fernández Sagasti. – Ana C. Gaillard. – Andrea F. García. – Gastón Harispe. – Carlos S. Heller. – Griselda N. Herrera. – Manuel H. Juárez. – Pablo F. J. Kosiner. – Carlos M. Kunkel. – Juan M. Pais. – Nanci M. A. Parrilli. – Juan M. Pedrini. – Martín A. Pérez. – Federico Sturzenegger. – María E. Zamarreño*

En disidencia parcial:

*Juan Schiaretti.*

Buenos Aires, 1° de julio de 2015.

*Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.*

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

*El Senado y Cámara de Diputados, ...*

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

El cálculo del índice de movilidad se realizará conforme a lo previsto en el anexo de la ley 26.417.

La movilidad se aplicará al monto de las asignaciones familiares y a la actualización de los rangos de ingresos del grupo familiar que determinan el cobro, en los casos en que corresponde su utilización.

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

Art. 2° – El valor de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y la Asignación por Embarazo para Protección Social, para los titulares residentes en las zonas previstas en la ley 23.272, modificada por la ley 25.955, constituida por las provincias de La Pampa, Río Negro, Chubut, Neuquén, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y el partido de Patagones de la provincia de Buenos Aires, tendrá un importe diferencial consistente en aplicar el coeficiente uno con tres décimos (1,3) sobre el valor base de la asignación vigente para cada período.

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

Art. 4° – La movilidad establecida en esta ley se aplicará por primera vez en oportunidad del cálculo correspondiente al mes de marzo del año 2016.

Art. 5° – El tope de ingresos previsto en el artículo 3° de la ley 24.714 y sus modificatorias se ajustará de acuerdo con la variación que se produzca en la ganancia no imponible y/o en las deducciones por cargas de familia, previstas en el artículo 23 inciso b) de la Ley de Impuesto a las Ganancias (t. o. en 1997) y sus modificaciones y complementarias.

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

Art. 7° – La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) tendrá a su cargo el dictado de las normas aclaratorias y complementarias de la presente ley.

Art. 8° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

AMADO BOUDOU.

*Juan H. Estrada.*

#### FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL DEL SEÑOR DIPUTADO SCHIARETTI

Señor presidente:

Con fecha 3 de noviembre de 2014 presentamos un proyecto de ley que está en el expediente 8.702-D.-2015 y que se refiere a la Asignación Universal por Hijo como ahora se refiere el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo nacional.

Por eso queremos reiterar conceptos que expresamos en nuestro proyecto, como también proponer modificaciones al actual proyecto del Poder Ejecutivo nacional.

La Asignación Universal por Hijo (AUH) es sin duda una importante política pública de lucha contra la pobreza, ya que mejora el ingreso de una franja importante de familias que están por debajo de la línea de pobreza e indigencia y dentro del casi 40 % de argentinos que están en la economía informal o desocupados.

Además la asignación universal por hijo ha tenido un impacto transformador porque va en la dirección de mejorar los indicadores socio-sanitarios y educativos, a partir de la exigencia de las constancias de escolaridad y controles de salud dentro del sistema público para que los titulares de derecho puedan acceder al cobro de la asignación. Es importante remarcar que los beneficiarios que reciben la asignación universal por hijo cobran mensualmente el 80 % del monto total y al año siguiente, cuando presentan las libretas con las constancias de escolaridad y de salud, se les abona el 20 % acumulado durante el año anterior.

Esto ha sido corroborado por la Universidad Católica Argentina (UCA); en su informe elaborado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina refiere

que la asignación universal por hijo redujo la pobreza extrema y la inseguridad alimentaria e hizo disminuir el trabajo infantil, y lo corrobora para el año 2012 donde la asignación universal por hijo alcanzó el 29 % de los hogares argentinos y redujo el 35 % el riesgo de pobreza extrema, el 20 % el riesgo de inseguridad alimentaria y también el 14 % el riesgo de realizar trabajos por motivos económicos a la población beneficiaria del programa (trabajo infantil).

En estos días se cumplen cinco años de la puesta en marcha de la asignación universal por hijo a través del decreto presidencial 1.602/09. Transcurrido este tiempo, este programa de un alto impacto y valor social debe consolidarse como una verdadera política de Estado que supere a los diversos gobiernos, y para eso debe sancionarse una ley del Congreso Nacional. Para que de una vez y para siempre deje de ser una disposición del Poder Ejecutivo nacional y para que nadie pueda modificar las disposiciones del programa a voluntad y mucho menos todavía dejar a su arbitrio el ajuste a actualización monetaria, además de impulsar la incorporación al mercado formal del trabajo de los titulares de los grupos familiares con beneficiarios del programa sin que pierdan el beneficio del mismo.

Establecer por ley del Congreso de la Nación es dar seguridad jurídica y tranquilidad a todos los beneficiarios de la asignación universal por hijo y consolidar definitivamente una política de lucha contra la pobreza, sumamente necesaria para paliar las desigualdades sociales que lamentablemente subsisten en nuestro país.

Este programa debe tener la posibilidad de que quienes ejercen como padres, tutores, curadores y/o pariente por consanguinidad hasta el 3° grado puedan acceder al empleo formal y el Estado nacional debe mantener este beneficio por 3 años, transcurrido este período de tiempo se incorporan directamente a los beneficios previstos por los trabajadores en actividad, lo incorporamos en el artículo 9° del proyecto, logrando con esto una herramienta importante para bajar el trabajo informal.

Es también muy necesario que la actualización de los montos correspondientes de la asignación universal por hijo encuentre un proceso célere y adecuado, salvando las realidades inflacionarias; por ello consideramos que la actualización semestral es un período acorde al desarrollo y evolución de los costos de vida de nuestra economía. Por eso como política de Estado debe estar exenta de las arbitrariedades del Poder Ejecutivo nacional, porque hoy lo que ocurre es una pérdida notable del poder adquisitivo de los beneficiarios del programa debido a la constante alza del costo de vida de nuestra economía.

Por eso es importante modificar la ley 24.714 de asignaciones familiares incorporando la asignación universal por hijo a la misma y también es importante establecer la actualización semestral de dicha asignación para todos los beneficiarios tomando como base el monto establecido en el decreto 779/14, el índice de precios al consumidor (INDEC) o por la remuneración

imponible promedio de los trabajadores del Ministerio de Trabajo de la Nación (ajuste índice RIPTÉ) o el que sea mayor para los beneficiarios.

También nos parece imperioso incorporar a los/las trabajadores de las casas particulares a la percepción de dicho beneficio, porque además de ser un hecho de estricta justicia social va en la dirección de conseguir que los mismos se incorporen al empleo formal, por eso proponemos la sustitución del actual artículo 2° de la ley 24.714, especificando con claridad los derechos que cuentan los/las trabajadoras de casa particulares, específicamente en lo que refiere a la percepción de la asignación universal por hijo para la protección social y la asignación por embarazo para protección social y asignación por maternidad.

Las trabajadoras/res del Régimen Especial de Casas Particulares tienen derecho a percibir estos beneficios siempre, sin poner como condición para su percepción el monto salarial, es decir, tendrán derecho aun cuando perciban como retribución un monto mayor al salario mínimo vital y móvil y cualquiera sea su posición frente a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Bastará acreditar la tenencia del menor y que el padre del menor no perciba la asignación familiar del Régimen General de Asignaciones Familiares.

Y para fomentar el empleo, también nos parece importante que los padres y/o tutores de quienes reciben la asignación universal por hijo, cuando se incorporan a un empleo formal, continúen recibiendo por tres (3) años el beneficio, ya que esto sin duda va en la dirección de dar certeza de la continuidad del mismo y ayuda a incorporar al empleo formal a los millones de argentinos que carecen del mismo.

Por estas razones y las que expondremos en oportunidad de su tratamiento, solicito a las señoras y señores diputados su aprobación.

### **Proyecto de Ley en Revisión sobre Movilidad de Asignaciones Familiares y de la Asignación Universal por Hijo, conforme a la ley 26.417**

Sustituir el segundo párrafo del artículo 1° por el siguiente:

Los montos establecidos para la asignación universal por hijo contemplados en el artículo 1°, inciso *c)* de la presente ley y actualizados por el decreto 779/14 Poder Ejecutivo nacional de fecha 30/5/2014 se utilizarán como monto base a partir de los cuales se ajustarán semestralmente a partir de junio de 2014, a través del Índice de Precios al Consumidor del INDEC o por la remuneración imponible promedio de los trabajadores.

Incorporación como artículo 7°: Sustitúyase el artículo 2° de la ley 24.714 por el siguiente:

Las empleadas/os del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares tendrán derecho a percibir siempre e independientemente del monto de su retribución

salarial y la formalización de su empleo por ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la situación fiscal de su conviviente, y/o esposo los siguientes beneficios:

- a)* La asignación por maternidad definida en el inciso *e)* del artículo 6° de la presente ley;
- b)* Asignación por embarazo para protección social;
- c)* Asignación universal por hijo para protección social;
- d)* Estos beneficios reemplazarán el derecho a percibir los beneficios definidos en los incisos *a)* y *b)* del artículo 1° de la presente ley.

El derecho a percibir los beneficios anteriormente enunciados se efectuará en iguales condiciones y requisitos que le son aplicables a los trabajadores en relación de dependencia en el Régimen General de Asignaciones Familiares.

Para percibir los beneficios de la asignación universal por hijo para protección social, la solicitando deberá acreditar que el menor se encuentra bajo su tenencia, curatela o tutela y cumplimentar los demás requisitos del régimen general.

Incorporación como artículo 8°: Incorpórese como artículo 18 bis de la ley 24.714 y sus modificatorias el siguiente:

Artículo 18 bis: En los casos en que cualquiera de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, de menor de dieciocho (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de una persona con discapacidad, que se encuentre percibiendo el beneficio definido en el artículo 14 bis obtuviere empleo formal, tendrá derecho a continuar percibiendo la asignación universal por hijo por tres años a contar, a partir de la fecha de su alta laboral realizada por ante la Administración Fiscal de Ingresos Públicos.

La percepción de la asignación universal por hijo sustituirá el derecho a recibir las asignaciones familiares definidas en los incisos *a)* y *b)* del artículo 1° de la presente ley.

Vencido el plazo fijado en el primer párrafo del presente artículo, el o la trabajadora pasará a percibir las asignaciones contempladas en los incisos *a)* y *b)* del artículo 1° de la ley 24.714 y sus modificatorias según correspondiere.

En caso que cualquiera de los sujetos mencionados en el párrafo precedente perdiera el empleo, en el tiempo que fuere, volverá a poder solicitar el beneficio de la asignación universal por hijo que le correspondiere.

Los actuales artículos 7° y 8° pasan a ser los artículos 9° y 10.

*Juan Schiaretti.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda, al analizar el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado, ha aprobado el mismo, y por las razones expuestas, estima que corresponde su sanción.

*Roberto J. Feletti.*

## II

**Dictamen de minoría**

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el proyecto de ley venido en revisión sobre movilidad de las asignaciones familiares y de la Asignación Universal por Hijo, conforme a la ley 26.417; y, por las razones expuestas en los fundamentos que acompañan y las que dará el miembro informante, aconseja la aprobación del siguiente

## PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados, ...*

Artículo 1° – Las asignaciones familiares previstas en la ley 24.714, sus normas complementarias y modificatorias, con excepción de la establecida en el inciso e) del artículo 6° de la ley 24.714, y la prestación Prog.R.Es.Ar. prevista en el decreto 84/2014 serán móviles. El cálculo del índice de la movilidad se realizará en forma trimestral conforme a lo previsto en el anexo I de esta ley. La movilidad se aplicará al monto de las asignaciones familiares y a la actualización de los rangos de ingreso del grupo familiar que determinan el cobro, en los casos en que corresponde su utilización.

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

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

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

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

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

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

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

c) Un subsistema no contributivo compuesto por la asignación por embarazo para protección social y la asignación universal por hijo para protección social, destinado, respectivamente, a las mujeres embarazadas y a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina; que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal o cuyos ingresos provengan de actividades independientes que se encuentren inscritas en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, en las categorías B, C, D y E del tributo o en el Régimen especial de Monotributo Social regulado en el título IV de la ley 24.977.

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

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

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

Artículo 14 ter: Para acceder a la asignación universal por hijo para protección social, se requerirá: a) Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado

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

Art. 10. – Modifícase el artículo 9° del decreto 1.602/09, el que quedará redactado de la siguiente forma:

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

Art. 11. – La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) tendrá a su cargo el dictado de las normas aclaratorias y complementarias de la presente ley.

Art. 12. – Deróguese el artículo 19 del decreto 84/2014.

Art. 13. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

## Anexo 1

### CÁLCULO DE LA MOVILIDAD

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

- “*m*” es la movilidad del período, la misma es una función definida por tramos;
- “*a*” es el tramo de la función de movilidad previo a la aplicación del límite;

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

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

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

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

Sala de la comisión, 7 de julio de 2015.

*Miguel Á. Bazze. – Ricardo A. Buryaile. – Luis F. Sacca. – Luis M. Pastori. – Miguel Á. Giubergia.*

## FUNDAMENTOS

Honorable Cámara:

Desde el Bloque de la Unión Cívica Radical hemos recibido con beneplácito el proyecto de ley venido en revisión del Senado originado por el mensaje 1.165/15 en el que el Poder Ejecutivo propicia la aplicación de la movilidad establecida en la ley 26.417 a las asignaciones familiares incluyendo a la asignación universal para protección social y a la asignación por embarazo para protección social.

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

Siempre hemos considerado que la asignación por hijo e hija y de la mujer embarazada debe ser un derecho que se otorga a niños, niñas y adolescentes independientemente de la condición laboral de sus padres igualmente que a las mujeres gestantes, para generar un piso de igualdad entre los miembros más jóvenes de nuestra sociedad, garantizando además su pleno desarrollo desde el embarazo.

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

Por ello, es que siempre pensamos el ingreso universal a la niñez o su equivalente asignación universal, como parte de un conjunto de normas que consolidan el paradigma de la protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes, que implica una nueva relación del Estado con los niños, niñas y adolescentes, reconociéndolos en su condición de sujetos y ciudadanos, promoviendo políticas públicas universales, descentralizadas y participativas. Ya en la ley 26.061, en el

artículo 26, los autores de la norma establecimos el derecho a la seguridad social, donde las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a obtener sus beneficios de la seguridad social, a través de políticas y programas de inclusión para las niñas, niños y adolescentes, que consideren los recursos y la situación de los mismos y de las personas que sean responsables de su mantenimiento.

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

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

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

1. Que la asignación universal debía convertirse en una ley del Congreso Nacional.
2. Que las asignaciones debían ser realmente universales eliminando las restricciones actuales que dejan fuera a un importante universo de niños y niñas y embarazadas.
3. Que la actualización de los montos de las asignaciones familiares, tanto para las del sistema contributivo como del sistema no contributivo, debían dejar de depender de decisiones políticas discrecionales, y que se debía fijar por ley un mecanismo automático de actualización mensual que permitiera mantener el poder adquisitivo de los montos a lo largo del año.

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

Sin embargo, debemos señalar que aun siendo un avance que dichas asignaciones se actualicen por ley, persisten en el proyecto enviado importantes discrecionalidades que nos vemos en la obligación de subsanar

a través de este dictamen de minoría que venimos a presentar.

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

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

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

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

Durante las últimas dos décadas se han promulgado numerosas leyes de diversa índole que ostentaban la finalidad de favorecer la región sur de nuestro país. Asimismo, la Patagonia recibe constantes beneficios, tales como exenciones fiscales, incentivos, presupuestos millonarios para obras públicas o mayores ayudas sociales. Del mismo modo que sus provincias cobran regalías derivadas de hidrocarburos, que no son coparticipables.

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

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

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

En lo referente a las críticas condiciones ambientales y socioeconómicas verificadas en la Puna argentina, la falta de agua tanto para consumo humano, animal y sistemas productivos en general, es el factor más crítico. Como producto de la mayor demanda energética en los últimos años, en especial de los centros urbanos y/o actividades productivas se ha dado la eliminación de las escasas especies arbóreas. Los bajos recursos económicos y las grandes distancias no permiten a los puneños acceder a otros combustibles llevando a un consumo predatorio de los recursos naturales.

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

Finalmente, creemos que es el momento oportuno para eliminar las restricciones al cobro del beneficio que hoy persisten y que producen exclusiones lamentables que aun persistirán una vez aplicada la movilidad que promueve el Poder Ejecutivo. Concordamos con Pilar Arcidíacono, investigadora del Conicet, que "Argentina logró la masividad de las transferencias con foco en la situación de los padres/madres y no en la condición

ñez/adolescencia. El hecho de que las situaciones penales, migratorias o de precariedad laboral de los adultos actúen como barreras para que un conjunto de niños, niñas y adolescentes reciban la Asignación Universal por Hijo sólo puede comprenderse como consecuencia de este tipo de arreglo institucional. A los logros alcanzados en materia de cobertura y valor de las prestaciones se le suma la necesidad de repensar los sistemas que permitan incluir a quienes todavía no lo están”.

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

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

2. Eliminación de la restricción de cinco (5) prestaciones máximas (hijos e hijas) en la Asignación Universal por Hijo.

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

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

5. Aplicación de los coeficientes zonales de las asignaciones familiares a las asignaciones universales. Esperamos con estas modificaciones dar mayor entidad e institucionalidad a los derechos de niños, niñas y adolescentes y de la mujer embarazada.

Es por las razones expuestas que venimos a proponer el texto que obra como dictamen y a sugerir las modificaciones a la propuesta de la mayoría que constan en el presente informe.

*Ricardo A. Buryaile.*

### III

#### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el proyecto de ley venido en revisión sobre movilidad de las asignaciones familiares y de la Asignación Universal por Hijo, conforme a la ley 26.417; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

#### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Créase un Sistema Único Universal de Asignaciones Familiares conforme al proyecto de ley presentado e ingresado por Mesa de Entradas de la Honorable Cámara, registrado bajo expediente 6.286-D.-2014 (ver anexo), sobre asignación universal por niño, niña, adolescente, ayuda escolar, discapacidad, nacimiento y prenatal: derogación de los decretos 1602/2009 y 446/2011, y de la ley 24.471.

Art. 2° – Establécese con carácter de urgencia la normalización del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), avanzando en un proceso que incorpore necesariamente las siguientes instancias:

- a) Cese de la intervención del citado organismo.
- b) Remoción de los funcionarios nombrados mediante decretos, resoluciones, u otros mecanismos de designación desde la entrada en vigencia de la intervención;
- c) Desarrollo de todas las medidas necesarias tendientes a:
  - i) Desalojar a todas aquellas personas ajenas a la institución.
  - ii) Ordenar el retiro de las construcciones y equipamiento instalados para el control disuasorio de los trabajadores, como las cámaras filmadoras en pasillos, oficinas y sitios donde se realizan las asambleas del personal, los monitores de las cámaras a disposición de los grupos de choque, los micrófonos, y cualquier otro elemento instalado a tal fin.
  - iii) Ordenar la inmediata reposición en sus cargos y funciones de todo el personal que fue desplazado, despedido y/o forzado a renunciar.
  - iv) Designar un director interino que ocupará el cargo hasta la finalización del proceso de normalización del organismo.
  - v) Restituir y compensar las rebajas salariales sufridas en función del conflicto. Esto implica la devolución retroactiva de los complementos salariales que eran habituales y que fueron descontados arbitrariamente: horas censales, extras, y todas aquellas que pudieren corresponder.
  - vi) Revisar los contratos y ascensos que recibió el personal durante el período de intervención.
  - vii) Promover acciones administrativas y/o judiciales a fin de determinar las responsabilidades que pudieran corresponderles a los funcionarios actuantes en el período de la intervención del organismo.
  - viii) Desistir de la prosecución de todas las investigaciones sumariales realizadas al personal durante el período de intervención del organismo; y
  - ix) Garantizar la ejecución de todos los compromisos acordados por los representantes del Poder Ejecutivo y las organizaciones gremiales de los trabajadores.

Art. 3° – Elabórese una canasta básica alimentaria y una canasta básica total compuestas por bienes y servicios necesarios para la reproducción de la vida de una persona menor de 18 años de edad.



Serán conceptos constitutivos de las mismas:

- a) Componente alimentario: La determinación de los requerimientos energéticos de la unidad de consumo correspondiente a un niño/a adolescente menor de 18 años se realizará conforme a los lineamientos propuestos en el informe de la reunión de expertos FAO/OMS/UNO 1985 sobre necesidades de energía y proteínas. Su diseño debe procurar la mejor adecuación posible al perfil nutricional de la población objetivo sin alterar significativamente la estructura de consumo observada. La valorización deberá realizarse considerando los precios unitarios que enfrenta la población en cada región;
- b) Componente indumentaria: Deberá ser representativa de los gastos mensuales destinados a satisfacer la necesidad de vestimenta del grupo poblacional objetivo;
- c) Componente educación: Deberán considerarse todos los gastos en educación –arancel, matrícula, textos y útiles escolares–;
- d) Componente transporte público: Debe considerar el valor de la tarifa del conjunto de los servicios de transporte público;
- e) Componente salud: Incluirá productos medicinales y farmacéuticos, los servicios profesionales para la salud (médicos, odontológicos, psicológicos, etc.), los análisis clínicos y los servicios de medicina prepaga;
- f) Gastos en servicios para la vivienda: Deberá considerar el gasto adicional que para una familia representa la presencia de un niño/a adolescente menor de 18 años en relación a los gastos de la vivienda que representan economía de escala, es decir, que aumentan de manera menos que proporcional a medida que lo hace el tamaño del hogar. Se deberán incluir los gastos en combustibles, agua y electricidad para la vivienda y gastos comunes de la vivienda (por ejemplo, expensas o refacciones);
- g) Componente bienes y servicios varios: Considerará aquellos gastos que están más asociados al tamaño del hogar. Incluye gastos por equipamiento del hogar, esparcimiento, transporte privado y bienes y servicios varios.

