



Sebastián Valencia Quiceno

Estado del arte sobre renta básica



Sebastián Valencia Quiceno

**Estado del arte sobre
renta básica**

©Escuela Nacional Sindical, 2012

Calle 51 N° 55-78

Tel.: 513 31 00 - Fax: 512 23 30

E-mail: fondoeditorial@ens.org.co

www.ens.org.co

Apartado Aéreo 12 175

Medellín, Colombia

Estado del arte sobre renta básica

Sebastián Valencia Quiceno

Diagramación: Raúl H. París

ISSN: 1794-9270

Este documento se ha realizado con el apoyo de



CONTENIDO

Introducción	5
Primera parte	9
Comparación entre tres hitos de la renta básica en América Latina	9
Segunda parte	33
Brasil. La renta básica de ciudadanía	33
Argentina. Ingreso ciudadano para la niñez (Incini)	39
México. Pensión ciudadana universal.	48
Colombia. ¿En el camino hacia la renta básica?.	52
Conclusiones	57

INTRODUCCIÓN

Es un lugar común afirmar que en América Latina el debate sobre la renta básica es reciente y que los esfuerzos deben dirigirse a promoverlo más allá del ámbito académico, así como a promoverlo en propuestas políticas. Para Colombia el libro publicado en el año 2002 por la Escuela Nacional Sindical, *La renta básica: más allá de la sociedad salarial*, se convirtió en el hito de la discusión sobre la importancia, pero sobre todo, la viabilidad de establecer un ingreso ciudadano incondicional. Este primer esfuerzo desafortunadamente no tuvo un impacto amplio en la agenda de los diversos actores sociales, ni tampoco en la discusión de las políticas públicas. Son pocos los artículos que en torno a la renta básica o ingreso ciudadano se han publicado en el país que hayan tenido un impacto significativo en torno a promover un debate tan importante como es el de las estrategias para la distribución de la riqueza y la lucha contra la desigualdad y la pobreza.

Pero la situación colombiana, parece ser normal en la mayoría de países latinoamericanos, donde el movimiento que debate y promueve la renta básica se circunscribe a ámbitos académicos y a algunos mo-

vimientos sociales. Sin embargo, ante este difícil panorama, se destacan los esfuerzos desarrollados en tres países de la región: Argentina, México y Brasil. La renta básica, concebida como un debate en los contextos y problemas de países ricos o desarrollados, ha encontrado en estos tres países diversos caminos, tanto para asumirla como un enfoque para discutir la política social y sus alternativas, como para el desarrollo concreto de políticas públicas sociales de corte universalista que busquen establecer un ingreso ciudadano de manera incondicional.

Luego de la búsqueda de material y de experiencias en torno a la renta básica en América Latina, el presente trabajo se centrará en analizar algunos textos que se han escrito en los tres países mencionados. Las principales razones para centrarse en estas experiencias son las siguientes: Argentina y México ofrecen reflexiones muy serias en torno a la organización de diversos actores políticos y académicos para buscar que la renta básica sea una realidad, partiendo de asumir esta propuesta como un enfoque crítico para analizar y evaluar la política social actual que se desarrolla en América Latina y para mostrar de manera concreta como las estrategias focalizadoras no cumplen con sus objetivos de superar la pobreza, sino que al contrario profundizan y ocultan serios problemas de desigualdad. Y Brasil, nos ofrece una de las mejores experiencias de cómo se ha construido una propuesta de tipo legal para avanzar en el establecimiento gradual de un ingreso ciudadano universal e incondicionado. Estas dos son las principales razones que hacen que estemos ante las experiencias más relevantes en América Latina sobre renta básica; pero tras estas dos razones se oculta otra muy importante: tras los esfuerzos académicos y políticos, se han establecido en los tres países redes académicas y políticas que se articulan para promover debates, desarrollar estudios y apoyar esfuerzos políticos en torno a la renta básica o ingreso ciudadano. Estos tres países son los únicos que cuentan con redes nacionales que han sido reconocidas por la BIEN (Basic Income Earth Network),¹ que es la red

1. www.bien.com Describir la red: participantes, principales eventos.

mundial de renta básica y que cuenta con más de veinte redes nacionales y con la presencia y apoyo de los principales actores y académicos que han creado y desarrollado la propuesta de renta básica, como es, por citar un solo caso, la presencia de Philip Van Parijs, quién ha sido presidente de la red y ahora actúa como benefactor.

El presente documento presenta los resultados del estado del arte sobre la renta básica en dos partes:

En primer lugar, se desarrolla una descripción de tres libros que constituyen esfuerzos similares por promover la propuesta básica en tres países concretos: Colombia, Argentina y México. Los libros a analizar son: *La renta básica, más allá de la sociedad salarial*, publicado por la Escuela Nacional Sindical en el año 2002; *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, publicado por el Centro para el estudio de políticas públicas (CIEPP) de Argentina, en el año 2004; y por último, el libro *Derecho a la existencia y libertad real para todos*, publicado por la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y la Secretaría de Desarrollo del Distrito Federal, en el año 2007.

El análisis de los tres textos permitirá mostrar los avances en la discusión sobre la renta básica en América Latina, debido a que los textos han sido publicados en momentos diferentes, permitiendo ver como en los últimos ocho años, se ha desarrollado la discusión sobre la renta básica. Por tanto, en esta parte se destacan de manera general las principales temáticas, el estado de la discusión y se perfilan hacia donde se dirigen los esfuerzos no sólo en cada país sino en América Latina de los grupos que consideran a la renta básica una apuesta política seria.

La segunda parte describe los esfuerzos que desde las políticas públicas y el escenario político se han desarrollado en los tres países donde la renta básica ha tenido un mejor impulso. De Brasil se describirán las dos leyes que se han promulgado hasta el momento y en qué nivel de desarrollo se encuentra la última, que establece la renta de ciudadanía. La experiencia argentina nos mostrará el esfuerzo de movimientos sociales, académicos y políticos por promover el INCINI, el ingreso ciudadano para la niñez como una estrategia gradual para desarrollar la

renta básica. Y por último, la experiencia mexicana aporta dos elementos centrales: la existencia de un marco jurídico que pone a los derechos en el centro, a través de la ley de desarrollo social del Distrito Federal, que ofrece garantías reales que permiten la viabilidad de la renta básica como una de las formas de garantizar los derechos de los ciudadanos; y la pensión ciudadana universal, como una experiencia concreta de desarrollo gradual de la renta básica en el Distrito Federal.

De estas tres experiencias se desprenden no sólo aprendizajes, sino una agenda que servirá para que diversos movimientos en otros países de la región promuevan de una manera efectiva la propuesta de renta básica.

Para terminar esta segunda parte, se analizará un documento que a la luz de la propuesta de renta básica presenta algunos avances de la política social desarrollada en Bogotá.

Por último, se ofrecen un conjunto de conclusiones sobre la situación actual del debate y posibles caminos para su futuro desarrollo y concreción como instrumento de la política social.

PRIMERA PARTE

En esta primera parte se hará una breve caracterización de cada uno de los libros mencionados en la introducción, con el objeto de evidenciar los avances que se han dado en la discusión de la renta básica en América Latina, iniciando por el proceso de dar a conocer la propuesta, como sucede con el libro publicado por la Escuela Nacional Sindical, hasta llegar a analizar algunas de las implicaciones en diversos ámbitos (tributario, política social, mercado de trabajo, entre otros) de la aplicación concreta de la propuesta de renta básica en un contexto específico.

Comparación entre tres hitos de la renta básica en América Latina

Colombia, 2002. La renta básica, más allá de la sociedad salarial

El libro *La renta básica, más allá de la sociedad salarial* publicado por la Escuela Nacional Sindical en el año 2002, tiene como principal objetivo introducir de manera seria y argumentada la discusión sobre

la renta básica con el objeto de dar a conocer las principales líneas teóricas, como los avances organizativos que se han alcanzado en algunos países para implementar esta propuesta.²

El libro parte de reconocer, tal como lo afirma Philippe Van Parijs, que la renta básica es una discusión sobre problemas que aquejan a los países desarrollados y que apenas empieza a plantearse en países con menor desarrollo o considerados como no desarrollados. Por tanto, las referencias de Van Parijs frente a experiencias concretas se dirigen hacia el caso brasileño donde para el 2002 se debatía el proyecto de ley de garantía de renta mínima, que establecía a través del programa Bolsa Escolar, una forma de ingreso mínimo para familias con niños con un ingreso inferior a cierto monto, pero con la condición de que los niños entre 7 a 14 años deben asistir a la escuela.³

A continuación se describen los principales elementos que el libro publicado por la ENS aporta en la promoción del debate y en la apertura de una discusión democrática sobre el tema.

Definición

La definición del concepto de renta básica en el libro no es objeto de una amplia discusión. Empezando por el texto inicial del profesor Van Parijs, se puede afirmar que la enunciación de los elementos que integran dicho concepto se encuentra muy avanzada y que lo que se presenta en otros textos ya son análisis sobre los fundamentos políticos, éticos y económicos; pero no existen una discusión sobre si la renta básica es tal o cual cosa.

Señal de lo anterior es que en el libro sólo un artículo asume de manera específica la explicación y desarrollo del concepto renta básica. En el artículo de los profesores Daventos y Casassas se presenta una definición bastante completa del concepto, que define la renta básica

-
2. Jorge Giraldo (ed.), *La renta básica, más allá de la sociedad salarial*, Escuela Nacional Sindical, 2002, Medellín.
 3. La ley que garantiza la renta de ciudadanía en el Brasil será analizada en la segunda parte de este documento.

como “un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser sus otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quien conviva”⁴

De esta definición se desprenden cuatro elementos esenciales de la definición que son claves para entender el concepto renta básica:

- Se trata de una prestación que entrega el Estado. La discusión en este aspecto gira en torno a si el diseño y la entrega puede ser desarrollado por diferentes niveles de la administración pública.
- La prestación es entregada a cada miembro de pleno derecho. Este elemento consagra una de las principales características de la renta básica: su incondicionalidad.
- El tercer elemento del concepto es el referido a que la prestación la recibe incluso la persona que no quiera trabajar. Con este elemento se introduce quizá, uno de los aspectos que genera mayor polémica y discusión no solo en la discusión académica sino en la puesta práctica de la propuesta: la relación general entre renta básica, derecho al trabajo y mercado laboral.
- La recibirá tanto un rico como un pobre. Este último aparte, que enfatiza en la incondicionalidad de la prestación, tiene la importancia de que establece la renta básica como un derecho de ciudadanía. Este es una de las principales banderas de los movimientos a favor de la propuesta, ya que no se trata en ningún caso de establecer una medida que quede expuesta a la voluntad de un gobierno específico, sino que se trata de la realización de un derecho ciudadano que permite fortalecer la dimensión social de la ciudadanía.