Art. 4° – Establécese el valor de la Asignación Universal por Hijo en un monto equivalente al valor de la canasta básica total referida a la población menor de 18 años valorizada según lo establecido por el artículo 3° de la presente ley.

Art. 5° – Determinécese la movilidad de la Asignación Universal por Hijo en función de la evolución del índice de precios de los bienes y servicios que componen la canasta básica total referida a la población menor de 18 años referida en el artículo 3° de la presente ley.

Art. 6° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.  
Sala de la comisión, 7 de julio de 2015.

*Claudio Lozano.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

El debate acerca de la movilidad de las asignaciones familiares representa una oportunidad para discutir las limitaciones que surgen de la implementación del Programa de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH). Actualmente persisten dificultades de carácter estructural que es necesario resolver para que el conjunto de la población infanto-juvenil tenga garantizado el derecho a un ingreso. Este objetivo primordial no se cumple debido a varias cuestiones que describiremos a continuación, pero que de manera sucinta podemos sintetizar en: 1) la asignación universal no es universal, 2) el sistema vigente es fragmentado, heterogéneo y, como tal, reconoce múltiples valores lo que deriva en un trato discriminador, 3) el monto de la asignación universal no tiene relación con las necesidades materiales de la población objetivo, 4) su valor no prevé una actualización automática respecto a los precios de los bienes de consumo necesarios, y 5) el tipo de financiamiento asignado resta grados de progresividad a la medida.

### *Análisis*

Recientemente la presidenta anunció un incremento del 30 % en el monto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE) con carácter retroactivo al 1° de junio, pasando así de los \$ 644 (establecidos en junio 2014) a \$ 837. Por otra parte, se incrementaron en el mismo porcentaje las asignaciones por hijo del régimen formal, a la vez que se establecieron nuevos rangos de remuneración dentro del mismo. A su vez, se aumentaron en un 30 % las asignaciones por nacimiento, adopción y matrimonio, mientras que se duplicó el valor de la asignación por cónyuge y se incrementó un 50 % el subsidio por contención familiar,<sup>1</sup> las cuales se mantenían fijas desde julio 2013. Estos aumentos implican una inversión adicional de \$ 19.090 millones, llevando a \$ 66.114 millones anuales los fondos destinados a pagar asignaciones familiares.

Sin embargo, lo más destacado del anuncio se refiere al envío de un proyecto de ley al Congreso de la Nación que se propone tres objetivos:

<sup>1</sup> El subsidio de contención familiar es una suma que otorga la ANSES ante el fallecimiento de toda persona que habiendo residido en el país o en el exterior, al momento de su fallecimiento se encontrare percibiendo o hubiera solicitado una jubilación o pensión, siempre que correspondiera el otorgamiento de la misma.

1) Otorgar movilidad a las asignaciones familiares (formales y AUH-AUE), en función del índice de movilidad utilizado para actualizar las jubilaciones.

2) Incrementar el valor de la AUH y AUE para los residentes de la Patagonia.

3) Actualizar el tope de ingresos máximos para la percepción de AAFP de forma automática y coordinada con los cambios en el impuesto a las ganancias.

A continuación se analizará, en primer lugar, el impacto de los aumentos anunciados que tendrán vigencia retroactiva a partir de junio de este año. En segundo lugar, se analizarán las modificaciones que supone la aprobación del proyecto de ley enviado al Congreso. Y en tercer lugar, las cuestiones omitidas en todo su anuncio y en el proyecto de ley.

#### 1) *Sobre el impacto de los aumentos anunciados*

En esta sección evaluaremos el impacto que, en términos de poder adquisitivo, significa el aumento recientemente anunciado del 30 % en el sistema no contributivo –principalmente explicado por la asignación universal por hijo– y en el sistema contributivo, tanto en sus valores diferenciados como en los topes correspondientes a los rangos de ingresos. Finalmente nos proponemos acercarnos a un valor de referencia objetivo que refleje, efectivamente, las necesidades materiales de la población infanto-juvenil.

##### a) *Sobre la Asignación Universal por Hijo (AUH)*

La situación previa al aumento otorgado resultaba, una vez más, la expresión del derrotero trazado por el deterioro del poder adquisitivo al que queda normalmente sometida la asignación universal por hijo desde que se creó. Desde fines del año 2009, la combinación de actualizaciones anuales con la persistencia de tasas de inflación de entre el 20 % y 30 %, según el año, dieron como resultado una trayectoria que combinó saltos marginales en el valor real del monto en periodos cortos de tiempo y el predominio de situaciones de caída. Así al mes de mayo del presente año, el retraso acumulado de la asignación universal por hijo era del orden del -16,3% en relación al monto inicial.

La Asignación Universal por Hijo se instauró en octubre 2009, con un monto de \$ 180. Posteriormente, en función de los sucesivos incrementos nominales que se implementaron año a año, es factible señalar dos subperíodos:

I) 2009-2012: en dichos años, los respectivos aumentos nominales se ubicaron por debajo de la inflación acumulada (considerando la canasta alimentaria), en virtud de lo cual la AUH no sólo no mantuvo su poder adquisitivo, sino que este último disminuyó en forma sustancial respecto al monto original. Este fenómeno tuvo lugar incluso en los meses en que comenzaron a regir los incrementos –siendo esto último lo que demarca el período en análisis–. Así, los \$ 180 de octubre 2009 en septiembre 2010 representaban apenas \$ 139,2 (un desplome del -22,7 % en términos reales); luego en octubre 2010 el incremento fue del

+22,2 % (ascendiendo a \$ 220), por debajo de la inflación alimentaria acumulada en el período (+34,4 %), con lo cual apenas se morigeró la reducción de la Asignación Universal por Hijo, que a dicha fecha evidenciaba una caída en términos reales del -9,1 % (siendo equivalente a \$ oct. 2009 163,7). En septiembre 2011 la asignación universal por hijo ya se había deteriorado un -26,2 % en términos reales (\$ oct. 2009 132,8); luego en octubre 2011 el aumento fue del +22,7 % (\$ 270), se acumuló una inflación del +24,2%, y la Asignación Universal por Hijo sufrió entonces una merma real del -10,2 % (\$ oct. 2009 161,7). Por último, en septiembre 2012 la Asignación Universal por Hijo mostraba una erosión acumulada del -27,3 % (\$ oct. 2009 130,8); finalmente, en octubre 2012 el alza fue del +25,9 % nominal (\$ 340), la inflación acumulada del +26,0 %, y la Asignación Universal por Hijo se mantuvo constante en términos reales respecto al año anterior. De este modo, se aprecia que entre octubre 2009 y octubre 2012 el poder adquisitivo de la asignación universal por hijo se deterioró en forma constante como consecuencia del impacto inflacionario en su poder adquisitivo, apenas morigerado puntualmente en los meses de actualización del monto nominal; en este sentido, estas oscilaciones derivaron en que el subperíodo cierre con un desplome real del -10,2 % en la Asignación Universal por Hijo.

II) 2013-2015: en mayo 2013, nuevamente la inflación había corroído el poder de compra de la Asignación Universal por Hijo, que disminuyó así un -22,1 % (ubicándose en \$ oct. 2009 140,2); luego, en junio 2013 tuvo lugar un incremento nominal del +35,3 % (el más elevado hasta el momento, llevando el monto de la Asignación Universal por Hijo a \$ 460), la inflación alimentaria acumulada en el período fue del +18,2 %, provocándose en consecuencia el primer incremento real de la Asignación Universal por Hijo desde su instauración: +2,8 % (\$ oct. 2009 185,1) respecto al monto original de \$ 180. No obstante, este alza en el poder de compra de la Asignación Universal por Hijo apenas duró dos meses, ya que volvió a su estructural deterioro por efecto inflacionario, ubicándose en mayo 2014 en sólo \$ oct. 2009 133,2 (-26,0 %). En junio 2014 se aplicó el mayor incremento nominal del período (+40,0 %), que elevó el monto de la Asignación Universal por Hijo a \$ 644; sin embargo, la inflación acumulada del +41,4 % provocó una merma real del -1,0 % en comparación con el anterior aumento, aunque un alza respecto al monto original (+1,8 %; \$ oct. 2009 183,2). Dicha alza en el poder adquisitivo volvió a sobrevivir apenas por un bimestre, y luego ya en mayo 2015 el monto real de la Asignación Universal por Hijo se ubicó en \$ oct. 2009 150,7 (-16,3 %).

Finalmente, en junio 2015 el gobierno nacional anunció el último incremento nominal en la Asignación Universal por Hijo/AUE: +30 %, elevando el monto a \$ 837. En este marco, haciendo el supuesto de que la inflación alimentaria mensual sufrirá un incremento mensual del 1,7 % (el promedio enero-mayo 2015) en los

meses subsiguientes, se tiene que considerando una inflación acumulada en el período del +23,6 %, la Asignación Universal por Hijo registraría un incremento en términos reales del +7,0 % (\$ oct. 2009 192,7). Este aumento en el poder adquisitivo respecto al monto original de \$ 180 de octubre 2009 iría disminuyendo paulatinamente por efecto de la inflación, volviendo a mostrar un deterioro en función de aquélla en noviembre 2015 (-1,6 %, \$ oct. 2009 177,1). Si se acota el análisis a lo ocurrido en el último año, se observa que el aumento anunciado genera una mejora en el poder de compra del +5 % que, nuevamente, se verá diluido con el correr de los meses.

En conclusión, resulta factible afirmar que la Asignación Universal por Hijo sigue presa de un estructural deterioro en su poder adquisitivo, coyunturalmente morigerado (y últimamente, mejorado) por periódicos incrementos nominales que no compensan la erosión provocada por la inflación imperante en la economía nacional. Así, estimamos que al mes de febrero de 2016 (previo al próximo incremento) la Asignación Universal por Hijo registrará una pérdida del -6,4 % (\$ oct. 2009 168,4) en su poder de compra en términos reales respecto a su monto original.

**Cuadro 1: AUH, evolución nominal y real (2009-2015).**

Periodo	AUH nominal				AUH real				IPC_AyB	Var. a/a	Var. p/a	Var. Acum.	Monto de paridad				
	Monto	índice	Var. p/a	Var. Acum.	IPC_AyB	Var. a/a	Var. p/a	Var. Acum.					IPC_AyB	Var. a/a	Var. p/a	Var. Acum.	
oct-09	\$ 180,0	100,0	-	-	\$ 180,0	100,0	-	-	100,0	-	-	-	\$ 180,0	-	-	-	-
sep-10	\$ 180,0	100,0	0,0%	0,0%	\$ 139,2	77,3	-	-22,7%	129,3	-	29,3%	29,3%	\$ 232,8	-	29,3%	29,3%	
oct-10	\$ 220,0	122,2	22,2%	22,2%	\$ 163,7	90,9	-9,1%	17,6%	134,4	34,4%	3,9%	34,4%	\$ 241,9	34,4%	3,9%	34,4%	
sep-11	\$ 220,0	122,2	0,0%	22,2%	\$ 132,8	73,8	-4,6%	-18,9%	165,7	28,1%	23,3%	65,7%	\$ 298,3	28,1%	23,3%	65,7%	
oct-11	\$ 270,0	150,0	22,7%	50,0%	\$ 161,7	89,8	-1,2%	21,8%	167,0	24,2%	0,8%	67,0%	\$ 300,5	24,2%	0,8%	67,0%	
sep-12	\$ 270,0	150,0	0,0%	50,0%	\$ 130,8	72,7	-1,5%	-19,1%	206,4	24,5%	23,6%	106,4%	\$ 371,5	24,5%	23,6%	106,4%	
oct-12	\$ 340,0	188,9	25,9%	88,9%	\$ 161,7	89,8	0,0%	23,6%	210,3	26,0%	1,9%	110,3%	\$ 378,5	26,0%	1,9%	110,3%	
may-13	\$ 340,0	188,9	0,0%	88,9%	\$ 140,2	77,9	7,2%	-13,3%	242,5	17,5%	15,3%	142,5%	\$ 436,5	17,5%	15,3%	142,5%	
jun-13	\$ 460,0	255,6	35,3%	155,6%	\$ 185,1	102,8	14,5%	32,0%	248,6	18,2%	2,5%	148,6%	\$ 447,4	18,2%	2,5%	148,6%	
may-14	\$ 460,0	255,6	0,0%	155,6%	\$ 133,2	74,0	-5,0%	-28,0%	345,3	42,4%	38,9%	245,3%	\$ 621,6	42,4%	38,9%	245,3%	
jun-14	\$ 644,0	357,8	40,0%	257,8%	\$ 183,2	101,8	-1,0%	37,6%	351,5	41,4%	1,8%	251,5%	\$ 632,6	41,4%	1,8%	251,5%	
may-15	\$ 644,0	357,8	0,0%	257,8%	\$ 150,7	83,7	13,2%	-17,7%	427,2	23,7%	21,6%	327,2%	\$ 769,0	23,7%	21,6%	327,2%	
jun-15	\$ 837,0	465,0	30,0%	365,0%	\$ 192,7	107,0	5,1%	27,8%	434,5	23,6%	1,7%	334,5%	\$ 782,0	23,6%	1,7%	334,5%	
feb-16	\$ 837,0	465,0	0,0%	365,0%	\$ 168,4	93,6	11,7%	-12,6%	497,0	16,3%	14,4%	397,0%	\$ 894,6	16,3%	14,4%	397,0%	

**Fuente:** Elaboración propia en base a ANSES e IPC 4 provincias, IPC Bevacqua e IPC CABA.

**Gráfico 1: AUH, evolución real (2009-2015).**



**Fuente:** Elaboración propia en base a ANSES e IPC 4 provincias, IPC Bevacqua e IPC CABA.

b) Sobre las asignaciones familiares del esquema formal

Se anunció también un aumento del 30 % en las asignaciones por nacimiento, adopción y matrimonio del subsistema contributivo, mientras que se duplicó el valor de la asignación por cónyuge y se incrementó un 50 % el subsidio por contención familiar. Sin embargo,

estas prestaciones no se actualizaban desde julio 2013 (decreto 614/13), con lo cual el aumento anunciado lejos queda de compensar la pérdida experimentada en el poder de compra. De hecho, exceptuando la asignación por cónyuge que muestra un incremento real del 16,2 %, todas las prestaciones mencionadas muestran incluso con el aumento un recorte en su poder de compra que oscila entre el 12,8 % y el 24,5 %.

Cuadro N° 2: Asignaciones familiares según variación nominal y real. 2013-2015.

	Vigente desde Julio 2013	Nuevo desde Junio 2015	Variación Nominal	Variación Real (AyB)	Variación Real (NG)
Nacimiento	750	975	30,0%	-23,6%	-24,4%
Adopción	4.500	5.850	30,0%	-23,6%	-24,4%
Matrimonio	1.125	1.462	30,0%	-23,6%	-24,5%
Cónyuge	100	200	100,0%	17,5%	16,2%
Contención Familiar	4.000	6.000	50,0%	-11,9%	-12,8%

Fuente: Elaboración propia en base a ANSES y pauta inflacionaria alternativa.

Por otra parte, en su discurso la presidenta también anunció un aumento del 30 % en las asignaciones familiares por hijo y prenatal del subsistema contributivo, así como también una actualización en los tramos de remuneración que establecen montos de asignaciones diferenciales según nivel de ingresos. Cabe recordar que desde la reforma implementada en octubre 2012 se dejó de considerar la remuneración de cada trabajador individual para pasar a considerar los ingresos de todo el grupo familiar. El incremento de los tope de cada grupo anunciado recientemente estuvo en torno al 29 %, con excepción del último que se mantuvo en el mismo valor vigente desde septiembre 2013,<sup>2</sup> de \$ 30.000 para todo el grupo familiar o \$ 15.000 por trabajador (ver Cuadro N° 3). En ese momento se alineó el tope de ingresos máximo para percibir AAF con el umbral establecido para el pago del impuesto a las

ganancias, de forma tal que quienes superen dicho tope pasen a realizar las deducciones por hijo que establece tal impuesto, logrando que no haya “baches” en la cobertura de los trabajadores formales. Sin embargo, actualmente esta medida presenta un desfase que puede estar excluyendo a un conjunto de trabajadores, ya que el límite de ingresos para el pago del impuesto a las ganancias considera las remuneraciones percibidas entre enero y agosto de 2013, mientras el tope de ingresos de las asignaciones familiares se mantiene vigente para las remuneraciones que se cobren en la actualidad. De esta manera, quienes en ese período (ene/ago 2013) no superaban el valor establecido para el pago de IIGG (\$ 15.000) pero hoy en día sí lo superan, no realizan deducciones por hijo –debido a que no pagan el impuesto–, pero tampoco perciben asignaciones familiares.

Cuadro N° 3: Incremento establecido en los tope de remuneración de cada grupo.

	Vigente	Desde Junio 2015	Variación
Grupo I	5.800	7.500	29,3%
Grupo II	7.600	9.800	28,9%
Grupo III	9.800	12.700	29,6%
Grupo IV	30.000	30.000	0,0%

Fuente: Elaboración propia en base a ANSES.

<sup>2</sup> Decreto 1.282/2013.

Más allá de esta observación, el aumento anunciado en los topes permite, en un primer momento, incluir a una mayor cantidad de receptores en los primeros tramos, es decir, en aquellos que tienen valores de asignación más elevados (Cuadro N° 4). En vistas del proyecto de ley presentado, que entre

otras cuestiones incluye la actualización de los rangos de ingresos a partir de la movilidad previsional, el nivel de cobertura resultante en cada uno de los tramos dependerá entonces de la relación entre los futuros resultados de la movilidad y el movimiento venidero de los salarios.

Cuadro N° 4: Asignaciones familiares por hijo y prenatal según tramo de ingresos. Valor general. Junio 2015.

	Valor Gral.
Grupo I: hasta \$7.500	837
Grupo II: hasta \$9.800	562
Grupo III: hasta \$12.700	338
Grupo IV: hasta \$30.000	172

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES.

c) ¿Qué valor debiera tener la asignación universal por hijo?

Las asignaciones familiares, como subsistema integrante del sistema de seguridad social, tiene la función de garantizar ingresos a las personas comprendidas en el mismo frente a las contingencias propias del ciclo de la vida, como resulta en este caso puntual, los mayores gastos que ocasiona para el hogar, la carga de familia. En el esquema tradicional contributivo, que reconoce como sujeto de derecho al trabajador formal, esta prestación está absolutamente subordinada al salario y como tal oficia de complemento, razón por la cual, la configuración actual de los montos admite una diferenciación según los rangos de ingresos. Esta lógica, si bien puede ofrecer un monto de asignación familiar por hijo que no refleje taxativamente y por sí sola –independientemente del salario– el valor de las necesidades materiales de vida de la población infanto-juvenil, su evolución necesariamente debe estar asociada a este valor.

De todos modos, la Asignación Universal por Hijo que al menos nominalmente se proclama bajo la égida universal –pese a que su real implementación diste mucho de realizarse de tal modo– debiera estar inscripta en otro marco conceptual puesto que realiza un corrimiento en la figura del sujeto de derecho desde la figura asalariada al ciudadano que, como tal, no hace distinción en base

al tipo de inserción laboral. Ello implica que el valor de la asignación familiar transferida no es una variable dependiente del salario y que, por lo tanto, el mismo debe guardar relación directa con las necesidades materiales de los niños, niñas y adolescentes. Consecuentemente, sostener este valor objetivo en el tiempo implica una actualización conforme a la evolución de precios de la canasta de bienes y servicios que refleje tal propósito.

Desde nuestro instituto, en el marco de la actual intervención que opera sobre el INDEC, hemos desarrollado alternativas a la oficial que permiten valorizar las canastas de pobreza e indigencia. Para ello, consideramos una alternativa de máxima que incorpora una actualización metodológica<sup>3</sup> y una de mínima que considera la metodología convencional pero con una pauta de inflación alternativa a los índices subestimados por el INDEC.<sup>4</sup>

De esta manera, surge que a valores del mes de mayo del presente año, las necesidades de alimentación de la población infanto-juvenil oscilan entre los \$ 735,8 y los \$ 868,6. Al incorporar otro tipo de necesidades como las no alimentarias que incluyen los gastos de vestimenta, salud, educación, transporte, etc., resulta que el valor objetivo que refleja una canasta mínima para la subsistencia de una persona menor de 18 años no puede ser inferior a los \$ 1.407,2. La alternativa de máxima la ubica incluso en un nivel superior: \$ 1.933.

Cuadro N° 5: Estimación de la CBA y la CBT para la población infanto-juvenil. Valores a Mayo 2015.

	Estimación Máxima	Estimación Mínima
CBA (población menor de 18 años)	\$ 868,6	\$ 735,8
CBT (población menor de 18 años)	\$ 1.933,0	\$ 1.407,2

Fuente: Elaboración propia en base a Base Usuario Ampliada EPH –INDEC– y empalme de series de precios provinciales alternativas.