Es necesario aclarar, que la discusión sobre la definición del concepto es diferente a los análisis que más adelante se presentan en torno

4. Daniel Raventos y David Casassas, “La renta básica como caja de resistencia: poder de negociación y libertad como no-dominación”, en: Jorge Giraldo Ramírez, *La renta básica, más allá de la sociedad salarial*, Escuela Nacional Sindical, 2002, Medellín, p. 117.

a la renta básica como enfoque o como análisis de economía política.⁵ Lo que merece destacarse acá es que la renta básica ha logrado convertirse en una categoría política, social y económica que permite a diversos movimientos sociales y políticos proponer estrategias alternativas viables para la política social sustentada en el principio de la universalidad de las prestaciones contenida en dicha política social.

Fundamentos de la propuesta

Junto con la definición de la renta básica, frente a la cual existe un consenso amplio entre los defensores de la propuesta; también puede afirmarse que existe un conjunto de razones que constituyen la fundamentación de la renta básica, en tanto, asumen la justificación moral y política de la propuesta desde diversas perspectivas teóricas. A continuación se enuncian de manera sintética las principales perspectivas que se asumen en el libro y que sin duda, son la base filosófica de la renta básica y que con el tiempo y el desarrollo práctico de la propuesta han logrado un nivel de refinamiento muy importante.

El principal argumento que justifica la existencia de una renta básica es el que considera que un ingreso ciudadano incondicional es una excelente manera de garantizar la libertad de los individuos. Pero no basta con esta simple afirmación, el desarrollo de la libertad que se defiende desde la renta básica posee connotaciones especiales. En primer lugar, se trata desde una libertad política asociada a la propiedad como la manera de lograr independencia socioeconómica por parte de cada individuo.⁶

El avance en la libertad e independencia del individuo al contar con condiciones para tomar sus propias decisiones, lleva a construir uno de los principales argumentos sobre la conveniencia de la renta básica, este es, el del aumento del poder de negociación de los ciudadanos, lo que les permite contar con la autonomía necesaria para llevar a cabo su

5. Tal como lo desarrolla Rubén Lo Vuolo en su texto *La economía política del ingreso ciudadano*, el cual es analizado más adelante.

6. Raventos, *op. cit.*

plan de vida. De este argumento, se desprende una de las discusiones más fructíferas y es la que relaciona la renta básica con las condiciones para conseguir trabajo y en el trabajo. La renta básica al otorgar autonomía material y en los ingresos de cada individuo, fortalece su capacidad de negociación ante una opción laboral determinada, mejorando sus condiciones económicas, pero sobre todo, impidiendo que se ponga en riesgo su dignidad al poderse negar a aceptar trabajos precarios para poder sobrevivir. “El ingreso universal se justifica, porque es una liberación real del trabajo penoso para todos”.⁷

En tercer lugar y también como consecuencia de la garantía de la libertad en un sentido material, los autores participantes en el libro de la ENS, sostienen que una de las razones más importantes para evaluar la importancia de la renta básica es que se trata de un derecho de ciudadanía. Al entrar al campo de los derechos, la fundamentación se dirige a defender la incondicionalidad de la prestación y a reconocer que la renta básica debe convertirse en una prestación necesaria que ayuda a definir el contenido básico de la ciudadanía. Sin la existencia de un ingreso básico incondicional no se podría hablar de la existencia de ciudadanos en todo el sentido de la palabra. Una de las principales escuelas teóricas que defienden la renta básica como un derecho es el republicanismo, que concibe al ciudadano con condiciones materiales, ya que considera que “existe una fuerte correlación entre la propiedad entendida como independencia material y la posibilidad de una plena inclusión en la ciudadanía”.⁸

Aunque es menos enunciado en los textos, no se puede ocultar la importancia que tiene la fundamentación desde la igualdad de la renta básica. Como lo afirman González y Sarmiento, la renta básica respeta el principio de igualdad en la repartición de derechos y deberes básicos. Y citando a Van Parijs afirman “y además, es compatible con el

7. Jorge Iván González y Alfredo Sarmiento, “El ingreso básico universal y la focalización”, en: Jorge Giraldo, *La renta básica, más allá de la sociedad salarial*, Escuela Nacional Sindical, 2002, Medellín, p. 156.

8. Raventos, *op. cit.*, p. 113.

principio de desigualdad, porque incorpora un criterio maximin: las desigualdades únicamente se justifican si favorecen más a quienes tienen menos”.⁹

Renta básica y Estado de bienestar

El primero que señala la pertinencia de analizar la relación entre renta básica y Estado de bienestar es Van Parijs, y lo hace desde una perspectiva crítica del modelo de bienestar. Van Parijs señala cómo el modelo de transferencias del Estado de bienestar sólo se focaliza en las personas excluidas por el sistema de mercado, lo que produce una estigmatización de los beneficiarios, generando la “trampa de exclusión”.¹⁰ Ante esta crítica, Van Parijs presenta a la renta básica como una prestación que no estigmatiza porque no se trata de una asistencia sino que es un derecho de todos.

Pero la crítica al Estado de bienestar no sólo se dirige al modelo de transferencias y focalización que más adelante abordaremos con mayor profundidad. La crítica va dirigida con mucha fuerza a las bases del modelo. La mayoría de autores señala como la meta que se buscaba con el Estado de bienestar de alcanzar seguridad económica basada en el pleno empleo y el funcionamiento de instrumentos de política económica, social y laboral, se encuentra muy débil, hasta incluso pensar en que ya no es viable. Entre las principales razones para esta crisis del modelo se encuentran “los efectos perversos de la política social y de la financiación del Estado de bienestar: las cada vez más crecientes necesidades de financiación y la tendencia a atender cada vez más ne-

9. González, *op. cit.*, p. 156.

10. La trampa de la exclusión se define como la situación en la que pueden caer las personas objetos de estrategias de subsidios condicionados a ciertas condiciones socioeconómicas. Debido a que para cumplir los requisitos para obtener el beneficio la persona o la beneficiaria deben encontrarse en condiciones de pobreza o exclusión y muchas veces al obtener un trabajo formal quedan por fuera de tal beneficio; generando un análisis costo-beneficio, donde resulta más conveniente para la familia continuar recibiendo el subsidio y así no mejoran sus condiciones económicas.

cesidades sociales, no siempre desde criterios de progresividad y redistribución, han puesto en cuestión la estabilidad financiera del sistema de bienestar; y los fallos del Estado: los clientelismos, los excesos de burocracia, las ineficiencias públicas, están entre las razones esgrimidas para cuestionar la intervención estatal en economía (y, por ende, en política social)”¹¹

La renta básica no se constituye como una herramienta para salvar el Estado de bienestar o disminuir su crisis. La renta básica surge como un modelo alternativo para enfrentar los problemas actuales de la sociedad, principalmente en el campo social, desarrollando un enfoque diferente de la política social basada en el universalismo y dejando atrás los mecanismos focalizadores que terminaron estigmatizando y generando más exclusión.

Renta básica y focalización

Uno de los principales aportes del libro de la ENS, es la discusión entre ingreso básico ciudadano y focalización, esto es entre políticas universalistas y políticas focalizadas en el campo social. Los profesores González y Sarmiento asumen la renta básica o el ingreso básico universal (IBU) desde dos perspectivas: en primer lugar, asumiendo la propuesta del profesor Van Parijs de la renta básica como un mecanismo necesario para el paso del capitalismo hacia el comunismo;¹² y en segundo lugar, el IBU se convierte en un punto de referencia para analizar las modalidades de focalización, que se distinguen por ser una de las herramientas principales a través de las cuales se buscó la realización del Estado del bienestar. Para los autores la discusión no se dirige a discutir la pertinencia de la focalización en condiciones de escases de recursos, sino si su dinámica es compatible con la universalización.¹³

11. Francisco Ramos, “Empleo y renta básica: chantaje de la supervivencia o autorrealización”. en: Jorge Giraldo, *La renta básica, más allá de la sociedad salarial*, Escuela Nacional Sindical, 2002, Medellín, p. 63.

12. González, *op. cit.*, p. 161.

13. González, *op. cit.*, p. 162.

Este análisis realizado en el año 2002 resulta de gran trascendencia debido al desarrollo que ha tenido la estrategia focalizadora en nuestro país con el desarrollo de las transferencias condicionadas, como las implementadas en el programa “Familias en acción”. Los autores sostienen la necesidad de realizar un análisis de cada paso del proceso focalizador con el objeto de evaluarlo y poder determinar qué tipo de estrategia focalizadora se convierte en el primer paso para llegar al establecimiento de un subsidio básico universal; ya que para los autores, la focalización debe asumirse como etapa previa de la universalización. El análisis pormenorizado que realizan en torno a identificar las condiciones que debe poseer una estrategia focalizadora para alcanzar la universalidad, lleva a la conclusión de que “en el caso colombiano, la focalización dirigida hacia conglomerados tiene dos ventajas. Primero, permite mejorar los alcances de la focalización individual. Y segundo, contribuye a crear una sociedad mejor. Sin embargo, para que esta forma de organización sea compatible con los principios fundantes del liberalismo/igualitario es indispensable poner en práctica políticas que redistribuyan la riqueza y que favorezcan la inclusión social”.¹⁴

El mensaje final es que un IBU es posible en países como los nuestros, pero desarrollando sistemas graduales que a través del uso de herramientas de focalización adecuadas pueda avanzar en la construcción de sociedades ordenadas.

Renta básica-empleo-trabajo-actividad

Sin lugar a dudas el libro *La renta básica: más allá de la sociedad salarial*, contiene de los tres textos que se analizan en esta primera parte, la mejor caracterización de la discusión en torno a los efectos y las relaciones que pueden generarse entre la renta básica y el derecho al trabajo. De este texto se destacan cuatro discusiones diferentes en torno a este tema:

14. González, *op. cit.*, p. 183.

La renta básica como estrategia para atacar el problema del empleo

En su texto, Philippe Van Parijs, plantea que su primera fuente de inspiración para proponer la renta básica fue la siguiente pregunta: ¿cómo luchar contra el desempleo en los países ricos sin contar con un crecimiento económico muy acelerado? Esta pregunta se hace en el marco de la tensión que se producía entre el desempleo, la producción y la productividad.¹⁵ Ante preguntas sobre cómo generar mayor empleo, pero sin generar grandes niveles de productividad que producirían desastres ambientales, Van Parijs considera que una solución se encuentra en la desconexión parcial pero sistemática entre la contribución al crecimiento y el beneficio que se deriva del mismo, esto se logra a través de la creación de un dividendo social, que sería un método suave de redistribución del empleo disponibles, gracias a que cada ciudadano contaría con ingreso básico, lo que le permitiría, sobre todo a los trabajadores, flexibilizar sus jornadas de trabajo y así contar con mayor posibilidad de contratar más personas.