<sup>3</sup> En resumidas cuentas consiste en la actualización del patrón de consumo de la CBA y la medición directa de los componentes no alimentarios de la CBT. Ver más en: “El mapa de la pobreza en Argentina: los efectos de actualizar la metodología”, diciembre 2006; “El deterioro de las condiciones de vida de la población al tercer trimestre de 2014”, noviembre 2014, Ipypp.

<sup>4</sup> Para el año 2007 se utilizó la medición elaborada por la Comisión Técnica ATE-INDEC; entre enero 2008 y abril 2012 se recurre al Índice 4 provincias (Chubut, Neuquén, San Luis y Santa Fe); entre mayo 2012 y agosto 2013 utiliza IPC Graciela Bevacqua debido a que los índices provinciales resultan afectados por la intervención del INDEC; y desde septiembre 2013 utiliza el IPC de la CABA.

Es interesante notar la potencia contenida en una efectiva universalización de las asignaciones familiares por hijo al realizar el siguiente ejercicio: si consideramos que la familia tipo en nuestro país tiene en promedio dos hijos menores de 18 años a su cargo, resulta que la realización de una efectiva universalización de la asignación familiar por hijo –adecuada en monto y efectivamente universal en su cobertura– implica transferir a los hogares aproximadamente el equivalente al valor de una canasta alimentaria. Para la estimación de mínima, esta política de ingresos implicaría el pago

de \$ 2.814,4 siendo que la CBA para la familia tipo es cercana a este monto, del orden de \$ 3.350. Mientras que para la estimación de máxima el monto transferido sería de \$ 3.866 cuando el umbral alimentario de referencia es de \$ 3.976.

Por lo tanto, lo anterior significa que una verdadera universalización de las asignaciones familiares por hijo, en sintonía con las necesidades básicas de la población infanto-juvenil, supone también eliminar el hambre en la Argentina.

Cuadro N° 6: Ejercicio de pago de dos asignaciones familiares por hijo en relación al valor de la CBA para una familia tipo. Valores a Mayo 2015.

	Estimación Máxima	Estimación Mínima
Dos * Asignaciones por Hijo Universales	\$ 3.866,0	\$ 2.814,4
CBA para una Familia Tipo = Línea de Indigencia	\$ 3.976,1	\$ 3.343,7

Fuente: Elaboración propia en base a Base Usuario Ampliada EPH –INDEC- y empalme de series de precios provinciales alternativas.

## 2) Sobre el proyecto de ley enviado al Congreso

### a) La movilidad de las asignaciones familiares

Una de las cuestiones centrales que plantea el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo es disponer de un mecanismo de actualización automática para el valor de las asignaciones familiares, tanto del sistema contributivo como la Asignación Universal por Hijo y la Asignación Universal por Embarazo. En este sentido, se conforma un punto de quiebre con la estrategia hasta el momento adoptada por el oficialismo, que reservaba a su discreción tanto la pauta de actualización como el momento de su realización.

El proyecto enviado propone que las asignaciones familiares (con excepción de la asignación por maternidad) se actualicen utilizando la misma fórmula aplicada para determinar los incrementos previsionales (ley 26.417). Asimismo, prevé que se actualicen con dicho índice los tramos de ingresos del grupo familiar que determinan el valor de asignación a cobrar en el segmento contributivo (con excepción del tope superior que se actualizará en función de la variación en el mínimo no imponible del IIGG).

Si bien resulta ser un indudable avance la inscripción legal de una movilidad automática, lo inexplicable es que hasta el momento continúe sin el status de ley, la propia Asignación Universal por Hijo y Asignación Universal por Embarazo. Es difícil de justificar esta diferencia en el trato normativo pero así lo hizo la presidenta en ocasión del anuncio:

“Quiero anunciarles hoy, no la creación por ley porque yo quiero también desasnar a algunos borricos que decían que no teníamos ley. Pero sí, la Asignación Universal por Hijo y la Asignación Universal por Embarazo

son ley en la Argentina. Son ley, ¿por qué? Porque fueron creadas mediante un instrumento que se llama decreto de necesidad y urgencia que fue remitido al Congreso, y al ser aprobado por el Congreso, queda convertido en ley. Es más, integra la ley 24.714 en los incisos i) y j) a través del decreto 1.602, que firmé en el año 2009, cuando creé la asignación universal por hijo y el decreto 446, del año 2011, cuando creamos la asignación universal por embarazo. Es ley, y los que decían que había que asegurarla por ley, es porque no se habían puesto a estudiar”.

De esta manera, la máxima representante del Poder Ejecutivo descartó explícitamente desde el oficialismo la posibilidad de aprovechar esta instancia para darle a la asignación universal el status de ley. Sin embargo, a los cuestionamientos que entraña el hecho de que la misma haya sido creada a través de un DNU, máxime cuando existían en el momento de su lanzamiento varios proyectos legislativos presentados en el Congreso, se suma que incluso ni la Asignación Universal por Hijo ni la Asignación Universal por Embarazo, en calidad de DNU, finalizaron nunca el proceso formal. De hecho, tal como mencionó la presidenta, los DNU deben ser aprobados por el Congreso para considerarse válidos. Sin embargo, la Cámara de Diputados recién validó los decretos 1.602/2009 (Asignación Universal por Hijo) y 446/2011 (AUE) en septiembre de 2013, mientras que la Cámara de Senadores aún tiene pendiente su tratamiento. Por otra parte, el carácter transitorio que por definición poseen los decretos de necesidad y urgencia es a todas luces incorrecto para crear una medida que se supone permanentemente como lo es una asignación familiar, más aún cuando el momento en que fue creada lejos estaba de caracterizarse como una situación de emergencia económica. Por lo tanto, la persistencia

oficial a negar la creación por ley de esta prestación tiene como trasfondo la negativa de revisar el sistema de asignaciones familiares en su conjunto. Revisión que, a nuestro entender, se vuelve urgente más aún frente al cuadro general de pobreza actual y el rasgo de infantilización de este flagelo social, que implica que la tasa de pobreza para la población infanto-juvenil sea del 51,3 % a pesar de seis años de transcurrida la asignación universal por hijo.

Con respecto a la movilidad propuesta por el oficialismo, lo curioso es que la misma remite a la controver- sial fórmula de movilidad, la facultad de actualización del conjunto de las asignaciones familiares. Conviene aclarar tres cuestiones fundamentales sobre este aspecto:

1) La movilidad jubilatoria no resulta una referencia satisfactoria para reflejar el aumento salarial y como tal, ni siquiera se conforma como dispositivo capaz de ofrecer una actualización que permita sostener la tasa de sustitución del haber. Sólo en coyunturas inflacionarias los aumentos que resultan de la fórmula son superiores a la pauta salarial.

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

Donde:

“m” es el porcentaje de movilidad del período;

“a” es el tramo de la función de movilidad previo a la aplicación del límite;

“RT” es la variación del índice de recursos tributarios por beneficio. El mismo compara semestres idénticos de años consecutivos;

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

“b” es el tramo de la función de movilidad que opera como eventual límite. Este límite corre sólo para los aumentos de septiembre.

“r” es la variación del índice de recursos totales por beneficio de la Administración Nacional de la Seguridad Social. El mismo compara períodos de doce (12) meses consecutivos.

“Beneficio” refiere a las prestaciones del SIPA.

Con respecto al diseño de la fórmula, los condicionales “si” de la fórmula matemática anterior, en términos sencillos, significan que se tendrá en cuenta el menor de los dos resultados que arroje a) (que incorpora, en parte, la variación salarial) y b) (en relación con los recursos de la ANSES). De este modo, la fórmula permite que la trayectoria de actualización de los haberes

2) Resulta una propuesta que contiene un error conceptual importante que atenta contra el objetivo pretendido: mientras la movilidad de las asignaciones familiares debiera hallar una referencia objetiva que permita sostener el poder adquisitivo de las mismas, el proyecto oficial prefiere aquella que conceptualmente tiene otra meta, que es la de sostener el valor de los haberes en relación a los salarios.

3) De todos modos, la raíz de tal inconsistencia es anterior a la movilidad puesto que tanto la Asignación Universal por Hijo como la Asignación Universal por Embarazo son financiadas con recursos del sistema contributivo. Así, la coherencia oficial de esta propuesta se fundamenta en sostener la ecuación fiscal del sistema en lugar de explorar otras fuentes de financiamiento.

*Primera cuestión: Los límites de la fórmula de movilidad jubilatoria*

Para comenzar a desarrollar la primera cuestión, recordemos rápidamente el diseño de la fórmula:

–en este caso, de las asignaciones– se desprenda de los salarios ya que según el contexto, fija un techo por encima o por debajo de los mismos. En concreto, el diseño de la fórmula puesta en marcha en el 2009 desenganchó la evolución de las jubilaciones de los salarios escindiendo la relación sustitutiva al supeditarla a la dinámica de los recursos y a la cantidad de jubilaciones puestas al pago en cuestión que, según la coyuntura por la que se atravesase, puede tener mejores o peores resultados.

A partir de esta lectura del diseño de la fórmula puede concluirse que el fin último de la misma es garantizar excedentes luego de pagada la movilidad. Vocación excedentaria que, de hecho, no se ha dirigido a recomponer el atraso jubilatorio sino, más bien, a sostener las necesidades fiscales del Tesoro.

Por otro lado, si bien es cierto que durante la mayor parte del período de vigencia de la ley de movilidad previsional los haberes crecieron por encima de los salarios, cabe aclarar que en lugar de deberse a un virtuosismo de la fórmula, como intenta instalarse desde el oficialismo, tal desempeño se debió, en realidad, a un elemento que puede resultar perjudicial y que es velado por el entusiasmo de quienes anuncian los aumentos. Este elemento consiste en los recursos tributarios de la ANSES, que figuran como “RT” en la fórmula de movilidad. ¿Qué implica este RT? Básicamente que los haberes se acelerarán más que los salarios cuando la recaudación tributaria crezca más que éstos o que, en un escenario inverso, el haber jubilatorio se retrase con respecto al salario porque la recaudación se ralentice.

Hemos visto que el escenario actual es predominantemente el primero, es decir que los salarios van por detrás de los haberes. Por lo tanto, se deduce que los recursos tributarios recaudados por ANSES crecieron por encima de los salarios. Por lo tanto, a juzgar por lo acontecido desde el 2009 hasta la fecha, período de vigencia de la misma, si la movilidad jubilatoria creció por encima del salario, la explicación radica en que los recursos tributarios fueron más dinámicos que las retribuciones efectuadas a los trabajadores. De esta manera, como primera conclusión, hay que destacar que este escenario no necesariamente debe darse indefinidamente en el tiempo abriendo la posibilidad de que el haber se mueva por debajo del salario cuando se desacelere o caiga la recaudación de impuestos generales. Por otra parte, en el contexto económico actual que evidencia signos recesivos en muchos de los sectores económicos acompañados de tasas anuales de inflación elevadas, no cabe ninguna duda de que el único factor explicativo causante del mayor dinamismo en la evolución de la recaudación de los recursos tributarios es la inflación. Por lo tanto, la fórmula de movilidad podría decirse que incorpora un componente de indexación por inflación aunque atrofiado y disminuido puesto que también incorpora la evolución de la actividad económica y de los “beneficios”. En este contexto, si bien la inflación creció por arriba de los salarios haciendo aumentar los haberes por encima de estos, tampoco puede concluirse que el aumento estuvo a la par de la inflación puesto que “los recursos tributarios” también incorporan la desaceleración por el efecto recesivo de la economía. Por lo tanto, el resultado de la fórmula de movilidad no es más que la cristalización estadística del severo ajuste que sobre los salarios tiene la actual recesión económica. Muy lejos está la afirmación anterior, sin embargo, de dejar exentas a las jubilaciones de dicho proceso de ajuste ya que como mencionamos anteriormente, si bien las mismas incorporan una mayor incidencia de la inflación, se realiza de una manera atrofiada.

A las cuestiones anteriormente mencionadas, se adiciona la escasa transparencia con la que el oficialismo ha manejado la movilidad desde la sanción de la ley. De hecho, en las sucesivas presentaciones públicas para anunciar los resultados de la fórmula de movilidad se ha omitido –deliberadamente– la rendición de cuentas de dicha fórmula. Es decir, el porcentaje de aumento no es explicado en detalle más aún considerando el diseño estrambótico del mismo lo cual ameritaría un detalle exhaustivo hacia los principales interesados, los jubilados.

*Segunda cuestión: La inconsistencia de emplear la movilidad jubilatoria para la actualización de las asignaciones familiares*

Más allá de las consideraciones realizadas sobre los límites de la fórmula de movilidad, lo cierto es que queda planteado un error conceptual al pretender emparentar la movilidad de las jubilaciones y pensiones con las prestaciones destinadas al pago de las asignaciones

familiares. Principalmente porque ambos subsistemas se plantean distintos objetivos y como tal, tienen sus propias lógicas de funcionamiento. En resumidas cuentas, nuestro esquema previsional de reparto admite un pago intergeneracional en el cual los trabajadores actuales –asistido también por contribuciones de recursos del Tesoro– sostienen los haberes previsionales de la clase pasiva a través de definir una prestación determinada por ley, la cual debe ser sostenida en el tiempo, en función de conservar su relación con los salarios. De esta manera, la movilidad jubilatoria debe tener como objetivo fundamental reflejar el aumento general de los salarios.

En el caso de las asignaciones familiares, sin embargo, las mismas responden a la necesidad de complementar los ingresos de los trabajadores debido a los mayores gastos que genera en la reproducción familiar la carga de familia. En este sentido, corresponde que la actualización de las mismas se vincule a la variación en el costo de vida que deben afrontar los hogares. Un indicador eficiente para lograrlo es, sin duda, el Índice de Precios, ya sea el que refleje una canasta promedio de bienes y servicios, como el IPC, o bien una canasta ad hoc para esta cuestión.

Es de público conocimiento, sin embargo, la situación en la que actualmente se encuentra el INDEC y especialmente el área dedicada a la medición de precios sujeta a una burda manipulación por parte del Poder Ejecutivo que incluso ha federalizado, a lo largo de los últimos años, su intervención en una parte importante de las Direcciones de Estadísticas Provinciales. Esta coyuntura, obliga a exigir nuevamente la pronta normalización del Instituto Nacional y de los Institutos Provinciales conforme al carácter necesario y vital que revisten las estadísticas públicas para la construcción de políticas públicas serias. De todos modos, el problema que plantea la intervención oficial sobre las estadísticas, no justifica la omisión de este indicador en el proyecto oficial ya que la letra de la ley trasciende cualquier situación coyuntural que puede ser revertida en el tiempo.

Por lo tanto, la movilidad de las asignaciones familiares para adecuarse a su fin debe tener relación directa con el movimiento de precios de la canasta de bienes y servicios necesaria para reproducción de la vida de una persona menor de 18 años. Ello resulta una condición necesaria para evitar la esterilización de los efectos redistributivos en un contexto inflacionario como el vigente.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, la fórmula que incorpora el proyecto oficial incluye como variable para su cálculo, la evolución de los beneficios previsionales del SIPA. En este sentido, no se entiende el motivo por el cual la actualización de las asignaciones familiares debe quedar supeditada a la dinámica que registre la cobertura previsional, siendo que son prestaciones destinadas a cubrir riesgos sociales distintos. A causa de ello, una cuestión deseable como es



el incremento en la cobertura previsional ya no sólo puede perjudicar la actualización de los haberes sino que, de aprobarse el proyecto, también puede perjudicar la actualización de las asignaciones familiares. Esta situación nuevamente configura un esquema de protección social que lejos de tender hacia mayores grados de progresividad, incrementa la tensión en el sistema al plantear una redistribución al interior de los mismos sectores populares. Dicho de otra manera, se vuelve a plantear el dilema de la “frazada corta”, en tanto las medidas que pueden resultar en avances para una porción de los sectores populares terminan por licuar las mejoras conseguidas por otros grupos de riesgo. De esta manera, lo que termina generándose es simplemente una redistribución “entre pobres”.

*Tercera cuestión: La inconsistencia de proponer una movilidad jubilatoria se explica por una inconsistencia anterior: La fuente contributiva de una prestación universal*

La Asignación Universal por Hijo desde su comienzo tiene la particularidad de brindar una prestación de carácter universal –que en la práctica toma más la forma de un pago asistencial y por lo tanto, no contributivo, de carácter masivo– financiado con recursos del propio sistema contributivo. De esta manera, persisten dos fuentes de financiamiento que, sin embargo, tienen como base común estar inscriptas en la ecuación fiscal de ANSES:

1) Subsistema contributivo: financiado por recursos contributivos creados a tal fin<sup>5</sup> y otros recursos establecidos en la ley<sup>6</sup> en el caso de los trabajadores activos, y por los recursos del régimen previsional público en el caso de los trabajadores pasivos.<sup>7</sup>

2) Subsistema no contributivo (Asignación Universal por Hijo/AUE): financiado por los recursos del régimen previsional público<sup>8</sup> y por los rendimientos anuales del FGS.

Aquí encontramos por lo tanto, la raíz de las inconsistencias: la fuente de financiamiento de base contributiva para financiar una política de orden universal. En

5 “Una contribución a cargo del empleador del nueve por ciento (9 %) que se abonara sobre el total de las remuneraciones de los trabajadores comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley. De ese nueve por ciento (9 %), siete y medio puntos porcentuales (7,5 %), se destinarán exclusivamente a asignaciones familiares y el uno y medio (1,5 %) restante al Fondo Nacional del Empleo” (ley 24.714).

6 Intereses, rentas de inversiones, donaciones, etcétera. (ley 24.714).

7 Artículo 18 de la ley 24.241.

8 Ídem.

la enunciación anterior se encuentra toda respuesta a la inconsistencia que implica que el Poder Ejecutivo haya propuesto actualizar las asignaciones familiares vía la movilidad jubilatoria. Una movilidad que con vocación excedentaria, subordina los aumentos de las prestaciones sociales a la disponibilidad de recursos de ANSES y conserva la ecuación fisco-financiera del sistema, en lugar de subordinar las estrategias de captación de recursos a las necesidades de la población. Conviene además remarcar que no existe progresividad posible en una estrategia universal de política de ingresos si ésta no es acompañada por un esquema impositivo, también progresivo.

En este marco, la propuesta oficial no incorpora la demanda de progresividad, sino que continúa sustentándose a partir de los recursos de la ANSES (tanto de los flujos de ingresos como de los rendimientos del stock acumulado en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad). Es decir, son los bajos haberes los que terminan financiando las modificaciones en el régimen de AAFF. El carácter regresivo que supone usar recursos que deberían tener como contrapartida la mejora de los bajos niveles prestacionales (el 70% de los jubilados cobran el haber mínimo de \$ 3.822 y persiste una abultada deuda previsional por parte de la ANSES), debería revisarse máxime existiendo capacidad contributiva en los estratos más acomodados de la sociedad.

Sería, por lo tanto, deseable que se aproveche una instancia como es el envío de un proyecto de ley al Congreso, para propiciar un debate en torno a la revisión del esquema de financiamiento vigente, a fin de dotarlo de mayores grados de progresividad.

b) Valor diferencial de Asignación Universal por Hijo y Asignación Universal por Embarazo para la Patagonia

En relación al segundo propósito del proyecto, el artículo 2° del proyecto establece un importe diferencial que incremente en un 30% el valor base de la asignación universal por hijo y Asignación Universal por Embarazo que se cobren en la zona de la Patagonia, fundamentando que de este modo se compensa el mayor costo de vida de dicha zona y se contribuye al desarrollo de las economías regionales. Más allá de que puede resultar un avance que se considere el costo de vida diferencial que deben afrontar quienes viven en zonas desfavorables, tal como ya se hace en el segmento contributivo de AAFF, lejos de alinear ambos subsistemas de modo tal de reducir la heterogeneidad y la fragmentación del sistema, se vuelven a establecer criterios distintos para ambos.

Es decir, con el proyecto de ley, y considerando los aumentos anunciados recientemente, quedarían configurados dos esquemas diferenciados, detallados en el próximo recuadro:

1) *no contributivo*

Cuadro N° : Montos percibidos por los receptores de la AUH y AUE según zona.

	AUH y AUE
Valor General	837
Zona "Patagonia"	1.088

Definiendo como "zona Patagonia" a las provincias de La Pampa, Río Negro, Chubut, Neuquén, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y el partido de Patagones de la provincia de Buenos Aires.

2) *Segmento contributivo*

Cuadro N° : Montos percibidos por los receptores de la Asignación por Hijo y la Asignación Prenatal según zona y tramo de ingresos.