Renta básica y la redefinición del concepto de trabajo

La necesidad de redefinir el concepto de trabajo, tiene un primer fundamento en la necesidad de atacar al carácter instrumental del trabajo y en la búsqueda de mecanismos y herramientas que ofrezcan alternativas a la primacía de la instrumentalidad. La mejor manera es la de diferenciar entre actividad, trabajo y empleo.

La primera distinción relevante es entre actividad y empleo; ya que se debe comprender que los seres humanos desarrollan diferentes tipos de actividades, y una de ellas, es la actividad que le puede generar una remuneración o ingreso o que tiene valor socialmente útil. En ese conjunto de actividades valoradas socialmente por la utilidad que genera

15. Philippe Van Parijs, “La renta básica: ¿qué, cómo y cuándo en el Norte y en el Sur?” en: Jorge Giraldo, *La renta básica, más allá de la sociedad salarial*, Escuela Nacional Sindical, 2002, Medellín.

se encuentra el trabajo, que se define como una actividad que produce beneficio externo a la misma actividad, el trabajo asalariado o empleo es un subconjunto del trabajo, lo que lleva a sostener que el trabajo asalariado no es la única forma de trabajo. Trabajo asalariado o empleo son mecanismos de obtención de rentas y son los que ofrecen una perspectiva económica al trabajo al poder establecerse como mercancía.¹⁶

El segundo elemento que requiere ser analizado y transformado, el de la ética del trabajo que actualmente se impone en la sociedad, ya que merece una resignificación, que permite que el trabajo deje de ser considerado una carga y una obligación y se relacione con la realización de valores como la autorrealización del individuo. La ética del trabajo o ciertas éticas del trabajo lo entienden como principal mecanismo de expresión y realización de las actividades humanas.

Una de las principales críticas a la renta básica, considera que esta propuesta al ser incondicional generaría una situación de injusticia debido a que incentivaría que muchas personas dejaran de querer trabajar, imponiendo cargas innecesarias e inequitativas a quienes si trabajan. Se argumenta que la renta básica incentivaría la pereza.

Ante esta discusión los defensores han afirmado que igual que existe un derecho a hacer algo, existe un derecho correlativo a no hacerlo.

Renta básica y mercado de trabajo

La renta básica ayudaría a generar una redistribución del trabajo existente. La renta básica operaría como una estrategia dentro de la política social que generaría los siguientes efectos: mayor flexibilidad del mercado laboral, permite otra forma de reparto del trabajo, suaviza la aversión al riesgo, socava el carácter coercitivo de la relación laboral, fuerza a una mayor remuneración de aquellos trabajos no atractivos y permite desligar los trabajos de la renta percibida.¹⁷

La renta básica, se define en el libro, como un camino a la flexibilización del mercado laboral, en el sentido de generar condiciones para

16. Ramos, *op. cit.*, pp. 46 y ss.

17. Ramos, *op. cit.*, pp. 82 y ss.

que las personas tengan mejores condiciones para elegir el trabajo que deseen y que se evite al máximo tener que aceptar trabajos precarios como la única manera de obtener ingresos para sobrevivir.

¿Qué tipo de flexibilidad laboral se lograría con la renta básica? Se logra seguridad en los ingresos que permite plantear fórmulas contractuales más flexibles con vista a alcanzar mayores niveles de realización personal.¹⁸

A modo de conclusión: ¿cómo abordar la discusión entre el trabajo y la garantía a un ingreso?

La discusión sobre renta básica no sólo trae como efecto el debate sobre una nueva definición del concepto de trabajo, sino que su impacto es mucho más profundo ya que ofrece una perspectiva diferente sobre el valor del trabajo en la dinámica de la sociedad y en la vida de las personas. Con la pregunta sobre cómo garantizar ingresos básicos a cada persona de manera incondicionada, no sólo se busca impactar el mercado laboral o las relaciones laborales entre individuos, el mayor impacto está en que se afectan las maneras en que las personas pueden definir el sentido de la vida y el lugar del trabajo, pero sobre todo de las actividades que definen su proyecto de vida.

La propuesta de la renta básica, por tanto, discute la relación entre derecho al trabajo y vida digna, no sólo como la búsqueda de estrategias para garantizar condiciones mínimas de sobrevivencia y subsistencia, sino como garantizar que cada individuo defina de la mejor manera como será su proceso de autorrealización como persona.

En el ámbito concreto de la relación laboral, es evidente cómo se mejorarían las condiciones de negociación del trabajador frente al ingreso al mercado laboral; y cómo se podría cambiar la visión de la sociedad frente a trabajos considerados peligrosos y en muchas ocasiones indignos, pero necesarios. En este caso, con un ingreso garantizado para todo, se aumentará el valor del trabajo riesgoso, porque ya nadie

18. Casassas, *op. cit.*, p. 125.

tendrá que tomarlos como única opción para sobrevivir, sino que se podrá avanzar en la mejora de condiciones y disminución de riesgos de éste tipo de trabajos.

Argentina, 2004: Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano

El libro *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, publicado en el año 2004 por el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), con sede en Buenos Aires, asume un enfoque práctico para reflexionar sobre la renta básica. El propósito del texto es el de “analizar sobre modos de razonamiento, temas y problemas que alientan el debate sobre pertinencia, oportunidad y factibilidad de construir un sistema de instituciones públicas sobre la base de garantizar a todos los ciudadanos y ciudadanas un ingreso básico”.¹⁹

La novedad e importancia del presente libro radica en que a pesar de reconocer que los promotores de la propuesta de renta básica tienen aún la obligación principal de promover la difusión y conocimiento de la propuesta, la estrategia ya no consiste en difundir unas razones a favor o defenderse de unas críticas en perspectiva teórica, sino de ofrecer caminos para que la propuesta sea viable en contextos concretos, como lo son los países latinoamericanos y de manera concreta Argentina.

Los autores profundizan en la viabilidad política y económica de la propuesta, partiendo de la solidez teórica que se ha alcanzado hasta el momento. Solidez teórica que no sólo se ve reflejada en modelos de renta básica, sino en el establecimiento de un enfoque para analizar desde una perspectiva universalista la actual política social que se ejecuta en la región y los graves efectos que ha producido al no ser capaz de enfrentar eficazmente la pobreza y por no asumir una lucha seria contra la desigualdad.

Este texto afirma políticamente la necesidad de avanzar en he-

19. Rubén Lo Vuolo, “Presentación” en: *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, CIEPP, 2004, Buenos Aires.

herramientas alternativas al modelo social imperante y caracteriza los nuevos caminos que deben tomarse para hacer de la renta básica un derecho de ciudadanía. Para esto, del libro se destaca su énfasis en la necesidad de crear un nuevo pacto social, lo que implicaría una reforma profunda de las principales instituciones públicas (entre ellas, los sistemas tributarios y de transferencias). Estos cambios generarían dos efectos importantes: una superación del modelo de Estado de bienestar caracterizado como un modelo en crisis y la construcción de las condiciones necesarias para un proyecto emancipatorio.

La renta básica: camino a un nuevo pacto social

Queda claro que la discusión de la renta básica en América Latina no tiene por propósito mejorar el modelo político y económico actual. Se requiere y eso busca la renta básica, un “nuevo acuerdo social”. Este nuevo pacto se plantea aportar en la construcción de instituciones públicas sobre la base de la garantía de un ingreso ciudadano para todas las personas. El texto reconoce que la propuesta de renta básica requiere ser dada a conocer en diferentes ámbitos, pero ese propósito lo realiza desde una discusión más concreta sobre instituciones públicas y una crítica al modelo actual existente.

El principal aporte que hace el texto es discutir y proponer la viabilidad de la renta básica, desde una reflexión de economía política que analiza la situación del modelo actual latinoamericano de política económica y social, mostrando como caso concreto el argentino.

En este texto la renta básica es una herramienta fundamental para salir del viejo consenso que se sustentaba en que “la seguridad del ingreso es el resultado de tener seguridad en el trabajo”.²⁰ Para este viejo consenso el mecanismo de inclusión era el de contar con el acceso a puestos de trabajo estables.

20. Rubén Lo Vuolo, “La economía política del ingreso ciudadano”, en: *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, CIEPP, 2004, Buenos Aires, p. 114.

Ante el fracaso de este viejo consenso, Lo Vuolo presenta los rasgos del consenso actual, el cual establece “la inseguridad en el ingreso como resultado de la inseguridad en el trabajo”. Esta premisa es lo que permite sustentar a los defensores del actual modelo que la búsqueda del pleno empleo no es posible, y mucho menos, una política universal de transferencias fiscales de ingreso. Y como resultado de lo anterior, se requiere separar el sistema tributario del sistema de transferencias fiscales con destino social.²¹

Ante este actual consenso, se propone un nuevo consenso que busca armonizar libertad, equidad y eficiencia. Considera necesario abordar el conflicto en torno al valor económico de la actividad humana, centrando la discusión en la siguiente pregunta: ¿cuáles son las fuentes de ingresos de las personas? Para responder esta pregunta, el nuevo consenso considera que debe deslindarse las funciones del salario.

Para desarrollar este nuevo consenso es necesario abandonar dos pilares del viejo consenso del Estado de bienestar: la mayor remuneración por años de antigüedad e igual remuneración por igual tarea. Estos cambios son posibles si se establece una renta básica y además se producen cambios profundos en las relaciones de las empresas. Para esto, según Lo Vuolo “un sistema institucional que permita un ajuste flexible de precios a nivel de cada empresa debe aliviar la presión económica y social que genera la función dual del salario: costo de producción e ingreso de los trabajadores (as). Para ello es necesario separar lo más posible esas funciones, de forma tal que la remuneración se vuelva más flexible pero que, a la vez, se garantice a los trabajadores (as) un piso básico de seguridad en el ingreso. Dos instrumentos aparecen como alternativas para ello: i) separación del ingreso pagado en la empresa entre un componente fijo y otro variable que remunere la participación de los trabajadores como si fuesen socios de la empresa en la que trabajan; ii) el ingreso ciudadano. Con la primera medida se reduce el componente fijo de los costos, pero los ocupados (as) pueden aumen-