	Valor Gral.	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4
Grupo I: hasta \$7.500	837	837	1.806	1.674	1.806
Grupo II: hasta \$9.800	562	744	1.117	1.486	1.486
Grupo III: hasta \$12.700	338	670	1.008	1.342	1.342
Grupo IV: hasta \$30.000	172	342	514	680	680

Siendo que:

- Zona 1: Formosa, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro y Salta (Orán).
- Zona 2: Chubut
- Zona 3: Catamarca, Jujuy, Salta, Santa Cruz, Tierra del Fuego
- Zona 4: Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

(Para mayor detalle, ver Anexo)

Allí puede observarse que la zona delimitada como "Patagonia" en el proyecto de ley no coincide con ninguna de las zonas establecidas para el segmento contributivo.<sup>9</sup> A su vez, el monto diferencial que percibirán los receptores de la Asignación Universal por Hijo/AUE que residen en dicha zona no coincide con ninguno de los valores diferenciales por zona que se otorgan en el segmento formal. Diferencias que, en principio, no presentan justificación alguna. De esta manera, en lugar de aprovechar esta instancia para reformar el esquema en pos de volverlo más homogéneo y, por tanto, tendiente a una mayor igualdad entre los niños y niñas, se acentúa su carácter heterogéneo y la desigualdad que supone que los montos que cada chico recibe sigan estando en función de la categoría ocupacional de sus padres y los ingresos que obtienen.

<sup>9</sup> La zona delimitada como "Patagonia" en el proyecto es la determinada por las leyes 23.272 y 25.955, que a su vez coincide con la utilizada en el régimen del impuesto a las ganancias, por el cual el mínimo no imponible para quienes residen en dicha zona es un 30 % mayor al valor general.

A ello debe sumarse que tampoco se han hecho en estos años intentos por integrar el régimen nacional de AAFF con los diversos regímenes provinciales y municipales que plantean montos y criterios diferentes, configurando un esquema desigual que esconde por detrás la concepción de que no todos los chicos valen lo mismo.

c) Actualización automática y coordinada de los topes de ingresos

El tercer propósito del proyecto consiste en actualizar el tope máximo de ingresos de forma automática y coordinada con los cambios en el impuesto a las ganancias. Esta medida generaría que quienes superen el umbral de ingresos establecido para el cobro de asignaciones familiares formales, pasen automáticamente a estar cubiertos a través de las deducciones por hijo para el pago del impuesto a las ganancias, evitando así "baches" en la cobertura del segmento formal.

Según el artículo 5° del proyecto:

"El tope de ingresos previsto en el artículo 3° de la ley 24.714 y sus modificatorias, se ajustará de acuerdo con la variación que se produzca en la ganancia no imponible y/o en las deducciones por carga de familia [...]".

La medida propuesta en principio constituye un avance parcial con respecto a la situación vigente, en tanto suprimiría los problemas de falta de cobertura que se generaron durante algunos períodos de los últimos años cuando el tope de ingresos para el cobro de las asignaciones familiares se encontraba por debajo del

mínimo no imponible. Sin embargo, técnicamente el esquema planteado implica una dificultad en tanto el tope de ingresos máximo es a su vez el límite superior del último rango de ingresos fijado para determinar el valor de asignación a cobrar, los cuales según la última actualización quedaron configurados de la siguiente manera:

Tramos de Ingresos	
Grupo I	IGF de \$200 a \$7.500
Grupo II	IGF de \$7.500,01 a \$9.800
Grupo III	IGF de \$9.800,01 a \$12.700
Grupo IV	IGF de \$12.700,01 a \$30.000 (o \$15.000 individual)

Si bien actualmente es elevada la distancia entre el límite del Grupo III (\$ 12.700) y el tope de ingresos máximo (\$ 30.000 para el grupo familiar, o \$ 15.000 para cada integrante), el hecho de que el proyecto establezca actualizar los tres primeros límites dos veces al año en base al índice de movilidad, mientras la evolución del tope máximo se supedita a las modificaciones discrecionales en el mínimo no imponible de ganancias (o al menos el proyecto no determina un mecanismo específico), puede generar distorsiones a futuro. De hecho, si se replicasen contextos como el experimentado en los últimos años, donde el mínimo no imponible a través largos períodos sin actualizarse, el límite del Grupo III podría acercarse o hasta incluso superar el tope máximo, alterando el esquema previsto.

Más allá de este señalamiento técnico, el esquema resultante del proyecto permanece sin modificar la concepción vigente por la cual los niños y niñas reciben distintas prestaciones según la condición económica de sus padres, generando así un tratamiento discriminatorio y desigual. En este marco, es deseable generar una reforma que unifique el régimen de asignaciones familiares para que todos los chicos reciban el mismo valor, eliminando en paralelo las deducciones por hijo del impuesto a las ganancias de forma tal que los hogares de mayores ingresos no reciban doble beneficio.

### 3) Las cuestiones omitidas por el proyecto

Habiendo pasado revista de los propósitos incluidos en el proyecto enviado al Congreso, surge la necesidad de plantear las cuestiones que el oficialismo deliberadamente omite en su propuesta, y que urge poner a revisión. De hecho, el actual sistema de AAFP incurre en tres grandes limitaciones que impiden una efectiva inclusión de los sectores más vulnerables:

1) *No es universal*: pese a que la Asignación Universal por Hijo tiene como objetivo atender a los hijos menores de 18 años y prenatales de los trabajadores informales y desocupados que no perciban la prestación correspondiente, desde su diseño impone una serie de restricciones para su acceso (demostración de ingresos inferiores al salario mínimo, cobertura hasta el quinto hijo, exclusión de trabajadores autónomos y monotributistas, el carácter excluyente y punitivo de la contrapartida requerida en materia de salud y educación, la incompatibilidad de su percepción con la mayor parte de los programas del sector público pese a que atienda otra necesidad, etcétera) que genera la exclusión de nada menos que del 28,4 % de la población menor de 18 años, es decir casi 3,7 millones de chicos.

Al hacer un análisis general de la cantidad total de niños, niñas y adolescentes que se encuentran cubiertos por este esquema, surge que la configuración que adquieren las diversas prestaciones lleva a reproducir en el tiempo “baches” de cobertura del sistema vigente. Concretamente, según lo informado en la presentación oficial, la cantidad de chicos a los que el Estado nacional cubre a través de la Asignación Universal por Hijo es de 3.642.302. Por otra parte, la cantidad de chicos menores de 18 años incluidos por las asignaciones familiares por hijo contributivas asciende a 4.038.669. Asimismo, según nuestra estimación, la no actualización de ganancias mantendría la cantidad de chicos cubiertos a través de las deducciones por hijo en torno a los 236.557. Considerando asimismo a los menores de 18 cubiertos a través de las pensiones no contributivas para madres de 7 o más hijos y de Ciudadanía Porteña resulta que, la configuración del “pseudosistema de protección social” deja a más de 2,5 millones de chicos excluidos de cualquier prestación a la niñez.

Cuadro N° 7: Cobertura del sistema de Asignaciones Familiares.

TIPO DE COBERTURA	2015	
	POBLACIÓN	PORCENTAJES
<b>TOTAL MENORES DE 18 AÑOS</b>	<b>12.953.329</b>	<b>100,0%</b>
AAFF Nacionales *	4.038.669	31,2%
Deducciones del Impuesto a las ganancias	236.557	1,8%
AAFF Gobierno Provincial	1.358.136	10,5%
<b>Cobertura sub-TOTAL</b>	<b>5.633.362</b>	<b>43,5%</b>
AUH	3.642.302	28,1%
<b>Cobertura AAFF + AUH</b>	<b>9.275.664</b>	<b>71,6%</b>
<b>Excluidos del sistema de AAFF</b>	<b>3.677.665</b>	<b>28,4%</b>
Pensiones no contributivas para madres de 7 y más hijos	1.027.791	7,9%
Ciudadanía Porteña (Octubre 2014)	80.074	0,6%
<b>Cobertura Total AAFF + AUH + Pensiones + Ciudadanía Porteña</b>	<b>10.383.529</b>	<b>80,2%</b>
<b>TOTAL DE EXCLUIDOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL</b>	<b>2.569.801</b>	<b>19,8%</b>

\* Incluye las Asignaciones Familiares correspondiente al personal del Gobierno Nacional.

Fuente: Elaboración propia en base a ANSES, Censo 2010, Proyecto de presupuesto 2015, Respuesta AFIP Sigea 13289 25428/2011-1, Informe Ciepcc 2009, Informe de Evaluación de Ciudadanía Porteña, Octubre 2014 y Discurso presidencial del 15 de Junio de 2015.

2) Plantea un tratamiento discriminador en tanto los niños, niñas y adolescentes acceden a distintos valores según la categoría ocupacional de sus padres. Ello tiene que ver no sólo con las cuestiones anteriormente señaladas en relación a los tramos de ingresos, zonificación y regímenes provinciales y municipales, sino también con el diseño de la Asignación Universal por Hijo. De hecho, a los receptores de la Asignación Universal por Hijo se les retiene todos los meses el 20 % del valor transferido, el cual se les entrega una vez al año al constatar que hayan cumplido con las condicionalidades en materia de salud y educación. Este tratamiento paternalista de carácter punitivo no opera en el segmento contributivo por lo cual, a partir del aumento anunciado, los hijos de los trabajadores formales recibirán \$ 837 mensuales mientras los chicos cubiertos por la Asignación Universal por Hijo recibirán \$ 669.

3) En términos de inclusión social (no sólo al sistema de asignaciones familiares), los ingresos no son suficientes para asegurar el acceso a los bienes básicos por dos motivos, desde el inicio de la medida se procuró que el nivel transferido por la Asignación Universal por Hijo fuera inferior a la canasta de alimentos para una familia, de allí surge la limitación al 5° hijo, ya que éste era el límite a partir del cual la acumulación de asignaciones superaba el valor de la canasta.<sup>10</sup> Por otra

<sup>10</sup> Cabe mencionar que conforme a la cantidad de años que lleva la intervención oficial en el INDEC, y con ello la manipulación de las estadísticas públicas, especialmente en torno a la valorización de las líneas de pobreza e indigencia, las canastas están excesivamente subvaluadas y no permiten visibilizar esta cuestión.

parte, la Asignación Universal por Hijo no está integrada a una estrategia de carácter universal que permita asegurar ingresos y garantías al conjunto de los hogares y por lo tanto, en ella recae prácticamente el grueso de la responsabilidad de dar respuesta a los sectores más desprotegidos por lo que lógicamente, sin un replanteo integral del sistema en su conjunto, la misma termina siendo insuficiente.

Ninguna de las limitaciones enunciadas ha sido puesta en consideración en el proyecto oficial, denotando su carácter excesivamente limitado y la voluntad de mantener la configuración desigual y excluyente del actual sistema.

Por todo lo expuesto, solicitamos a nuestros pares nos acompañen en la aprobación del presente dictamen.

*Claudio Lozano.*

## ANEXO

### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados, ...*

### ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR NIÑO, NIÑA, ADOLESCENTE, AYUDA ESCOLAR, DISCAPACIDAD, NACIMIENTO Y PRENATAL.

Artículo 1° – *Se deroga.* Deróguense los decretos 1.602/2009 y 446/2011. Deróguense de la ley 24.741 del Poder Ejecutivo nacional y sus normas complementarias y modificatorias los puntos *a), b), c), d), f)* y *g)* del artículo 6°, los artículos 7°, 8°, 9°, 10, 12, los

puntos *b*) y *c*) del artículo 15, los puntos *a*), *b*), *c*), *d*), *f*) y *j*) del artículo 18° y el artículo 22.

Art. 2° – *Prestaciones*. Institúyanse las siguientes prestaciones como derechos de carácter nacional, obligatorios y universales para aquellas personas que residiendo en la República Argentina cumplan con los requisitos previstos en el artículo 7°:

Asignación universal por niño, niña y adolescente.

Asignación universal por persona con discapacidad.

Asignación universal por ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal.

Asignación universal por nacimiento.

Asignación universal prenatal.

Art. 3° – *Montos*. Los montos de las asignaciones *a*), *b*), *c*), *d*) y *e*), previstas en el artículo precedente serán iguales al valor de cada una de las asignaciones equivalentes en la ley 24.714 correspondientes a la menor categoría salarial vigente antes de la sanción de la presente ley y respetando los valores diferenciales estimados para cada zona geográfica. A continuación se da cuenta de las equivalencias aquí formuladas:

Asignación universal por niño, niña y adolescente reemplaza a Asignación por hijo.

Asignación universal por persona con discapacidad reemplaza a Asignación por hijo con discapacidad.

Asignación universal por ayuda escolar anual para la educación inicial, básica general y polimodal reemplaza a Asignación por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal.

Asignación universal por nacimiento reemplaza a Asignación por nacimiento.

Asignación universal prenatal reemplaza a Asignación prenatal.

Art. 4° – *Coefficiente de actualización*. El órgano de contralor deberá arbitrar los medios necesarios para establecer un mecanismo de actualización de las asignaciones universales a fin de garantizar que se conserve su poder adquisitivo.

Art. 5° – *Titularidad*. Serán titulares de las prestaciones instituidas en la presente ley, las personas establecidas en los siguientes incisos que sean argentinas –nativas o por opción–, o extranjeras a quienes se les haya adjudicado el certificado de radicación precaria.

Asignación universal por niño, niña y adolescente: niños, niñas y adolescentes, desde el nacimiento hasta los dieciocho (18) años de edad.

Asignación universal por persona con discapacidad: personas con discapacidad sin límite de edad.

Asignación universal por ayuda escolar anual para la educación inicial, básica y polimodal: niños, niñas y adolescentes de cinco (5) a dieciocho (18) años de edad, o bien para personas de cualquier edad si concurren a educación diferencial.

Asignación universal por nacimiento: niños y niñas menores a los 30 días de edad.

Asignación universal prenatal: mujeres que tengan un embarazo superior a los tres (3) meses de gestación.

Art. 6° – *Receptores*. Para la:

Asignación universal por niño, niña y adolescente, asignación universal por ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal, y asignación universal por nacimiento:

El cobro estará a cargo de uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado. En caso de efectuarse algún cambio en la organización cotidiana de la vida familiar que se traduzca en una separación de hecho de los integrantes del hogar, el cobro de la asignación familiar será efectuado a través del padre, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado que continúe conviviendo con el titular. El receptor de la asignación será responsable, tanto de la efectiva utilización de la prestación en favor de su titular como del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 7° de la presente ley.

Para la:

Asignación universal por persona con discapacidad.

Los receptores serán los titulares de la prestación mientras ellos sean personas capaces de administrar bienes o de disponer de ellos –mayores de 18 años y con capacidades para ello–. En caso contrario, el cobro y administración de la prestación estará a cargo de uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado.

Para la:

Asignación universal prenatal:

El cobro de la asignación prenatal le corresponde a la mujer titular del derecho, mientras ella sea mayor de edad. De caso contrario se constituirá en receptor uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado de la embarazada.

Art. 7° – *Requisitos*. A continuación se enumeran los requisitos previstos para la asignación universal por niño, niña y adolescente, asignación universal por persona con discapacidad, asignación por ayuda escolar anual para la educación inicial, básica general y polimodal, asignación universal prenatal y asignación universal por nacimiento:

*a*) Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá la prestación y el titular mediante la presentación de las partidas de nacimiento correspondientes o el testimonio judicial pertinente en el caso en que correspondiera;

*b*) Acreditar la existencia de la discapacidad mediante el certificado correspondiente para la percepción de la asignación universal por persona con discapacidad;

*c*) Hasta los cinco (5) años de los niños y niñas se deberán acreditar los controles sanitarios obligatorios efectuados en los establecimientos públicos o servicios médicos privados autorizados, así como el cumplimiento de las vacunas obligatorias. Desde los cinco (5) hasta los dieciocho (18) años de edad se deberá presentar anualmente el certificado de asistencia a la educación

formal. No se establecerá diferencia entre titulares que asistan a escuelas de gestión estatal o privada.

En los casos de la asignación universal por niño, niña y adolescente, la asignación universal por persona con discapacidad y la asignación universal por ayuda escolar anual para la educación inicial, básica y polimodal la inexistencia de la documentación exigida en el punto c) no detendrá bajo ninguna circunstancia la percepción de la prestación quedando en deber de la autoridad de aplicación arbitrar los medios necesarios para garantizar el cumplimiento de los requisitos dispuestos.

En el caso de la asignación universal prenatal, será requisito excluyente para su percepción acreditar por certificado médico el estado de embarazo a partir del tercer mes de gestación. Constituye también un requisito la presentación bimensual de los controles médicos correspondientes. En caso de no acreditarse dichos controles la prestación será mantenida y la autoridad de aplicación debe arbitrar los medios necesarios para garantizar el cumplimiento de los requisitos dispuestos.

En el caso de la asignación universal por nacimiento el requisito consiste en la acreditación del acontecimiento frente a la autoridad de aplicación.

Art. 8° – *Compatibilidad*. Las prestaciones aquí estipuladas no suponen ningún tipo de incompatibilidad con otras políticas sociales existentes, instrumentadas en cualquiera de los niveles de gobierno (nacional, local, municipal). Con excepción de las siguientes circunstancias:

Si la persona es titular de una pensión por invalidez según ley 18.910 decreto 432/97 no podrá acceder a la asignación universal por persona con discapacidad.

Las asignaciones familiares estipuladas en el artículo 2° de la presente ley serán incompatibles si la persona es titular de asignaciones familiares correspondiente al sistema contributivo provincial o municipal que sean análogas en tanto tengan como función cubrir los mismos riesgos.

Art. 9° – *Autoridad de aplicación*. La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) constituirá la autoridad de aplicación.

Art. 10. – *Evaluación*. Las prestaciones aquí creadas serán permanentemente evaluadas y monitoreadas para poder llevar un registro de su funcionamiento, impacto y alcance, con el objeto de contar con la información necesaria para realizar las correcciones y mejoras pertinentes que garanticen el correcto funcionamiento del sistema.

Art. 11. – *Contralor*. El Honorable Congreso de la Nación designará las autoridades del órgano contralor, el cual estará compuesto por miembros del gobierno nacional, y los gobiernos municipales, organizaciones de la sociedad civil y miembros de universidades nacionales y/o del ámbito académico.

Art. 12. – *Respecto al pago*. Los montos correspondientes a las diversas prestaciones serán depositados la

primera semana de cada mes en una cuenta del Banco de la Nación Argentina, la cual no supondrá costo alguno para los titulares de las prestaciones. En el caso de que por un error de la administración no se realice alguna de las transferencias correspondientes, éstas serán realizadas retroactivamente una vez que se haya comprobado el error.

En el caso de la asignación universal por ayuda escolar anual para la educación inicial, básica general y polimodal los montos correspondientes serán depositados la primera semana del mes de marzo de cada año.

En el caso de la asignación universal prenatal, la transferencia de ingresos se realiza la primera semana de cada mes desde la acreditación del Estado y en los meses correspondientes al período de titularidad.

Art. 13. – *Impuesto a las ganancias*. Elimínese el punto 2 del inciso b) del artículo 23 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1997 y sus modificatorias.

Art. 14. – *Incorporación de créditos*. Incorpórense todos los créditos provenientes de la eliminación de los puntos a), b), c), d) y f) del artículo 6° de la ley 24.741 y del decreto 1.602/2009 y 446/2011 ambos del Poder Ejecutivo nacional y sus normas complementarias y modificatorias.

Art. 15. – *Presupuesto*. En forma anual y en ocasión de aprobarse el presupuesto general de la administración nacional, el Congreso de la Nación fijará los recursos destinados al financiamiento anual del sistema universal de asignaciones requeridos por la presente ley.

Art. 16. – *Reglamentación*. El Poder Ejecutivo nacional reglamentará la presente ley en un plazo de sesenta (60) días corridos a partir de la publicación en el Boletín Oficial

Art. 17. – *Invitación a las provincias*. Se invita a las provincias que no han adherido al sistema integrado previsional Argentino (SIPA) a adherirse a la asignación universal por niño, niña, adolescente, ayuda escolar, discapacidad, prenatal y nacimiento.

Art. 18. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

## FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Se propone en el presente proyecto de ley la unificación y universalización del sistema de asignaciones familiares con el fin de superar las limitaciones existentes en esta materia. A continuación se expondrán los principales obstáculos que impiden una real inclusión y efectiva universalización junto con el detalle de la propuesta que permita la ampliación de los derechos al conjunto de los niños, niñas y adolescentes que habitan nuestro país.

*La seguridad social subordinada a la categoría ocupacional de las personas*

Durante el período que se extendió entre las décadas del 40 y el 70 del siglo XX el trabajador se constituyó

en la figura a través de la cual se accedía al sistema de derechos sociales. Esto quedó plasmado en la Constitución Nacional de 1949 que en el inciso 7° del artículo 37 definía el Derecho de la Seguridad Social como “el derecho de los individuos a ser amparados en los casos de disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo...”. Estas políticas se fueron estructurando a través de un proceso de suma de “cuerpos autónomos de seguros sociales” que terminaron de configurar en la práctica un sistema de acceso masivo (aunque con prestaciones diferenciales) en un escenario con niveles del pleno empleo y esquemas familiares organizados según el patrón hombre proveedor/mujer cuidadora. Bajo este arreglo familiar las mujeres que participaban escasamente en el mercado laboral accedían, al igual que los niños y niñas, a la protección social a través de la extensión de los derechos del hombre proveedor, cónyuge y padre. Aunque invisibilizado este régimen de bienestar tuvo un eje fuertemente apoyado en la familia, en la medida de la actividad del trabajo doméstico en el seno del hogar suponía un componente esencial en la reproducción familiar. En este período se implementó el sistema previsional de asignaciones familiares –de aquí en más AAFF–, el seguro de desempleo y demás prestaciones del régimen.

Esta lógica de la protección social se inscribió en un contexto económico donde el colapso del comercio mundial había dado origen a un proceso de sustitución de importaciones con el objetivo de aminorar y revertir la caída del ingreso resultado de la contracción de las exportaciones. La lógica del modelo se basaba en la demanda interna, donde el consumo de masas tomaba un importante protagonismo.