21. Lo Vuolo, *op. cit.*, p. 127.

tar o disminuir sus ingresos según el resultado de la empresa. De esta manera, se aumentan los estímulos para que todos los involucrados en la actividad productiva se preocupen por el éxito de la empresa. Por supuesto, esto exige participación de los trabajadores (as) en la toma de decisiones sobre la gestión y la distribución de resultados. Con el ingreso ciudadano, toda la sociedad tiene interés en el desarrollo productivo de la misma, porque la posibilidad de pagar un determinado nivel depende de la generación global de la riqueza social”.²²

El nuevo consenso que se propone desde esta perspectiva, requiere como condición esencial “un sistema que combine la participación efectiva de los trabajadores en las empresas y un ingreso ciudadano pagado por fuera de la misma como el instrumento más efectivo para *disciplinar la cooperación* entre los diferentes agentes económicos. De una subordinación forzosa como la actual se pasaría a una *cooperación forzosa*”.²³

La renta básica y un nuevo modelo tributario

El otro gran aporte de este libro a la discusión de la renta básica en América Latina es el texto de Alberto Barbeito que brinda una primera aproximación al análisis de los sistemas tributarios y los sistemas de transferencias fiscales como necesarios para la viabilidad de la renta básica.

El texto de Barbeito parte de reconocer la pobreza como un tema complejo, frente al cual hay una dimensión que debe ser analizada con profundidad: “buscar la eliminación de la brecha existente entre los ingresos monetarios que la gente percibe por su participación en los mercados y lo que realmente necesita para cubrir estándares aceptables”.

Para atacar esta forma de pobreza se requieren políticas distributivas y para que estas políticas sean posibles se requiere la integración de los sistemas tributarios y de transferencias, situación que no se presenta en el contexto latinoamericano.

22. Lo Vuolo, *op. cit.*, p. 151.

23. Lo Vuolo, *op. cit.*, p. 152.

Los actuales sistemas se caracterizan por ser complejos y desiguales. Ambos sistemas, tributario y de transferencias sociales, ya no son universales sino que se producen focalizaciones de facto y diferenciaciones y segmentación de las prestaciones; lo que lleva al fortalecimiento del clientelismo político para acceder a los beneficios.

De manera concreta, Barbeito considera que los sistemas tributarios en América Latina poseen dos particularidades: bajo nivel de presión tributaria global y el predominio de la imposición indirecta. Lo anterior lleva a que se presente una escasa significación de la carga tributaria de los impuestos típicamente progresivos.

En conclusión, lo que se impulsa en América Latina, es un proceso de reformas que profundizan la desintegración de los esquemas de transferencias fiscales de ingresos y gastos. “El principal problema de los actuales esquemas reside en su desconocimiento de la necesidad de integrar las dos funciones que cumplen las personas frente al fisco: contribuyentes de impuestos y beneficiarios de subsidios”.

Para avanzar en un desarrollo concreto de la renta básica es necesario reformar los sistemas fiscales de los países latinoamericanos. Estos sistemas deberían plantearse como objetivos: brindar asistencia social directamente a las personas con ingresos propios nulos o insuficientes, y desarrollar criterios de equidad para la distribución de la carga impositiva: aplicación de tasas tributarias progresivas. Esto implica una integración operativa entre los esquemas de beneficios (transferencias) y los de impuestos.

Ante esta propuesta, surgen quizás, las críticas más airadas contra la renta básica de parte de “quienes son beneficiarios privilegiados de los esquemas de transferencias fiscales vigentes, principalmente los grupos de altos ingresos aliviados de responsabilidades tributarias”.²⁴ Aquí la discusión es en el plano político y tiene que ver con efectiva-

24. Alberto Barbeito, “La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social”, Rubén Lo Vuolo, *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, CIEPP, 2004, Buenos Aires, p. 208.

mente asumir responsabilidades sobre la distribución de la riqueza que produce un país o quedarse en modelos que priorizan la creación de riqueza y estimulan los proyectos individuales.

Para Barbeito, la posibilidad de crear una renta básica viable en América Latina requiere admitir la aplicación de escalas diferentes basadas en componentes particulares de las necesidades de las personas; esto es, la creación de un ingreso ciudadano parcial, debido a las restricciones económicas, políticas o administrativas. Y para esto, a modo de simples enunciados, Barbeito propone una agenda con los principales temas que deberán discutirse, tomando en cuenta el caso argentino, para reformar los esquemas de transferencias fiscales en la línea integradora del ingreso ciudadano: *i)* incorporación de la totalidad de los ingresos personales, ampliando la base tributaria y la recaudación del impuesto a las ganancias, haciendo al sistema más equitativo; *ii)* unificación del sistema tributario de los ingresos del trabajo; *iii)* unificación de la base tributaria nominal, dando simplicidad y transferencia en cuanto a la determinación de las responsabilidades contributivas; *iv)* simplificación de las deducciones impositivas, mediante la progresiva eliminación de las “deducciones especiales”, sustituidas por una única deducción de monto fijo, en la línea del ingreso ciudadano; *v)* integración de los esquemas de beneficios tributarios, buscando desarrollos graduales que lleven a la universalidad de estos beneficios.²⁵

Renta básica y mujer

En el énfasis por profundizar la propuesta sobre renta básica como una herramienta para luchar contra la exclusión, el libro plantea una reflexión necesaria sobre el impacto de un ingreso universal en las condiciones de la mujer.