#### *Cambios en la sociedad: fin de la sociedad del pleno empleo*

La etapa de profundos cambios que comenzó a principios de los 70 y se agudizó en los 90, derivó en un “nuevo régimen de acumulación, basado en el proceso de valorización financiera, endeudamiento externo y fuga de capitales como la lógica principal en el marco de lo cual se da un proceso de desindustrialización significativo”. En este nuevo contexto, el mercado interno de masas pierde relevancia y la producción se destina tanto a la exportación como a los sectores internos de altos ingresos. Este redireccionamiento productivo, sumado a los discursos que esgrimían la necesidad de bajar los costos laborales, llevó a un incremento del desempleo y de la flexibilidad laboral, con lo que se dio origen a la pérdida de la seguridad del empleo, que había caracterizado al mercado laboral en las décadas anteriores. Como destaca Lo Vuolo, “mientras el modelo reclama estabilidad en condiciones macroeconómicas y de reglas de juego para que sea rentable la inversión en capital físico y financiero, al mismo tiempo exige inestabilidad en las reglas que regulan el ‘capital humano’”.

Este proceso supuso consecuentemente cambios en la participación de las mujeres en el mercado laboral

y en la organización familiar; fundamentalmente se trata a partir de los 80 de un importante incremento en la incidencia de las mujeres en la actividad laboral, que debe ser entendido más que como resultado de la “liberación femenina” como respuesta a la necesidad de otros ingresos en el hogar.

Como resultado de los cambios en el mundo laboral y el crecimiento de la pobreza, se implementaron una serie de programas que a modo de parche buscaron “amortiguar” la pobreza y proteger de los riesgos sociales a quienes no se encontraban dentro del mercado laboral formal. A principios de la década del 2000 el deterioro del cuadro social supuso la expansión de estas políticas que pasaron a ser masivas, sin embargo no perdieron su lógica focalizada y residual.

#### *Las políticas actuales de alivio de la extensión de las familias*

El DNU 1602/09 que crea el subsistema de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, –de aquí en más Asignación Universal por Hijo– se incorporó como un componente más en el escenario fragmentario de la política social lo cual implicó que en lugar de reformular el Sistema de Asignaciones Familiares, se dispusiera a atender a un 30 % de los niños excluidos, un alcance muy inferior a lo que supone un instrumento universal.

La Asignación Universal por Hijo concretamente vino a querer aliviar los elevados niveles de exclusión de la población infanto-juvenil primero y luego, con la creación de la Asignación Universal por Embarazo –AUE– dar respuesta al cuadro de desprotección que atravesaban las mujeres embarazadas. La Asignación Universal por Hijo tiene como positivo que extendió la cobertura de las AAFF a través de este subsistema y en el mismo movimiento le reconoció, por primera vez, derechos a los trabajadores informales como categoría en sí. Sin embargo el subsistema no contributivo (AUH y AUE) presenta una serie de déficits que tienen su explicación última en que este no rompe con la asignación de recursos diferencial (cualitativa y cuantitativa) en función de la categorización laboral de las personas: los padres de los niños en el primer caso, las mujeres embarazadas en el segundo. Lo dicho en la oración anterior da cuenta de que el Estado argentino no reconoce que los niños son por sí mismos portadores de derechos esenciales y por lo tanto merecedores de un trato igual ante la ley (principio de no discriminación). Tal concepción sobre la niñez se encuentra avalada por la Constitución Nacional que ratificó la Convención de los Derechos del Niño y por nuestro marco normativo que pone en funcionamiento estos principios a través de la ley 26.061.

A continuación enumeramos las principales críticas a la Asignación Universal por Hijo (AUH) y a la Asignación Universal por Embarazo (AUE):

No es universal: pese a que el programa tiene como objetivo atender a los hijos menores de 18 años y pre-natales de los trabajadores informales y desocupados

que no perciban la prestación correspondiente, desde su diseño impone una serie de restricciones para su acceso (demostración de ingresos inferiores al salario mínimo, no tributar en régimen de autónomos o monotributo, el carácter excluyente de la contrapartida de salud y educación, la incompatibilidad de su percepción con la mayor parte de los programas del sector público pese a que atienda otra necesidad, etc.) que genera la exclusión de nada menos que del 28 % de la población menor de 18 años, es decir, 3,6 millones de chicos.

Al hacer un análisis general de la cantidad total de niños, niñas y adolescentes que se encuentran cubiertos por este esquema, surge que la configuración que adquieren las diversas prestaciones lleva a reproducir en el tiempo “baches” de cobertura del sistema vigente. Concretamente, según lo informado en el Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2014, la cantidad de chicos a la que el Estado nacional prevé cubrir a través de la Asignación Universal por Hijo es de 3.313.271, prácticamente el mismo nivel habido durante el año 2013. Por otra parte, conforme a los últimos anuncios de ANSES la cantidad de chicos menores de 18 años incluidos por las asignaciones familiares por hijo contributivas asciende a 4.387.165, lo cual aumentó con respecto al 2013 a causa de la medida que en agosto de dicho año elevó el tope salarial para el pago de impuestos a las ganancias de la 4ª categoría junto con el incremento del tope máximo de la escala del Sistema Contributivo de Asignaciones Familiares. Al mismo tiempo, como resultado del aumento del mínimo no imponible cae la cantidad de chicos “cubiertos” por esta categoría porque ingresarían dentro del sistema de AAFP de ANSES, esta cifra rondaría en torno a los 236.557, implicando una caída del 56,5 % con respecto al 2013. Considerando el aumento que para el 2014 se prevé en la cantidad de Pensiones No Contributivas para Madres de 7 o más hijos resulta que la configuración del “pseudo” sistema de asignaciones familiares deja a 3,6 millones de niños excluidos del Sistema de Asignaciones Familiares y casi 2,5 millones excluidos de cualquier prestación a la niñez.

Cuadro N° 1: Cobertura del sistema de Asignaciones Familiares.

\* Incluye las Asignaciones Familiares correspondientes al personal del Gobierno Nacional.

No da respuesta a la constante pérdida del poder adquisitivo de la prestación producto de la persistente inflación como consecuencia de no haber contemplado un mecanismo de ajuste automático más eficiente que los aumentos discrecionales del Poder Ejecutivo. Esto implicó que los \$ 180 por hijo iniciales, que luego del último aumento otorgado se convirtieron en \$ 460, en términos reales supongan a febrero de 2014 \$ 167,7, es decir, un 7 % menos que al inicio demostrando, en esta medida en concreto, el efecto de ajuste que supone la inflación.

En términos de inclusión social (no sólo al sistema de asignaciones familiares), los ingresos no son sufi-

ciente para asegurar el acceso a los bienes básicos por dos motivos, desde el inicio de la medida se procuró que el nivel transferido por la AUH fuera inferior a la canasta de alimentos para una familia, de allí surge la limitación al 5º hijo, ya que este era el límite a partir del cual la acumulación de asignaciones superaba el valor de la canasta. Por otra parte, la AUH no está integrada a una estrategia de carácter universal que permita asegurar ingresos y garantías al conjunto de los hogares y por lo tanto, en ella recae prácticamente el grueso de la responsabilidad de dar respuesta a los sectores más desprotegidos, que lógicamente, sin un replanteo integral del sistema en su conjunto, la misma es insuficiente.

El cuadro general de pobreza actual y rasgo de infantilización de este flagelo social, que implica una tasa de pobreza del 36 % y del 54 % para la población infantojuvenil, torna difícil plantear como satisfactorio el objetivo de inclusión social de la asignación universal por hijo. Esto no significa que con la medida no se haya avanzado en morigerar el nivel de deterioro de las condiciones de vida de un sector de la población que carga con altos índices de precariedad material, lo que está de fondo en el debate de la inclusión social es que la asignación universal por hijo es insuficiente para generar las garantías que impliquen la reversión definitiva de tales condiciones.

*La propuesta de Unificación y Universalización del Sistema de Asignaciones Familiares supera el alcance de la Asignación Universal por Hijo*

La propuesta de Unificación del Régimen de Asignaciones Familiares implica la creación de un verdadero sistema universal otorgando cobertura a todos los niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas que habitan en nuestro país, garantizando igualdad de montos y trato a cada uno de los titulares y receptores del derecho. Esta es una diferencia fundamental con respecto a la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE) que mantiene prestaciones diferenciadas en función de las condiciones laborales.

En vistas a la situación de exclusión evidenciada aquí se propone universalizar las siguientes prestaciones:

- Asignación universal por niño, niña y adolescente.
- Asignación universal por persona con discapacidad.
- Asignación universal por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal.
- Asignación universal por nacimiento.
- Asignación universal prenatal.

Los valores de transferencia serán los máximos establecidos por zona eliminándose los tramos de ingresos vigentes. Sólo para el caso de Hijo con Discapacidad se opera una modificación de los valores vigentes a fin de restablecer la relación de 4 asignaciones por hijo por Asignación por Discapacidad que se vio disminuida a partir de 2012.



En base a los valores vigentes a junio de 2014, éstos serían los montos de las prestaciones:

Cuadro N° 2: Montos de las prestaciones propuestas.

Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES.

A continuación enumeramos los puntos que diferencian la vigente AUH de una propuesta que efectivamente revista el carácter universal de la prestación en cuestión:

En primer lugar, la asignación universal por hijo no cubre necesariamente a la totalidad de los niños de una familia sino que lo hace hasta el quinto hijo como máximo (artículo 5 del DNU). Esto provoca una diferencia entre los derechos de quienes acceden a las Asignaciones Familiares del régimen contributivo y quienes acceden a esta prestación, ya que los primeros perciben una transferencia de ingresos por cada uno de los hijos sin límite.

En segundo lugar, la Asignación Universal por Hijo excluye a los hijos de aquellos trabajadores informales que ganen más del salario mínimo, actualmente valuado en \$ 3.600. Esta restricción resulta arbitraria ya que al ser una suma fija no contempla tamaño y composición de los hogares, es decir, la cantidad de hijos a cargo. Por otro lado, la condición laboral exigida para el grupo familiar conlleva a que los chicos deban encontrarse en una situación de desamparo. Una medida universal jamás exigiría que para su aplicación exista situación de desamparo porque su objetivo es generar una red de contención que evite que se produzca el daño, mientras que una política asistencial, como lo es la AUH, tiene lugar una vez que el daño ya ha sido causado, ya sea desamparo, desocupación, etc.

Por otra parte, los requisitos para acceder a la Asignación Universal por Hijo dejan afuera a los hijos de los monotributistas, de los autónomos y de los trabajadores formales que superen el tope de ingresos establecido para percibir la asignación familiar. Con respecto a estos últimos, esta situación puede llegar a evitarse cuando dicho tope coincide con el mínimo no imponible de ganancias, ya que los asalariados formales que lo superen pueden aplicar deducciones por hijo a la masa imponible para el pago del impuesto. Al analizar lo ocurrido desde la implementación de la AUH hasta la fecha, se observa que durante algunos lapsos de tiempo, cuando ambos valores no coincidían, se generaba una brecha que excluía a los hijos de aquellos asalariados formales cuyos ingresos se encontraban en el rango establecido entre el tope para el pago de las AAFP y el mínimo no imponible. Sin embargo, aunque en la actualidad ambos valores coinciden, tal circunstancia responde a una cuestión de discrecionalidad por parte de las autoridades políticas, más que a un ajuste automático establecido normativamente, con lo cual nada garantiza que en un futuro cercano vuelva a generarse una brecha de exclusión a la cual la AUH no cubre.

El decreto vigente también excluye a quienes reciban otros planes sociales, por más que los mismos no estén

destinados a la niñez, como por ejemplo los planes de empleo (con excepción de Argentina Trabaja, que sí es compatible con la asignación universal por hijo). Asimismo, la asignación universal por hijo condiciona el acceso de los ciudadanos extranjeros que habitan en el país, en tanto les exige una residencia no menor a tres años previos a la solicitud.

Es por todos estos motivos, que desde la Asignación Universal por Hijo es insuficiente para efectivizar una revisión completa e integral de la protección social con destino a la niñez. Para ello es indispensable unificar ambos subsistemas (contributivo y no contributivo) en un mismo régimen de asignaciones familiares, que además de llegar a todos los niños y niñas, no haga ningún tipo de discriminación en función de la condición laboral de los padres.

Por otra parte, el proyecto que proponemos unifica el monto recibido por cada hijo, sin hacer distinción según el tramo de ingresos de sus padres, ya que consideramos que todos los niños y niñas tienen derecho a recibir el mismo valor más allá de la categoría ocupacional de sus padres, y la situación de ingresos del grupo familiar. En paralelo, eliminaríamos la deducción por hijo para el pago del impuesto a las ganancias, de forma tal que las familias de altos ingresos no cuenten con un doble beneficio.

Otra modificación que establece nuestro proyecto es que incorpora un ajuste automático por inflación, lo cual no está previsto en el decreto vigente. En la actualidad los aumentos en el monto de las asignaciones están sujetos a la discrecionalidad de las autoridades políticas, pudiendo generar pérdidas en el poder adquisitivo de la prestación. Claramente nuestro proyecto debe ir acompañado además de una normalización del INDEC de forma tal de recuperar índices de precios confiables para tomar como parámetro.

En síntesis, en lo que respecta a la asignación por hijo, nuestro proyecto apunta a generar una medida realmente universal, que no discrimine a los chicos en función de la categoría ocupacional de los padres, y que no esté sujeta a la discrecionalidad de las autoridades de turno. Pero por otra parte, vamos más allá de la asignación por hijo y universalizamos también otras prestaciones, como la asignación por persona con discapacidad, la asignación por ayuda escolar anual, la asignación por nacimiento y la asignación prenatal.

Finalmente, una modificación que consideramos central respecto a la situación vigente es la fuente de financiamiento de la prestación. Actualmente, la Asignación Universal por Hijo se financia con fondos de ANSES, en un contexto en el cual el nivel de los haberes previsionales es insuficiente para cubrir las necesidades de los mayores y el Estado continúa postergando el pago de la deuda previsional a los jubilados. De esta forma, lejos de haberse seleccionado una fuente de financiamiento que produzca una redistribución de los recursos desde las poblaciones más acomodadas hacia las más desfavorecidas, se puso en competencia

a dos de los grupos poblacionales más vulnerables (las personas mayores y los niños) por los recursos destinados a protegerlos. De esta manera se descartaron otras fuentes de financiamiento más progresivas, como por ejemplo la restitución de las contribuciones patronales a los niveles de 1993 para grandes empresas; la recuperación de la renta petrolera y la eliminación de exenciones en ganancias, IVA, combustibles y regímenes de promoción industrial.

En este marco se inscribe la asignación universal por niño, niña, adolescente, ayuda escolar, discapacidad, prenatal y nacimiento –AAUU–.

#### *Características generales de las asignaciones universales*

**Titular:** La elección de establecer como titulares del derecho de las prestaciones *a), b), c) y d)* –establecidas en el artículo 2° de la presente ley– a los niños, niñas, adolescentes y personas con discapacidad supone asumir su jerarquía de sujetos de derecho. La asignación prenatal entiende como titular y receptor de la prestación a las mujeres, en tanto que su estado exige un mayor cuidado y protección.

**Receptores:** Son los responsables de recepcionar la prestación y utilizarla en función del interés de los titulares. Aquí no se preestablece cuál de los padres deberá constituirse en receptor de la prestación sino que se entiende que ésta debe ser una decisión a ser tomada en el seno del hogar. Condicionarla parte del supuesto de un único modelo de familia (nuclear heterosexual) que no respeta la diversidad realmente presente en la sociedad argentina.

Este diseño busca propiciar la igualdad de trato y de oportunidades de género de los miembros de las familias a la vez que garantizar el reconocimiento y compromiso de hombres y mujeres respecto a la educación y el desarrollo de sus hijos, y de esta forma evitar la reproducción de estereotipos sexistas. Lo dicho aquí no desconoce que aún se encuentra en gran medida presente el modelo de familia tradicional, el cual redundante en que sean mayoritariamente las mujeres quienes realizan las tareas domésticas y quienes se responsabilizan en mayor grado por la crianza de los hijos; pero se considera que es importante que el Estado les brinde autonomía a las familias empoderándolas para tomar las decisiones. Las tensiones resultantes del proceso de transformación deben ser acompañadas por una mayor participación del Estado y cambios legislativos que colaboren en el proceso, y no deben ser eliminadas a través de la negación de mayor autonomía de las mujeres bajo el pretexto de su protección. Esta forma de concebir las políticas públicas se encuentra en sintonía con los postulados del Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) que sostiene que: “Los Estados Partes están obligados a hacer frente a las relaciones prevalecientes entre los géneros y a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer no sólo

a través de actos individuales sino también porque se reflejan en las leyes y las estructuras e instituciones jurídicas y sociales”.

**Migrantes:** Tanto en el caso de los titulares como receptores se instituye como requisito ser argentino, nativo, por opción o poseer el certificado de radicación precaria. Bajo este diseño se establece que mientras el país le haya dado la bienvenida a personas de otras nacionalidades, se les debe garantizar a estas sus derechos. Lo que se busca es hacer efectivos, de la mejor forma posible, los compromisos asumidos por el Estado argentino a través de la Ley de Migraciones.

En este sentido, los artículos 6° y 8° de la mencionada ley establece: “El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social”, y “No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria”, respectivamente.

**Requisitos:** La imposición de la salud y la educación como condicionalidades parte de la doble característica de las mismas como obligación y como derecho. Sin embargo la responsabilidad de garantizar su cumplimiento es básicamente estatal y por ello será la autoridad de aplicación quien deberá interponer los mecanismos necesarios, tanto en el diálogo con los Ministerios de Salud y Educación nacionales y provinciales; como con los receptores para que éstas sean efectivizadas.

Es bajo esta concepción asimétrica de las responsabilidades y de interpretar a la asignación universal como un derecho intrínseco de sus titulares que se concibe a la prestación como inalienable, y por lo cual no puede ser objeto de sanciones. Por otra parte, pese a los discursos que establecen que las sanciones aumentan la asistencia a los efectores de salud y educación, no existen análisis metodológicamente rigurosos que puedan dar cuenta de esto.

#### *Coefficientes Zonales*

En el régimen vigente, los valores diferenciales según zona están establecidos por la propia ley 24.714/96 en su artículo 19, que “faculta al Poder Ejecutivo Nacional a establecer la cuantía de las asignaciones familiares, los topes y rangos remuneratorios que habilitan al cobro de las mismas y los coeficientes zonales o montos diferenciales de acuerdo al desarrollo de la actividad económica, índices de costo de vida o de variación salarial y situación económica social de las distintas zonas”.

La discriminación por zonas ya existía en el régimen anterior. De hecho, la ley 18.017/68 que definía el régimen de asignaciones previo a la reforma (ajuste) de 1996, preveía estos “coeficientes zonales” aumentando el valor de las asignaciones en las provincias desde Chubut hacia el sur “como un medio de fomentar el poblamiento de esas regiones, que tanta importancia tienen para el desarrollo nacional”.

La tabla que indica los montos correspondientes al régimen vigente, discriminados por tramo de ingresos y por zonas, permite observar lo siguiente:

Cuadro N° 3: Montos Vigentes de las Asignaciones Familiares del Sistema Contributivo y las correspondientes al Sistema No Contributivo.\*

En primer lugar, el proyecto aquí presentado anula las diferencias por tramo de ingresos, debido a que se considera que todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir el mismo valor más allá de la categoría ocupacional de sus padres, y la situación de ingresos del grupo familiar. De esta manera, se le asigna a todos el monto máximo entre los vigentes al día de la fecha según la zona de residencia de sus padres.

Si bien en una primera etapa se mantendrán los montos diferenciales por zonas para respetar los derechos adquiridos de aquellas personas que reciben dichos valores, deberán estudiarse en profundidad cuáles son los motivos que han llevado a este tratamiento diferencial y si dichos motivos continúan siendo válidos en la actualidad.

### *Costos y Financiamiento*

El costo bruto anual del proyecto aquí propuesto asciende a \$101.664 millones anuales. Para llegar a este valor, calculamos por separado el costo anual de cada prestación. Debido a que en todas las asignaciones, con excepción de la asignación universal por nacimiento, transfieren montos diferenciales según la zona de residencia, se estimó la cantidad de potenciales receptores por zona. Para estos cálculos utilizamos los datos del Censo 2010, los datos del Anuario Estadístico 2013 del Ministerio de Salud (cantidad de nacidos vivos, cantidad de defunciones fetales) y los datos de la Encuesta Nacional complementaria de Personas con Discapacidad 2002-2003 realizada por el INDEC.

Cuadro N° 4: Costo bruto anual total de universalizar las asignaciones.

Fuente: Estimación propia en base a datos oficiales.

Ahora bien, si se contempla el presupuesto que actualmente se le otorga a las asignaciones familiares (incluyendo los últimos incrementos a causa de la actualización de los topes y el aumento en el monto de la ayuda escolar), así como también los recursos no recibidos por el Estado en concepto de exenciones en el impuesto a las ganancias por hijo se encuentra que el costo neto parcial es de \$ 134.997 millones. A esta inversión en protección a las familias es necesario restarle el efecto de autofinanciamiento que supone inyectar al mercado interno una masa monetaria de tal magnitud, en cual redundará en un ahorro de \$ 49.611

millones. En síntesis, entonces el costo final es de \$ 85.385 millones de pesos anuales.

Cuadro N° 5: Costo de llevar a cabo la universalización de las Asignaciones.

Fuente: Estimación propia en base a datos oficiales.

### *El financiamiento*

Cuánto se puede recaudar con la restitución de las contribuciones patronales.

Según los datos correspondientes a junio 2013, en la AFIP hay registrados 563.489 empleadores privados, de los cuales apenas 23.085 (el 4 %) tienen más de 40 empleados (por lo que no puede considerarse como pymes toda vez que el límite de ocupados de esa definición es hasta 40 empleados). A pesar de su baja significancia en cantidad de firmas, las grandes firmas representan el 68 % de los trabajadores privados formales (5.276.640 trabajadores sobre 7.721.314), el 78,5 % de la masa salarial formal del sector privado; el 77 % de los aportes a la seguridad social y el 78 % de las contribuciones a la seguridad social. De este modo, las contribuciones a la seguridad social de estas firmas representan apenas el 14,7 % de la masa salarial cuando en 1993 (previo a las reducciones) representaba el 33 %.

Para estimar cuánto se recaudaría si se restituyeran las contribuciones patronales al nivel de 1993, es necesario tener en cuenta los últimos datos disponibles de la recaudación registrada en ese rubro. Según el MECON, la recaudación por contribuciones patronales entre enero y marzo de 2014 alcanzó los \$ 40.966,4 millones que conforme a un supuesto de evolución constante es posible inferir que esta suma ascendería a \$ 177.521 millones anuales. De mantenerse la estructura que surge de los últimos datos de AFIP, el 78 % de esa recaudación corresponde a las grandes firmas, es decir, \$138.375 millones que a la vez representan el 14,7 % de la masa salarial correspondiente a este grupo de firmas. Si aplicamos la restitución de las Contribuciones Patronales al 33 %, la recaudación adicional anual ascenderá a \$172.320 millones para 2014.

Asimismo, desde fines del año 2008 rige una medida, que con el fin de amortiguar los efectos de la crisis internacional buscó generar “incentivos” a las empresas para que amplíen su planta de personal a partir de la reducción del costo laboral que se expresa en un pago inferior de contribuciones patronales del que correspondería. Eliminar este beneficio a las empresas implicaría, según los datos del proyecto de Ley del Presupuesto Nacional 2014, que ANSES recuperara \$ 1.521 millones adicionales.

En total, ambas medidas implicarían un ingreso adicional para financiar las prestaciones de la Seguridad Social de \$ 173.841 millones.

Cuadro N° 6: Estimación de la recaudación adicional generada por la restitución de las contribuciones patronales con datos de MECON 2014.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON y AFIP.

2) Estimación de los recursos que se obtendrían al eliminar la base imponible máxima para los aportes salariales.

A continuación se expone la estructura salarial al interior del sector formal de los trabajadores. De allí surge que menos del 1 % de los asalariados registrados perciben ingresos por encima de los \$ 19.070,55, captando casi la quinta parte de la masa salarial resultante de quienes aportan al SIPA (17,4 %). Si tomamos en cuenta a aquellos asalariados que ganan más de \$ 7.000, los mismos representan el 27,3 % del total y capturan el 60 % de la masa salarial, mientras que el restante 72,7 % de los trabajadores aportantes se apropia de sólo el 40 % de dicha masa, dando cuenta de una marcada desigualdad al interior de este segmento.

Cuadro N° 7: Aportantes y masa salarial obtenida por tramo de remuneración. Mayo 2012.

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP y Boletín Estadístico de la Seguridad Social. MTEySS (2do trimestre 2012).

En este contexto, resulta al menos llamativo que aquellos trabajadores que ganen más de un cierto límite (la base imponible máxima), no deban realizar aportes por ese diferencial. De este modo, actualmente, según la última resolución por movilidad (resolución 27/2014 - ANSES), aquellos trabajadores que ganen más de \$ 31.167,5 sólo aportarán el 11 % sobre dicho límite. Eliminar esta disposición, implicaría entonces una fuente de recursos adicional para la ANSES.

En el siguiente cuadro mostramos una estimación de dicho ahorro, valuado al año 2012, ya que el último Boletín Estadístico de la Seguridad Social disponible corresponde al 2° trimestre de ese año, momento en el cual la base imponible máxima era \$ 19.070,55. Si se tiene en cuenta la cantidad de trabajadores que gana por encima de \$ 19.070,55, resulta que la masa salarial de dicho tramo suma \$ 8.446 millones mensuales. Sin embargo, si se aplica la base imponible máxima, la masa salarial imponible para dichos trabajadores se reduce a \$ 1.243 millones mensuales. Teniendo en cuenta un aporte del 11 %, si se consideraran los salarios que efectivamente perciben los trabajadores, eliminando el límite establecido, la recaudación anual en concepto de aportes ascendería a \$ 12.078 millones. Sin embargo, hoy sólo se recaudan \$ 1.777 millones. La diferencia entre ambos montos arroja una fuente adicional de recursos del orden de los \$ 10,3 mil millones anuales.

Cuadro N° 8: Estimación de la recaudación adicional que implicaría eliminar la base imponible máxima para la realización de aportes. 2012.

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP y Boletín Estadístico de la Seguridad Social. MTEySS (2do trimestre 2012).

Para actualizar esta fuente posible de recursos al año 2014 procedimos a estimar el aumento de la masa

salarial en relación a los aumentos otorgados por la fórmula de movilidad aplicados a la base imponible salarial máxima. El efecto final implica proyectar para el año 2014 una masa de recursos adicional de \$ 18.788 millones.

Cuadro N° 9: Estimación de la recaudación adicional que implicaría eliminar la base imponible máxima para la realización de aportes. Proyección.

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP y Boletín Estadístico de la Seguridad Social. MTEySS (2° trimestre 2012).

El total de recaudación que sería posible adicionar a la ANSES mediante estas dos medidas estaría en torno a los \$ 192.628,6 millones.

Cuadro N° 10: Estimación de la recaudación adicional generada por la restitución de las contribuciones patronales y de la recaudación adicional que implicaría eliminar la base imponible máxima para la realización de aportes. Proyección 2014.

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP y Presupuesto.

*Claudio Lozano.*

#### IV

### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el proyecto de ley en revisión sobre movilidad de las asignaciones familiares y de la Asignación Universal por Hijo conforme a la ley 26.417; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

#### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

### INGRESO CIUDADANO PARA LA NIÑEZ (INCINI)

#### CAPÍTULO I

#### *Objetivos y Definiciones*

Artículo 1° – Créase el Fondo del Ingreso Ciudadano de la Niñez (FINCINI), cuyo objetivo único será atender al financiamiento del “Ingreso Ciudadano para la Niñez (INCINI), la Atención Prenatal y de las Personas con Discapacidad, a la Asignación por Maternidad y a las Asignaciones por Nacimiento y Adopción”, según se establecen en la presente ley.

Art. 2° – El INCINI consiste en una asignación monetaria que se abonará mensualmente y a la que tienen derecho la totalidad de los niños y niñas argentinos, nativos, naturalizados o por opción, o que tuvieren residencia en el país durante al menos tres (3) años, hasta los 18 (dieciocho) años de edad, que acrediten residencia en

el país; las mujeres embarazadas que acrediten tres (3) años de residencia inmediata en el país; y las personas con discapacidad argentinas, nativas, naturalizadas o por opción y con residencia en el país que acrediten la existencia de la discapacidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° de la ley 22.431. El INCINI es una prestación inembargable, que no otorga derecho a percibir una asignación anual complementaria.

Art. 3° – La mujer embarazada que cumpla con los requisitos del artículo 2° tendrá derecho a percibir el INCINI como asignación prenatal, que se abonará desde el momento de acreditación del embarazo hasta el nacimiento del hijo. Este estado debe ser acreditado a partir del tercer mes de embarazo, mediante certificado médico otorgado por establecimiento público o servicio médico privado autorizado.

Art. 4° – El INCINI se abonará a la madre, cuando ésta conviva con el niño o niña, y de no mediar disposición judicial en contra. En caso contrario, la asignación se hará efectiva al padre, tutor o a quien tuviera otorgada la guarda del niño o niña. El receptor del INCINI será responsable de la efectiva utilización de la asignación en favor de su titular y del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 10, inciso 2) y 4). En caso de que no sean cumplidos por el/la administrador de la asignación, ello no habilita la pérdida del mismo, por el contrario habilita el cambio de el/la administrador/a del beneficio sin que el niño, niña o adolescente deje de percibir la asignación.

Art. 5° – El Ingreso Ciudadano para la Niñez será acreditado dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes, en una cuenta abierta en el Banco de la Nación Argentina y a través de la tarjeta de débito Ingreso Universal. Dicha cuenta y tarjeta será única por responsable y no tendrá costo de emisión ni de mantenimiento.

## CAPÍTULO II *Asignaciones*

Art. 6° – Fijese como valor mínimo inicial del Ingreso Universal a la Niñez la suma de ochocientos treinta y siete pesos (\$ 837). El valor del INCINI debe ajustarse semestralmente siguiendo la evolución del valor de la canasta básica alimentaria por adulto equivalente publicada por el INDEC. Cuando los recursos del FINCINI lo permita, la ANSES podrá disponer aumentos extraordinarios en el valor real del INCINI.

Art. 7° – En el caso de niños o niñas con discapacidad se establece un valor igual al doble de la prestación mencionada en el artículo 6°, el que se abonará sin límite de edad a partir del mes en que se acredite tal condición.

Art. 8° – Establécense las Asignaciones por Nacimiento y por Adopción. El beneficio por nacimiento consiste en un pago igual a tres veces la asignación establecido en el artículo 6° que será abonado en el mes en que se produzca el nacimiento. La Asignación por Adopción consiste en un pago igual a diez veces el

beneficio establecido en el artículo 6° que será abonado en el mes en que se produzca la adopción.

Art. 9° – Reintégrese a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el cien por ciento (100 %) de lo recaudado en concepto de impuesto al valor agregado, a partir de las operaciones de compra realizadas con la tarjeta de débito Ingreso Universal a los/las titulares de las mismas. Dicho reintegro será determinado y acreditado mensualmente en la cuenta dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la finalización del mes calendario en el cual se hubieren realizado los pagos que motivan dicha retribución.

## CAPÍTULO III

### *Requisitos vinculados al INCINI*

Art. 10. – Son requisitos para la percepción del INCINI los siguientes: 1) Acreditar identidad, 2) En el caso de los niños o niñas en edad escolar obligatoria, la demostración semestral, mediante certificado de alumno regular, de la asistencia a la educación formal. Serán exceptuados de estos requisitos aquellos que acrediten la imposibilidad de continuación de la escolaridad por falta de vacantes en el sistema público. 3) En el caso de las mujeres embarazadas, la demostración y ratificación trimestral de la condición de embarazada, por establecimiento público o servicio médico privado autorizado. 4) En el caso de los niños o niñas menores de 5 años, la demostración de controles médicos por parte de establecimientos públicos o servicio médico privado autorizado, así como las certificaciones de cumplimiento de las vacunas obligatorias. 5) En el caso de discapacidad deberá acreditarse tal condición mediante los certificados médicos correspondientes.

## CAPÍTULO IV *Financiamiento*

Art. 11. – El FINCINI se financiará con:

a) El 24 % de la recaudación del impuesto a las ganancias, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la presente ley. b) Una contribución a cargo del empleador del nueve por ciento (9 %) que se abonará sobre el total de las remuneraciones de los trabajadores comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley que estableció el “Régimen de Asignaciones Familiares” (24.714) o de la norma la continúe jurídicamente. De ese nueve por ciento (9 %), siete y medio puntos porcentuales (7,5 %) se destinarán exclusivamente al Fincini y el uno y medio (1,5 %) restante al Fondo Nacional del Empleo, con la escala de reducciones prevista en el decreto 2.609/93, y sus modificatorios decretos 372/95, 292/95 y 492/95, los que mantienen su vigencia en los porcentajes y alícuotas especificados para cada caso. c) Una contribución de igual cuantía a la establecida en el punto anterior, a cargo del responsable del pago de prestaciones dinerarias derivadas de la ley 24.557, sobre riesgos de trabajo. d) Los recursos definidos en los artículos 22 y 23 de la presente ley. e) Los recursos que anualmente fije el Congreso de la Nación en el Pre-

supuesto General de la Nación hasta cubrir la totalidad del financiamiento requerido para el cumplimiento de la presente ley. *f)* Intereses, multas y recargos. *g)* Rentas provenientes de inversiones. *h)* Donaciones, legados y otro tipo de contribuciones.

#### CAPÍTULO V

##### *Impuesto a las ganancias*

Art. 12. – *De la renta financiera.* Deróguense los incisos *h), k) y w)* del artículo 20 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (t. o. decreto 649/97 y sus modificaciones.)

Art. 13. – Incorpórese como inciso *h)* del artículo 79 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (t. o. decreto 649/97 y sus modificaciones) el siguiente:

*h)* De las ganancias derivadas de los cupones de títulos, cédulas, letras, obligaciones, intereses originados en depósitos a plazo fijo efectuados en instituciones sujetas al régimen legal de entidades financieras y demás valores emitidos o que se emitan en el futuro; siempre que estén denominados en moneda extranjera o que sean instrumentos ajustables por Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER).

Art. 14. – Incorpórese como inciso *i)* del artículo 79 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (t. o. decreto 649/97 y sus modificaciones) por el siguiente:

*i)* De las ganancias derivadas de los cupones de títulos, cédulas, letras, obligaciones, intereses originados en depósitos a plazo fijo efectuados en instituciones sujetas al régimen legal de entidades financieras y demás valores emitidos o que se emitan en el futuro; siempre que estén denominados en pesos y cuyo capital no se actualice. A este fin se considera ganancia al excedente por sobre el 20 % de la renta anualizada respecto del valor nominal.

Art. 15. – Incorpórese como inciso *j)* del artículo 79 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (t. o. decreto 649/97 y sus modificaciones) por el siguiente:

*j)* De los resultados provenientes de operaciones de compraventa, cambio, permuta o disposición de: acciones, títulos, bonos y demás títulos valores; siempre que sean obtenidos por personas físicas y sucesiones indivisas, y cuando las rentas anualizadas sobre capital invertido sean superiores al 20 %. Quedan incluidas en este inciso las operaciones con acciones que no coticen en bolsas o mercados de valores. A este fin se considera ganancia al excedente por sobre el 20 % de la renta anualizada.

Art. 16. – *Deducciones.* Sustitúyase el artículo 23 de la Ley de Impuesto a las Ganancias 20.628, texto ordenado por decreto 649/97 y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 23: Las personas de existencia visible tendrán derecho a deducir de sus ganancias netas:

*a)* En concepto de ganancias no imponibles, la suma de pesos treinta y un mil ciento cuarenta (\$ 31.140), siempre que sean residentes en el país;

*b)* En concepto de cargas de familia, siempre que las personas que se indican sean residentes en el país, estén a cargo del contribuyente y no tengan en el año entradas netas superiores a pesos treinta y un mil ciento cuarenta (\$ 31.140), cualquiera sea su origen y estén o no sujetas al impuesto:

1) Pesos treinta y cuatro mil seiscientos (\$ 34.600) anuales por el cónyuge, concubino/a o conviviente;

2) Pesos doce mil novecientos ochenta (\$ 12.980) Anuales por cada ascendiente (padre, madre, abuelo, abuela, bisabuelo, bisabuela, padrastro y madrastra); Las deducciones de este inciso sólo podrán efectuarlas el o los parientes más cercanos que tengan ganancias imponibles.

Las deducciones indicadas en el apartado 2 solo serán computables por uno de los cónyuges, concubinos/as o convivientes, a elección de los mismos.

*c)* En concepto de deducción especial, hasta la suma de pesos treinta y un mil ciento treinta y cinco (\$ 31.135), cuando se trate de ganancias netas comprendidas en el artículo 49, siempre que trabajen personalmente en la actividad o empresa y de ganancias netas incluidas en el artículo 79.

Es condición indispensable para el cómputo de la deducción a que se refiere el párrafo anterior, en relación a las rentas y actividad respectiva, el pago de los aportes que como trabajadores autónomos les corresponda realizar, obligatoriamente, al Sistema Integrado Previsional Argentino o a las cajas de jubilaciones sustitutivas que corresponda.

El importe previsto en este inciso se elevará tres coma ocho (3,8) veces cuando se trate de las ganancias a que se refieren los incisos *a), b) y c)* del artículo 79 citado. La reglamentación establecerá el procedimiento a seguir cuando se obtengan además ganancias no comprendidas en este párrafo.

No obstante lo indicado en el párrafo anterior, el incremento previsto en el mismo no será de aplicación cuando se trate de remuneraciones comprendidas en el inciso *c)* del citado artículo 79, originadas en regímenes previsionales especiales que, en función del cargo desempeñado por el beneficiario, concedan un tratamiento diferencial del haber previsional, de la movilidad de las prestaciones, así como de la edad y cantidad de años de servicio para obtener el beneficio jubilatorio. Exclúyase de esta definición a los regímenes diferenciales dispuestos en virtud de actividades peno-

sas o insalubres, determinantes de vejez o agotamiento prematuros y a los regímenes correspondientes a las actividades docentes, científicas y tecnológicas y de retiro de las fuerzas armadas y de seguridad.

Art. 17. – *Deducción de alquileres.* Incorpórese como inciso g) del artículo 82 del Impuesto a las Ganancias 20.628, texto ordenado por decreto 649/97 y sus modificatorias, el siguiente:

g) Las personas físicas y sucesiones indivisas podrán deducir el importe de los alquileres abonados en concepto de casa habitación del contribuyente, hasta la suma de pesos veinticinco mil (\$ 25.000) anuales. La deducción solo será computable por un solo conviviente de la vivienda, a opción de los contribuyentes, según corresponda.

Art. 18. – *Variable de actualización. Parámetros monetarios del artículo 23.* Modifícase el tercer párrafo

del artículo 25 de la Ley de Impuesto a las Ganancias 20.628, texto ordenado por decreto 649/97 y sus modificatorias, por el siguiente:

A partir del período fiscal inmediato siguiente al de aprobación de esta ley los importes a que se refiere el artículo 23 serán actualizados anualmente por la Administración Federal de Ingresos Públicos conforme a la variación promedio anual experimentada en el año inmediato anterior por el Índice de Precios al Consumidor Nacional Urbano –IPCNU– elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Regirá también tal actualización respecto de los tramos de la escala prevista en el artículo 90 de la presente ley.

Art. 19. – *Actualización tabla de artículo 90.* Modifícase la escala del artículo 90 de la Ley de impuesto a las Ganancias 20.628, texto ordenado por Decreto 649/97 y sus modificatorias, la que quedará establecida de la siguiente forma:

Ganancia Neta Imputable Acumulada		Pagarán		
Más de \$	A \$	\$	Más el %	Sobre el excedente de Pesos
0	35.000	0	9%	0
35.000	70.000	3.150	14%	35.000
70.000	105.000	8.050	19%	70.000
105.000	205.000	14.700	23%	105.000
205.000	305.000	37.700	27%	205.000
305.000	410.000	64.700	31%	305.000
410.000	en adelante	97.250	35%	410.000

Art. 20. – *Distribución.* Sustitúyase el artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias 20.628, texto ordenado por decreto 649/97 y sus modificatorias, de la siguiente forma:

El total de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias se destinará a: a) 24 % a la ANSES para el financiamiento del INCINI y la atención de las obligaciones previsionales a su cargo. b) 16 % entre todas las jurisdicciones provinciales conforme al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática. c) 60 % restante se distribuirá entre la Nación y el conjunto de las provincias conforme a las disposiciones de los artículos 3° y 4° de la ley 23.548.

#### CAPÍTULO VI

Art. 21. – *Disposiciones complementarias.* Derógase de la ley 24.714 y sus leyes y decretos modificatorios aquellos beneficios relacionados directamente con la

niñez y discapacidad. Las prestaciones determinadas por dicha ley y sus modificaciones se mantendrán hasta la fecha de inicio del pago de los beneficios equivalentes establecidos en la presente ley. Los recursos consignados en el artículo 5° de dicha ley serán destinados al FINCINI.

Art. 22. – El Fincini será administrado por la ANSES.

Art. 23. – La contribución de los empleadores será declarada y abonada conjuntamente con los aportes y contribuciones que integran el sistema único de la seguridad social (SUSS) y será administrada por la ANSES en forma separada de los demás subsistemas de la seguridad social.

#### CAPÍTULO VII

Art. 24. – *Cláusulas transitorias.* A los efectos de la contribución indicada en el los incisos b) y c) del artículo 11 de la presente, se considerará remuneración la definida por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (artículos 6° y 9° de la ley 24.241 y sus modificatorias).

Art. 25. – Los recursos provenientes de la eliminación y/o reformulación de programas asistenciales de transferencia de ingreso basados en la niñez, la discapacidad o la familia serán destinados al FINCINI.

Art. 26. – Aféctese al Fincini el aumento de la recaudación tributaria que corresponda a la Nación por sobre los recursos tributarios determinados en la leyes de presupuesto, hasta la suma que sea necesaria para cumplir con los beneficios que se establecen en la presente ley.

Art. 27. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 7 de julio de 2015.

*Fernando Sánchez.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

El proyecto sobre movilidad de las asignaciones familiares (expediente P.E.-122/2015) prevé aplicar la fórmula de movilidad para las jubilaciones y pensiones a las asignaciones familiares. La fórmula aplica un tope anual para asegurar la sustentabilidad de la medida y garantizar los recursos asignados a la seguridad social. Establece que las asignaciones familiares (AAFF) excepto la asignación por maternidad serán móviles conforme al esquema de movilidad de las jubilaciones y pensiones que se aplicará al monto de las asignaciones familiares y a la actualización de los rangos de ingresos del grupo familiar. En ningún caso se puede reducir el valor actual. Además estipula que el valor de la Asignación Universal por Hijo y la asignación universal por embarazo para la zona de las provincias del sur integrada por las provincias de La Pampa, Río Negro, Chubut, Neuquén, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur y el partido de Patagones de la provincia de Buenos Aires, tendrá un importe diferencial consistente en aplicar el coeficiente 1,3 sobre el valor base de la asignación vigente para cada período. Esto se propicia para compensar el mayor costo de vida existente en la zona sur de la República Argentina y contribuir a las economías regionales.

Otro punto que plantea el proyecto es la definición del tope de remuneraciones por grupo familiar relacionado con el mínimo no imponible y la deducción especial del impuesto a las ganancias en concepto de cargas de familia para evitar duplicidad en la percepción de asignaciones familiares y la deducción especial. El proyecto establece además que no podrá un mismo titular recibir prestaciones del régimen de AAFF y a la vez aplicar la deducción especial por hijo o cónyuge previsto en el impuesto a las ganancias. Finalmente el proyecto estipula que la ANSES tendrá a cargo el cálculo de la movilidad y se aplicará por primera vez en marzo de 2016.

Tenemos diversas observaciones que realizar al presente proyecto: en primer lugar aún la Asignación Universal por Hijo (AUH) no fue sancionada por ley, en segundo lugar existe falta de transparencia sobre los valores utilizados para el cálculo de la movilidad jubilatoria (mismos parámetros que se utilizarán para la movilidad de las asignaciones) y en tercer lugar la Asignación Universal por Hijo al ser focalizada deja fuera de su alcance a un 25 % de los niños y niñas que habitan nuestro país.

A continuación se desarrolla cada uno de estos puntos y se toma en consideración la posibilidad de un proyecto superador como el Ingreso Universal para la Niñez (INCINI) presentado reiteradamente desde el 1997 por Elisa Carrió y Elisa Carca. El INCINI estará inscripto en un sistema unificado que rompa la lógica dual (trabajadores formales e informales/desocupados), garantice el poder adquisitivo del ingreso, asegure su acceso independiente a la trayectoria laboral del adulto y se financie con una reforma impositiva que redistribuya ingresos de manera solidaria (devolución del IVA y reforma y actualización del impuesto a las ganancias).<sup>1</sup>

*La importancia del que la Asignación Universal por Hijo sea reconocida por ley*

Para que un derecho sea reconocido normativamente, se requiere de la sanción de una ley que refleje los consensos políticos alrededor de la idea de cambiar la estrategia global en el área social hacia redes de seguridad universales y preventivas, retomar compromisos sociales de solidaridad intergeneracional, abandonados por las actuales políticas y que resultan esenciales para construir un proyecto con visión de futuro que involucre al conjunto de la sociedad y favorecer una mejor programación de las reformas institucionales y fiscales requeridas por el proceso de construcción de la red de seguridad. Es decir la sanción de una ley implica la institución legal de una política de Estado sólida que no pueda modificarse sencillamente ante un cambio de gobierno sino que para ello deba volver a buscarse nuevos consensos.

La Asignación Universal por Hijo sólo se convertiría en ley si el Congreso, en ejercicio de sus potestades ordinarias (que la propia ley 26.122 distingue de la intervención parlamentaria en el trámite del DNU), y siguiendo el procedimiento normal de sanción y formación de leyes, dictara una ley que replique el contenido del decreto 1.602/09.

La intervención del Congreso en el trámite de un DNU no es un procedimiento de formación y sanción de leyes. En dicha intervención el Congreso sólo realiza un control sobre la validez del decreto, verificando su adecuación a los requisitos formales y sustanciales que establece la Constitución Nacional. Este control se realiza sometándolo primero a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, que se expide sobre la validez del decreto mediante un dictamen, y su posterior tratamiento por parte del plenario de ambas cámaras, que se pronuncian mediante sendas resoluciones. Según interpreta la CSJN<sup>2</sup> para que el Poder Ejecutivo nacional pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que en principio le son ajenas, deben concurrir algunas de estas dos circunstancias: que sea imposible dictar una ley mediante el trámite ordinario previsto en la Constitución, es decir, que

<sup>1</sup> La actualización del Impuesto a las Ganancias se realizó sobre la base del proyecto 3.047.D.-2014. Carrió, Lousteau, Sánchez

<sup>2</sup> Cfr. CSJN, en la causa “Verrocchi, Ezio Daniel con Poder Ejecutivo nacional - Administración Nacional de Aduanas s/acción de amparo”, 19/08/1999; y “Consumidores Argentinos con EN - PEN - Dto. 558/02-SS - ley 20.091 s/ amparo ley 16.986”, 19/05/2010.



las cámaras no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan (como ser el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidan la reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal); o que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes.

La aprobación o rechazo del decreto no se realiza por ley, sino por resolución de cada una de las cámaras (artículo 22, ley 26.122). A esto debe añadirse que el pronunciamiento del Congreso debe limitarse a aprobar o rechazarse el decreto, sin que las cámaras puedan introducir enmiendas agregadas o supresiones al texto del Poder Ejecutivo (artículo 23, ley 26.122), lo que demuestra que este procedimiento no puede ser equiparado al trámite legislativo ordinario, donde las cámaras pueden debatir el contenido del proyecto, hacer cambios y enmiendas a voluntad.

Mediante el DNU 1.602/09, el Poder Ejecutivo nacional modificó la ley de asignaciones familiares 24.714, para incorporar como subsistema no contributivo a la Asignación Universal por Hijo. Esta medida implica una modificación permanente sobre una ley de fondo, puesto que la ley de asignaciones familiares fue creada por el Poder Legislativo en ejercicio de la atribución prevista en el artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional (dictar los códigos de fondo, que incluye la legislación del trabajo y la seguridad social).

En estas condiciones, cabe señalar que la Corte Suprema en el fallo “Consumidores Argentinos” (que junto con “Verrocchi”, son los *leading cases* en materia de DNU), fijó el criterio de negar la posibilidad de introducirse por vía de DNU modificaciones permanentes sobre leyes de fondo, aunque no se trate de alguna de las materias prohibidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, porque se supone que el DNU tiene por objetivo atender una circunstancia excepcional que es coyuntural.

En estos términos, el DNU 1.602/09 es constitucionalmente débil. La introducción de la Asignación Universal por Hijo a la ley 27.414 por vía de DNU no garantiza su incorporación permanente al orden jurídico, porque esa medida sólo podría adoptarse por ley en sentido formal. De manera que el argumento según el cual la Asignación Universal por Hijo ya es ley, porque fue incorporada en forma permanente a la ley de asignaciones familiares mediante el DNU 1.206/09, es incorrecto. Desde el punto de vista constitucional, esta incorporación permanente sólo puede hacerse por medio de una ley emanada del Congreso.

#### *Sobre la movilidad*

La movilidad prevista en la ley 26.417 presenta problemas por la falta de acceso a la información vía medios públicos para el cálculo de las variables determinadas en la fórmula y las series que son necesarias para su cálculo. El acceso a la información en forma directa vía las páginas de los organismos oficiales se fue agravando año tras año. La ANSES publicaba hasta el año 2008 los Informes de la Seguridad Social en forma trimestral y con un nivel detallado de la información. Asimismo, también se difundía el boletín previsional y de la seguridad social. Por su parte, el Ministerio de Trabajo publica el Boletín Estadístico de la Seguridad Social, y en este caso de forma desactualizada.

Los únicos índices actualizados para el cálculo de la fórmula son la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPE), publicado por el Ministerio de Trabajo, y el Índice de Salarios Nivel General (IS), publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Ante esta situación, se han presentado pedidos de información pública (decreto 1.172/2003) a fin de que la ANSES brinde datos sobre la fórmula de movilidad cuya respuesta generó mayor nivel de incertidumbre sobre el cálculo de la misma, y ratificó los niveles de discrecionalidad y falta de transparencia. A continuación se detallan los principales problemas encontrados:

1. La existencia de vacíos en la legislación actual que posibilita decisiones discrecionales en perjuicio de los jubilados.
2. Incongruencia entre los datos facilitados y los cálculos a los que arriban.
3. Manifestación explícita de la negativa por parte de la ANSES que estos datos sean de uso público y por lo tanto que exista la posibilidad de control y seguimiento por los principales afectados.

Existen vacíos en la legislación actual que posibilitan decisiones discrecionales en perjuicio de los jubilados. La reglamentación permite tener distintos tipos de interpretación. Hasta el momento la misma fue aplicada, según los datos aportados por la ANSES, en beneficio de los jubilados, pero nada garantiza que esta interpretación sea sostenida por este u otro gobierno.

Se suma a estos niveles de discrecionalidad la incongruencia entre los datos facilitados<sup>3</sup> y la movilidad efectivamente aplicada por la ANSES.<sup>4</sup> Tomando los datos proporcionados por el Organismo, es imposible llegar a los valores de las variables que el mismo detalla en el pedido de informe. Por lo cual, de la misma manera resulta imposible llegar a los valores de movilidad aplicados. Entendemos que el principal inconveniente para el cálculo subyace en la cantidad de beneficios utilizados para la determinación de las variables (“RT” y “P”) y que no son informados correctamente por el organismo.

Ante esta situación se solicitó a la ANSES la serie histórica de los beneficios utilizados para el cálculo de la movilidad según lo establece la Resolución 06/09. En la respuesta a este pedido de acceso a la información pública la Administración Nacional de la Seguridad Social expresa que la información solicitada “resulta sensible puesto que al hacerse públicos esos datos, la utilización de los mismos puede inducir a efectuar pronósticos de futuros índices de movilidad. Precisamente, la determinación de los futuros índices de movilidad, como así también su oportunidad temporal de la difusión, resulta un resorte exclusivo del Poder Ejecutivo [...] Ello, por cuanto su divulgación por otros actores distintos del Poder Ejecutivo, mediante un método conjetural y con la imprecisión propia de quien no tiene la responsabilidad de elaborar el índice, podría provocar en la población beneficiaria una expectativa

<sup>3</sup> Respuesta a pedido de Informe a las ANSES NOTA GAYT n°19.068/11 (24/02/2011).

<sup>4</sup> Fernanda Reyes (2012) Informe: “A cuatro años de la ley de movilidad”.

errónea sobre sus futuros ingresos y una incertidumbre acerca de la precisión del haber que en cada caso podría corresponder, lo que solo podría genera (sic) daño. [...] Siguiendo con esa línea de análisis, no resulta conveniente a los intereses de la población en general que los índices tomen estado público en forma previa”.

Debido a la reiterada negación a dar información por parte del organismo se presentó en febrero del 2015 un amparo que se encuentra en el Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 2, Secretaría 3.

La respuesta de la ANSES no hace más que ratificar la negativa de dar a conocer estos datos públicamente. El problema no radica sólo en la posibilidad de hacer estimaciones a futuro sobre la movilidad sino en la imposibilidad del Poder Legislativo, Judicial y de los ciudadanos en particular de tener un seguimiento y control de la movilidad ya aplicada. Queda claro que lo que genera un “daño” no es la publicación de los datos sino la falta de transparencia y el manejo discrecional de los mismos que en un momento pueden beneficiar a los jubilados pero en otros puede perjudicarlos.

Debe tomarse una medida de actualización para que las familias no pierdan capacidad de compra como ha ocurrido en estos años, pero con este proyecto la movilidad para la Asignación Universal por Hijo no queda exenta de los problemas que ya se observan en la movilidad jubilatoria.

Si se toma el valor original otorgado por la Asignación Universal por Hijo a inicios de su implementación en 2009, más los sucesivos aumentos, deflactados por la variación del IPC GB que elabora la ex directora del área de precios del INDEC, Graciela Bevacqua, se observa que en el periodo entre octubre de 2009 hasta la actualidad el efecto de la inflación atenta con el potencial desmercantilizador de la medida, llevando sucesivamente al piso el nivel de ingreso real, los últimos meses previos a cada nuevo aumento. Si bien el poder de compra luego de cada aumento se recupera en forma parcial, la pérdida en los meses sucesivos es un efecto silencioso de la inflación que nunca se recupera. Solamente en algunos meses de 2013 (durante la campaña electoral) el ingreso real por la Asignación Universal por Hijo superó el inicial de octubre de 2009. El panorama empeora si se mide la asignación universal por hijo en términos de alimentos, es decir, deflactando su valor por el capítulo Alimentos y Bebidas del IPC GB. Teniendo en cuenta que buena parte del ingreso de los sectores más vulnerables de la sociedad se utiliza para cubrir necesidades básicas, y que es sobre estos artículos donde el proceso inflacionario actual ha tenido su mayor impacto, no realizar un análisis de este tipo podría conducir a una visión sesgada de la realidad. Y es en este sentido que se ve reflejado el rol más regresivo del proceso inflacionario: si se la mide en términos de alimentos, la Asignación Universal por Hijo se encuentra 6 % por debajo de su valor inicial, o sea, perdió mucho más poder de compra del que se cree.

#### *Población excluida por la Asignación Universal por Hijo*

En particular la Asignación Universal por Hijo no es universal porque crea un sistema de asignaciones para trabajadores informales y desocupados, al tiempo que

su propio diseño contiene varias exclusiones que se desarrollarán a continuación.

En la actualidad se observan dos grandes grupos respecto a las asignaciones dirigidas a la infancia:

– Las que se integran por un componente contributivo destinado a los trabajadores formales y receptores del seguro de desempleo y los trabajadores pasivos (que perciban jubilación y/o pensión) al tiempo que un grupo de trabajadores recibe deducciones del impuesto a las ganancias en concepto de “cargas de familia”.

– Las asignaciones no contributivas como la Asignación Universal por Hijo y la Asignación Universal por Embarazo (AUE) destinadas a los trabajadores del sector informal, desocupados, trabajadoras del servicio doméstico y monotributistas sociales.

Dentro de los trabajadores informales encontramos a asalariados informales (por ejemplo pymes no registradas/empleados no registrados/ambos), a los trabajadores independientes/cuentapropistas sin registración (trabajadores de economía de subsistencia como por ejemplo vendedores ambulantes, etc.) y personal de trabajo doméstico.

No todos los trabajadores informales cobran al Asignación Universal por Hijo, sino sólo aquellos que reciben un ingreso por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil (en adelante SMVM) que a junio de 2015 asciende a \$ 4.716.

Si observamos el sector formal, de una u otra manera todos reciben una asignación por hijo, quedando fuera de cualquier derecho los monotributistas y las empleadas domésticas que ganan por arriba del SMVM.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se evidencia la necesidad de uniformar la cobertura a los niños para garantizar la igualdad y equidad del sistema. En este sentido, la Asignación Universal por Hijo amplió la cobertura pero a pesar de su denominación, no es universal en los hechos porque contiene varias exclusiones:

- a) Trabajadores que tributan al régimen de autónomos, monotributistas (excepto monotributistas sociales).
- b) Empleadas domésticas que ganan por arriba del SMVM.
- c) Quienes aun con empleo no registrado declaren tener un salario superior al salario mínimo, vital y móvil.
- d) Las familias de más de 6 hijos.
- e) Receptores de algún plan o programa nacional, provincial o municipal, aún cuando el mismo atienda situaciones sociales distintas que la carga de familia.
- f) A quienes cumpliendo con los requisitos para ingresar a la Asignación Universal por Hijo, tengan hijos que asistan a establecimientos educativos de gestión privada que los controles de ANSES consideren con cuota altas.
- g) Quienes por diversos motivos no puedan completar los controles de salud y educación.

La Encuesta Nacional sobre Protección y Seguridad Social (ENAPROSS)<sup>5</sup> publicada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social revela datos en cuanto al tipo de cobertura de transferencia monetaria como se detallan a continuación:

<sup>5</sup> Datos de 2011, publicados en el 2014.

Tipo de Cobertura	Niños/as	%
AUH	3.071.103	24,90%
Otros planes	493.350	4%
Asignaciones Familiares	5.118.505	42,50%
Deducción Impuesto a las Ganancias	394.680	3,20%
Sin cobertura	1.529.385	12,40%
Excluidos de la normativa	1.615.721	13,1%
TOTAL	12.222.743	100%

Fuente: ENAPROSS (Datos 2011, publicados 2014)

Entre los “Sin Cobertura” y “Excluidos de la normativa” se encuentra el 25 % de los niños/as que habitan nuestro país y que hoy no reciben ningún ingreso.

El grupo que está excluido de la normativa responde a las siguientes causas: 32,6 los padres eran asalariados registrados sobre tope de Asignaciones Familiares por

Hijo y bajo deducción de Impuesto a las Ganancias, 35,1 % los padres eran monotributistas, 25,2 % fue excluido porque los padres tenían ingreso superior al tope de Asignación Universal por Hijo, en tanto que el 7,1 % fue excluido por otras razones<sup>6</sup> y en menor medida a que los padres perciben programas de empleo o pensiones incompatibles.

Excluidos de la normativa	% Población menor a 18 años ENAPROSS	Población menor a 18 años nominal ENAPROSS
Asalariados registrados sobre tope de Asignaciones Familiares por Hijo	32,6	526.725
Asalariados registrados bajo deducción de Impuesto a las Ganancias		
Monotributistas	35,1	567.118
Informales con ingreso superior al SMVM	25,20%	407.161
Menores de 18 años emancipados	7,10%	114.716
6° hijo		
Extranjeros con menos de 3 años de residencia		
Receptores de planes de empleo		
Receptores de pensiones/jubilaciones		
TOTAL		1.615.720

Fuente: ENAPROSS (Datos 2011, publicados 2014).

<sup>6</sup> Fundamentalmente a atributos de los menores que los inhabilitan para el cobro de asignaciones familiares como

estar emancipados, ser 6° hijo o extranjero con menos de tres años de residencia.

La Asignación Universal por Hijo y la Asignación Universal por Embarazo son políticas no contributivas que adquieren mayor peso dentro del sistema, más aun si se incluyen a las pensiones no contributivas que aumentaron significativamente la cobertura pero no generaron cambios en su diseño ni en sus criterios de acceso.

Tanto el componente contributivo como el no contributivo se financian con una combinación de recursos de origen contributivo y de rentas generales incorporando otros aspectos fragmentarios no solamente desde el lado de la provisión de los beneficios sino del financiamiento del sistema de seguridad social.

No se trata solamente de ampliar la cobertura de las prestaciones sino en poner en debate si la inscripción laboral es la forma idónea de acceso a los sistemas de transferencias a las familias en virtud de la racionalidad del sistema contributivo.<sup>7</sup>

### *Ingreso ciudadano universal para la niñez*

El INCINI es un derecho a un ingreso incondicional independientemente del acceso al mercado laboral, es decir no está condicionado a la situación socioeconómica y/o condición laboral del hogar de los niños/as, como sí lo es la Asignación Universal por Hijo.

El INCINI consiste en una asignación monetaria mensual a la que tienen derecho la totalidad de los niños, niñas y adolescentes hasta los dieciocho años, las mujeres embarazadas (asignación prenatal, por maternidad, nacimiento y adopción) y las personas con discapacidad por el sólo hecho de ser ciudadanos, es decir se deslinda el otorgamiento del ingreso de la condición laboral, otros ingresos o condición reproductiva de sus adultos responsables.

Es preciso comprender que actualmente los niños tienen distinto valor según la condición laboral/ingresos/condición impositiva de sus adultos responsables. Pueden recibir montos por asignaciones familiares contributivas, asignación universal por hijo para la protección social no contributiva, deducir impuestos a las ganancias, recibir programas sociales no contributivos o bien no recibir ningún tipo de prestación.

En relación a ello, el INCINI es ingreso garantizado fiscalmente que reemplaza políticas sociales financiadas mediante políticas tributarias de carácter regresivo o primas contributivas a seguros sociales fragmentados y estratificados, integrando de manera más eficiente, equitativa y solidaria las diversas necesidades de las personas con su capacidad contributiva y con los beneficios fiscales que reciba.

Entre las principales políticas a modificar se destacan los regímenes de asignaciones familiares y las deducciones impositivas como “cargas de familia” contempladas en el impuesto a las ganancias de las personas físicas.

Las transferencias fiscales que afectan los ingresos familiares y/o personales operan a través de los esquemas de gasto social, por un lado, y el sistema tributario, por otro lado. En la Argentina, ambos esquemas se construyeron y desarrollaron de manera desintegrada. Esto significa que tanto la captación de recursos como las erogaciones fiscales operan con objetivos y procedimientos propios.

Por el lado impositivo, la falta de integración se debe, en gran parte, a la baja prioridad que se le atribuye al impuesto a las ganancias de las personas físicas dentro del conjunto del sistema tributario. Esta característica determina la existencia de una normativa tributaria compleja en su aplicación y carente de transparencia en sus resultados redistributivos. Resulta así que la carga tributaria efectiva sobre los contribuyentes depende más de las “fuentes” de donde perciben sus ingresos que del “nivel” alcanzado por los mismos.

Estas características se potenciaron durante la década pasada. La política tributaria profundizó los contenidos regresivos al acentuar la preponderancia de los llamados impuestos indirectos. Por el lado del gasto social, se avanzó también en el desmantelamiento de las políticas más “universales” –como es el caso de la salud y la educación pública–, y la privatización de las áreas del “seguro social”, con formas más restrictivas de acceso a los beneficios.

En cuanto a la forma de operar fiscalmente, el INCINI debe considerarse como un ingreso familiar no sujeto a impuestos. Paralelamente, es preciso eliminar las deducciones por “cargas de familia” admitidas en el impuesto a las ganancias. De esta forma se lograrían dos objetivos. Primero, que los hogares de menores ingresos cuenten efectivamente con un crédito fiscal por los hijos. Segundo, que las familias de mayores ingresos paguen sus impuestos personales sobre una base tributaria mayor. En este caso, el esquema propuesto implica una modificación de la lógica vigente en materia de transferencias fiscales de ingreso: focalizar la carga tributaria en los más ricos, en vez de universalizarla en el conjunto social y universalizar, en vez de focalizar el gasto en los más pobres.

El INCINI otorga además asignaciones prenatales a mujeres embarazadas desde el 3<sup>er</sup> mes de embarazo hasta el nacimiento de el/la niño/a, que actualmente se paga sólo a aquellas mujeres embarazadas que cumplan requisitos de acceso para la Asignación Universal por Hijo. El INCINI otorga también la asignación por nacimiento y por adopción.

El INCINI estipula un valor mínimo inicial relacionado con la estructura de precios, salarios y niveles de inflación del momento de implementación, que debe ajustarse semestralmente siguiendo la evolución del Índice de Salarios publicado por el INDEC.

Cuando los recursos del FINCINI lo permitan, la ANSES podrá disponer aumentos extraordinarios en el valor real del INCINI. En el caso de niños/as con

<sup>7</sup> Cfr. Arcidiacono, Gamallo, Pautassi y Stratchnoy (2014).

discapacidad, la prestación es igual al doble de la prestación ordinaria.

Una cuestión bien interesante que complementa la fijación de montos, es que el esquema INCINI prevé el reintegro del cien por ciento (100 %) de lo recaudado en concepto de Impuesto al Valor Agregado, a partir de las operaciones de compra realizadas con la tarjeta de débito Ingreso Universal a los/las titulares de las mismas.

En el esquema de INCINI se respetará la autonomía familiar en la elección del responsable del cobro y cumplimiento de co-responsabilidades y se priorizará el adulto que conviva con el niño o niña, de no mediar disposición judicial en contra. En caso contrario, la asignación se hará efectiva a la madre, el padre, tutor o a quien tuviera otorgada la guarda del niño o niña. El receptor del INCINI será responsable de utilizar la asignación en favor de su titular y de cumplir con los requisitos y de no hacerlo, a diferencia de la Asignación Universal por Hijo no habilita la pérdida del mismo, sino que habilita el cambio de el/la administrador/a del beneficio sin que el niño, niña o adolescente deje de percibir la asignación.

Además, en este punto también el INCINI es mejor que la Asignación Universal por Hijo porque este otorga la priorización de la titularidad femenina desde una visión que naturaliza a la mujer en el rol asociado con las tareas reproductivas en los hogares sin prever mecanismos de acceso a infraestructura de cuidado (no hay suficientes vacantes en establecimientos escolares o comunitarios para el cuidado de niños/as menores a 5 años) o políticas de conciliación trabajo-familia (licencias). Esto tiene como consecuencia la sobrecarga a las mujeres con el cumplimiento de las condicionalidades de los niños dificultando el ingreso al mercado laboral y al empleo bajo formas menos precarizadas.

Es preciso tener en cuenta que en sectores de bajos recursos la oferta de trabajo femenino en muchos casos no responde a motivaciones de “autonomía” o “realización profesional” sino, más bien, a la imperiosa necesidad de obtener ingresos. Las mujeres enfrentan tasas de desocupación más altas, tienden a desempeñarse en puestos de menor remuneración y calificación, y a recibir menores remuneraciones promedio. Además en esos contextos, los niños y las niñas se ven forzados a trabajar a edades más tempranas, sea en actividades remuneradas, desempeñándose en condiciones de mayor explotación que muchos de los adultos y con abandono prematuro del ciclo educativo, lo que permite pronosticar peores condiciones de vida en el futuro; o asumiendo tareas domésticas que permiten que otros miembros del grupo familiar ingresen al mercado de empleo.

Es por ello que el INCINI se articulará con políticas de provisión de infraestructura de cuidado y de conciliación trabajo-familia.

EL INCINI ha sido históricamente resistido por su forma de financiamiento. Se dice que resultaría muy costoso financieramente cuando en realidad hoy los niños de clases medias y altas ya reciben asignaciones

tanto a través del sistema de deducciones de ganancias como por asignaciones familiares del sistema contributivo, a través de la recepción de programas sociales nacionales o provinciales, pensiones no contributivas; y a partir de 2009 a través de la Asignación Universal por Hijo.

Es preciso decir también que las transferencias, “contributivas”, como las asignaciones familiares si bien se financian en parte por los/as trabajadores/as y empleadores/as, también se financian con impuestos como el IVA; es decir, el Estado financia en parte esas asignaciones.

Si bien los impactos redistributivos de los subsidios familiares que operan a través del sistema tributario son difíciles de cuantificar, es evidente que discriminan en contra de las familias de bajos ingresos puesto que, en la práctica, éstas no logran hacer efectivo el correspondiente “crédito fiscal”.

La inequidad, tanto horizontal como vertical, es una característica saliente del régimen que grava los ingresos personales. Por un lado, la normativa prevé un amplio conjunto de exenciones que favorecen a las rentas provenientes de la propiedad, preferentemente del capital financiero. Por otro lado, los ingresos del trabajo personal también están sujetos a contribuciones para la seguridad social, cuyo carácter básicamente proporcional es factor de inequidad al imponer umbrales tributarios que afectan a las personas de bajos ingresos.

El INCINI tiene dos fuentes principales de financiamiento: cambios en la estructura tributaria y programas reemplazados.

Se prevé modificar el actual régimen de subsidios, asignaciones y deducciones impositivas.

En primer lugar tiene pensado una serie de modificaciones del impuesto a las ganancias.

– Eliminación de deducción por hijo de impuesto a las ganancias.

– Eliminación de exención a la renta financiera. La estructura impositiva vigente no grava la renta financiera. De este modo se dejan de percibir ingresos que podrían provenir de la gravación de: Intereses percibidos por títulos públicos, Intereses de depósitos privados, Intereses Obligaciones Negociables. Del total de lo recaudado por impuesto a las ganancias, incluidos los nuevos ingresos percibidos por la eliminación de estas exenciones, se destinará el 24 % al FINCINI.

En segundo lugar se reemplaza el régimen vigente de asignaciones familiares, lo que implica que las transferencias en concepto de asignaciones familiares generan un “ahorro” que pasa a formar parte del FINCINI.

En tercer lugar también son reemplazados los planes sociales focalizados entre los cuales se destacan o se destacaron: Familias por la Inclusión Social, Pensiones No Contributivas (Madres de más de 7 hijos), AUH decreto 1.602/09.

Debe notarse aquí que, tanto las provincias como los municipios, resultarán al mismo tiempo favorecidos financieramente por dos vías. Por un lado, en tanto

el INCINI reemplaza las asignaciones familiares que pagan de manera directa a su personal y que gravan así sus presupuestos; por otro lado, en tanto la propia vigencia del INCINI habrá de significar una mejora de los ingresos familiares de los grupos más vulnerables y, en consecuencia, menores demandas sociales en materia de programas asistenciales.

Así, el INCINI se propone unificar las transferencias fiscales de ingreso sustentadas en la familia, sobre la base de:

1. establecer una única transferencia “familiar” cuya fuente de derecho es la niñez;
2. eliminar los diferentes esquemas que transfieren ingresos monetarios a las familias, tanto a través del gasto social como por la vía tributaria;
3. otorgar un subsidio universal, cubriendo a la totalidad de los niños y niñas (hasta cierta edad), que opere como una transferencia explícita, una suerte de crédito fiscal efectivo, pagado mensualmente a quienes tienen hijos o niños a cargo.

Además, se propone actualizar el impuesto a las ganancias y ampliar la base imponible de modo tal que todos los ingresos personales queden gravados, con independencia de la fuente en que se originan. Esto permitiría mejorar la equidad del sistema y aumentar la recaudación de modo tal de proporcionar los fondos requeridos para el pleno funcionamiento del FINCINI.

En suma el INCINI se financiará con los recursos federales extraídos antes de la distribución primaria y secundaria de la coparticipación. No obstante, prevé una profunda reforma tributaria que “recupere” el ingreso ciudadano que se otorga a los que no lo necesitan a través del cobro del impuesto a las ganancias.<sup>8</sup> Esta reforma se realizará en el marco de una reforma amplia que elimine los impuestos injustos que hoy existen en la Argentina. Asimismo, reemplazaría muchos programas focalizados y asistenciales y en gran medida a las deducciones (cargas de familia, mínimo no imponible, entre otras) que hoy se admiten en el impuesto a las ganancias, porque actuaría como un “crédito fiscal” efectivo al que todos accederían por igual monto (Lo Vuolo, 1995). El INCINI mantendrá las prestaciones

<sup>8</sup> El proyecto incluye en el régimen del impuesto a las ganancias a la renta financiera, incorporando como sujetos de gravamen a las ganancias derivadas, los cupones de títulos, cédulas, letras, obligaciones, intereses originados en depósitos a plazo fijo efectuados en instituciones sujetas al régimen legal de entidades financieras y demás valores emitidos o que se emitan en el futuro, y de operaciones de compraventa, cambio, permuta o disposición de acciones, títulos, bonos y demás títulos valores.

Del total de lo recaudado por Impuesto a las Ganancias se destinará: a) 24 % para el financiamiento del INCINI y la atención de obligaciones previsionales de ANSES. b) 16 % entre todas las jurisdicciones provinciales conforme al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática. c) 60 % restante se distribuirá entre la Nación y el conjunto de las provincias conforme el régimen de coparticipación federal.

preexistentes, pero reordenando los recursos destinados a los mismos, en ningún caso los niños/as van a perder los beneficios.

Este tipo de financiamiento (amplia reforma tributaria de carácter progresivo, con un fuerte componente de redistribución del ingreso) claramente es mejor que la fuente utilizada por la AUH, que utiliza recursos que debieran destinarse a actualizar adecuadamente los ingresos de los jubilados y que desfinancia uno de los dispositivos más importantes encargados de la provisión de bienestar.

Una de las fuentes de financiamiento de la AUH son los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) y los fondos previstos para la financiación de las prestaciones del régimen previsional público:<sup>9</sup>

El FGS instituido por el decreto 897/07 se creó con el fin primordial de asegurar que los beneficiarios del Sistema Público de Reparto no se constituyan en variable de ajuste de la economía en momentos en que el ciclo económico se encuentre en fases desfavorables, contando a tales efectos con los excedentes producidos en los momentos positivos del ciclo. En pocas palabras, el objeto primordial del fondo es financiar cualquier desfase del sistema y asegurar el pago de las jubilaciones de los futuros jubilados.

Vale decir que los excedentes y la rentabilidad del Fondo de Garantía deberían destinarse primordialmente a aumentar los haberes previsionales y a extender a todo el universo de jubilados los ajustes dictados por la Corte Suprema en los casos “Sánchez”, “Badaro” y “Elliff”. O, también, a mejorar las prestaciones de su obra social.

El INCINI mejora la propuesta de la AUH en cuanto al cumplimiento de corresponsabilidades de las familias en materia de salud y educación porque el foco no está puesto en la responsabilización individual de éstas sino que es el Estado el obligado a garantizar el acceso a las familias a esferas de bienestar como la salud y la educación. Una cuestión importante a tener en cuenta para el adecuado desempeño del INCINI a la luz de lo sucedido en la implementación de la AUH, se vincula al cumplimiento de las condicionalidades para poder recibir el ingreso ante la insuficiente provisión estatal de oferta de infraestructura en los sistemas públicos de salud, educación y escasa provisión estatal de infraestructura de cuidado. Los adultos deberán cumplir y hacer cumplir requisitos referidos al control del embarazo, asistencia sanitaria preventiva, planes de vacunación y asistencia escolar pero para ello es el Estado el obligado a fortalecer los rendimientos de otras políticas sociales.

<sup>9</sup> Integrada por prestación básica universal, prestación compensatoria, retiro por invalidez, pensión por fallecimiento, prestación adicional por permanencia, prestación por edad avanzada. Para mayor detalle sobre el financiamiento del FGS ver artículo 18 de la ley 24.241.

Además de la acreditación de identidad, certificados filiatorios y, según el caso, de discapacidad y/o embarazo, al igual que para la AUH, el INCINI prevé por un lado la demostración semestral de la asistencia a la educación formal, mediante certificado de alumno regular. Dado que se conoce la falta de infraestructura educativa serán exceptuados de estos requisitos aquellos que acrediten la imposibilidad de continuación de la escolaridad por falta de vacantes en el sistema público.

En el caso de los niños o niñas menores de 5 años, también debe acreditarse la realización de controles médicos, ya sea en establecimientos públicos o privados, así como las certificaciones de cumplimiento de las vacunas obligatorias.

En este punto es preciso decir que la implementación de la Asignación Universal por Hijo provocó una gran migración de alumnos/as del sector privado hacia el público y una flexibilización de las condiciones de asistencias y regímenes de tutorías o actividades en el hogar, lo cual puso en cuestión la calidad de la oferta educativa.

En el sector público de salud, a pesar del Plan Nacer<sup>10</sup> (actual SUMAR) del Ministerio de Salud, la implementación de la Asignación Universal por Hijo significó una sobrecarga de tareas del personal de los efectores, sin que se hubieran implementado estrategias para el aumento de la planta de personal y manteniendo el déficit de infraestructura, principalmente en el primer nivel de atención.<sup>11</sup>

A los déficits en materia de salud y educación se suma la escasa oferta estatal de dispositivos de cuidado para la atención de los niños/as mientras sus padres trabajan, y lo inaccesible de la oferta privada de cuidado para los sectores más vulnerables. En los sectores más pobres, la oferta de organizaciones comunitarias aparecen como medios proveedores de cuidado, aunque no cuentan con reconocimiento oficial del Ministerio de

Educación, lo cual abre un debate muy serio en torno a la tensión del derecho a la educación y el derecho (aún no consagrado como tal) al cuidado para todos/as los niños/as y adolescentes, pero en particular para la franja de población de 0 (cero) a 5 (cinco) años, integrada por 4.013.782 personas. Esto produce un efecto desigualador abrumante: ante la ausencia de dispositivos estatales de cuidado, los niños/as más pobres acceden a dispositivos comunitarios que carecen de los elementos pedagógicos correspondientes –o al menos ello no se encuentra garantizado por el Estado–, mientras que los de clase media y alta acceden a dispositivos privados, que sí cuentan con la debida formación pedagógica.

Es importante tener en cuenta que la propuesta del INCINI, al ser un ingreso incondicional, la obligación relativa a los controles de salud o asistencia escolar de los/as niños/as y adolescentes no estaría dirigida a los ciudadanos individuales sino que el foco pasa a estar puesto en obligar al propio Estado a mejorar y ampliar la oferta estatal, es decir, proveer infraestructura que garantice de manera efectiva altos niveles de cobertura y calidad de la oferta estatal. De esta forma, se presenta otro efecto positivo de la implementación del INCINI, que pasaría a ubicarse como un eje articulador entre diferentes sectores proveedores de bienestar. Es decir se comprende que en cualquier régimen de bienestar tanto el Estado, el mercado, la sociedad civil y las familias tienen un rol que cumplir en la provisión de bienestar y en este punto las familias deben cumplir con todas aquellas acciones destinadas a brindar al niño condiciones básicas para su desarrollo personal sobre los/as niños/as. Ahora bien, en el marco del INCINI y a diferencia de la lógica de Asignación Universal por Hijo que responsabiliza individualmente a las familias ante el incumplimiento de las responsabilidades aplicándoles sanciones en cuanto a los montos otorgados o dándolas de baja; la lógica ante el incumplimiento de las responsabilidades será un alerta para que el Estado despliegue su capacidad para conocer las razones de dicho incumplimiento y trabajar en pos de la reparación. De esta manera se advertirá si los niños no van a la escuela porque no tienen vacantes, tienen que trabajar o cuidar a sus hermanos y es el Estado quien tiene que aplicar políticas para subsanar tales situaciones y no responsabilizar individualmente a las familias por tales circunstancias.

Es preciso resaltar que el cumplimiento de las responsabilidades debe poner el foco en reparar la insuficiencia de ingresos de las familias pero sostenido por el fortalecimiento de otros sectores de políticas para que efectivamente los/as niños/as preventivamente se realicen controles de salud y no se vean obligados a trabajar, abandonando prematuramente el sistema educativo, o disminuyendo notoriamente su rendimiento en el mismo. Esto deteriora su calificación al interior del mercado de trabajo y la posibilidad de obtener empleos calificados en el futuro.

Como resultado, la formación educativa de muchos de ellos y su calificación para trabajar se resiente

10 Con financiamiento del Banco Mundial, que invierte recursos para mejorar cobertura de salud y calidad de atención a mujeres embarazadas, púerperas (hasta 45 días luego del parto) y niños/as menores de 6 años, el Plan Nacer es un subsidio a la oferta, en tanto que la Asignación Universal por Hijo y la Asignación Universal por Embarazo transfieren recursos para los hogares con niños/as que constituyen la demanda de servicios.

11 A partir de 2012 el Plan Nacer se integró al Programa SUMAR y expandió su cobertura hacia todos los niños y jóvenes menores de veinte años y a las mujeres entre 20 y 64 años que se encuentren sin seguro de salud. La creación del Programa SUMAR tuvo un amplio impacto en la cobertura. En 2012 la cantidad de receptores comunes entre la Asignación Universal por Hijo y el Plan Nacer era de 994.785 niños y niñas menores de 6 años; un año más tarde (2013), cuando se crea el Programa SUMAR, el número aumenta a 2.577.108; y en 2014 alcanzó un total de 2.944.882 receptores comunes de ambas políticas. En el mes de mayo del presente año se anunció la extensión del Programa SUMAR a los varones de 20 a 64 años sin cobertura explícita, que se estima que son cerca de 4 millones.

y, de esta forma, se deterioran sus posibilidades de obtener empleos plenos, no sólo en el presente sino también en el futuro. Una persona que se incorpora de manera anticipada al mercado laboral, haciéndolo generalmente en actividades informales, marginales o directamente vinculadas al delito, no sólo abandona su proceso educativo formal sino que tampoco cuenta con la posibilidad de acumular destrezas y conocimientos mediante un proceso de “aprendizaje en el empleo”.

En suma, el INCINI se inscribirá en una matriz de políticas sociales intersectoriales e irá acompañado del correspondiente aumento y redireccionamiento del gasto social para reformas que amplíen y mejoren la calidad de la oferta de los servicios de salud y educación, y en la división de las responsabilidades de cuidado que pasarán a ser garantías de igualdad material y a constituirse como verdaderas redes de bienestar para las familias.

El INCINI evita algunos de los problemas típicos de los programas focalizados que requieren de amplias maquinarias burocráticas (ANSES, MDS, etc.) para comprobar el estado de necesidad de las familias, destinados a la evaluación del nivel de ingresos y condiciones de vida de los receptores mes a mes y la llamada “trampa de la pobreza” (la necesidad de optar entre permanecer en estos programas o mejorar los ingresos por fuera, sin que haya un tiempo donde las familias puedan estabilizarse económicamente antes de tomar decisiones).

Esto significa que: 1) se evitarían excesivos gastos administrativos, de dudosa eficiencia, en tanto se requieren complejos sistemas de gestión para la

evaluación permanente de los ingresos familiares; 2) no se desestimulan los esfuerzos personales para la búsqueda de ingresos alternativos, al tiempo que se generan condiciones para que no se acepten relaciones laborales de “explotación”; 3) evita las situaciones de clientelismo al eliminar las mediaciones para acceder a los beneficios.

El INCINI no sólo aborda la cuestión de la pobreza sino que al ser universal incorpora como sujetos de políticas a todos los/as niños/as y adolescentes también de las clases medias. Una política destinada a la niñez, de carácter universal e incondicional, debe asumirse entonces como una responsabilidad del conjunto de la sociedad. Dado que el ingreso es “básico” y no es incompatible con otros ingresos laborales o no, tampoco se perderían estímulos al trabajo.

Es por ello que una política de este tipo debería verse como el inicio de un camino cuyo objetivo final es el establecimiento de redes de seguridad social más amplias.

El proyecto presentado por el Ejecutivo viene a resolver parcialmente un problema que precisa una medida de fondo mayor. Por esa razón, proponemos un proyecto superador que resuelve las deficiencias que hoy tiene la Asignación Universal por Hijo y reconoce expresamente el derecho a todos los niños/as a recibir un ingreso de manera incondicional que les garantice pisos de igualdad.

*Fernando Sánchez.*

suplemento 1