En primer lugar, la renta básica tiene la característica de que “parte del supuesto de que no es necesario un tratamiento que busque ‘igualar en la diferencia’, ya que se ha comprobado ampliamente que la igualdad

25. Barbeito, *op. cit.*, pp. 210 y ss.

en la consideración no implica necesariamente igualdad en el tratamiento, y viceversa, el tratamiento de los sujetos en forma igualitaria tampoco equivale a considerar a todos como iguales”.²⁶ Lo anterior, lleva a que “la consideración de la mujer se incorpora a la discusión del ingreso ciudadano junto con la reivindicación de los derechos del conjunto de la sociedad, como ejemplo –tal vez uno de los más claros– de las situaciones de dependencia, subordinación e injusticia que se verifican como resultado del modo en que está organizada actualmente la sociedad”.²⁷

Bajo este nuevo enfoque, se le reconoce a la propuesta de renta básica que asume con seriedad el enfoque de género ya que esta propuesta impactaría de manera positiva las condiciones de discriminación que viven las mujeres, principalmente una forma de discriminación histórica y que ha sido de las más importantes en América Latina, la falta de remuneración a las distintas tareas socialmente útiles realizadas fuera del ámbito del mercado de trabajo remunerado. El hecho de introducir una renta básica ciudadana, modificaría “el status de la mujer y la consideración de los menores, tanto en su relación con los sistemas de protección social, como también en los modos o estilos de vida de las sociedades modernas”.²⁸

La renta básica busca consolidar un concepto de ciudadanía plena por medio del cubrimiento de las necesidades básicas de todos a través de un ingreso. La incondicionalidad, como rasgo fundamental de la propuesta de renta básica permite que la búsqueda de esa ciudadanía plena sea real y esto incluye la garantía de los derechos de las mujeres y el reconocimiento de su rol y de sus actividades como socialmente útiles y que aportan en el plano político, social y económico; ya que no se trata de reconocerlas como “víctimas”, sino a partir de su condición de ciudadanas.

26. Laura Pautassi, “¿Primero... las damas? La situación de la mujer frente a la propuesta del ingreso ciudadano”. en: Rubén Lo Vuolo, *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, CIEPP, 2004, Buenos Aires, p. 222.

27. Pautassi, *op. cit.*, p. 222.

28. Pautassi, *op. cit.*, p. 242.

México, 2007. Derecho a la existencia y libertar real para todos Renta básica y derechos sociales: libertad, igualdad y condiciones mínimas de existencia

En el proceso de encontrar los mejores argumentos y fundamentos para la viabilidad de la renta básica, el libro *Derecho a la existencia y libertad real para todos*, se destaca por abordar desde la realización de los derechos económicos, sociales y culturales una estrategia de fundamentación sólida. Esta solidez se debe a que la viabilidad de la renta básica en México se puede argumentar y defender a la luz de una ley de la República y Federal denominada de transformación social. La nueva institucionalidad social basada en la acumulación de derechos, que se estableció con la promulgación desde el 2000 de la ley de desarrollo social para el Distrito Federal, crea condiciones institucionales para combatir con mayor fortaleza la desigualdad y no solo a la pobreza.

Esta fundamentación jurídica parte por reconocer a la renta básica como una herramienta que haría parte del Estado social de derecho. El ingreso ciudadano no reemplaza ninguna herramienta del Estado social de derecho, sino que se busca incorporar la lógica de la universalización efectiva de los derechos. La búsqueda de la universalización debe procurar contar con indicadores que midan más allá del bienestar. Es necesario contar con indicadores en torno a la construcción de autonomía de las personas, de las familias, comunidades, grupos sociales y pueblos indígenas. El ingreso ciudadano ayuda a que las políticas sociales complementen libertad e igualdad.²⁹

Con el ingreso ciudadano no sólo se aliviaría la pobreza, sino que se avanzaría en la construcción de a la ciudadanía y su empoderamiento. Con el ingreso ciudadano se devuelve a la política social el sentido de responsabilidad ética. El texto mexicano parte de la idea de avanzar en la garantía del derecho a la existencia, tanto en la dimensión redistri-

29. Pablo Yanes, *Derecho a la existencia y libertad real para todos*, Universidad Autónoma Nacional de México y Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2007, Ciudad de México.

butiva como de garantía de la libertad. Ese derecho a la existencia exige la construcción de una ciudadanía dotada de condiciones materiales crecientes para el ejercicio de los derechos y el goce de las libertades.

Una de las principales conclusiones del texto es que la lucha no es solo contra la pobreza extrema, sino también contra la desigualdad. Y que un ámbito clave para esto es poner la discusión en torno a los derechos sociales y a los mecanismos tanto de exigibilidad de los derechos como de su universalización.

Políticas social universal vs. programas focalizados

Como se mencionó en el punto anterior, uno de los principales fundamentos para destacar la importancia de la renta básica o el ingreso ciudadano universal, como es denominado en el texto, es el de que la política social no sólo debe luchar contra la pobreza, sino que existe también la responsabilidad de atacar la desigualdad. Y si el camino para esto es el de la garantía de los derechos, como base de ampliación y consolidación de la ciudadanía, el esfuerzo desde lo normativo no debe darse a través de simples programas transitorios que establezcan prestaciones a grupos específicos, sino a través de leyes que garanticen derechos con permanencia en el tiempo y que se vayan garantizando de manera progresiva a todos los ciudadanos teniendo como meta la incondicionalidad de las prestaciones.

Bajo este objetivo, el texto mexicano ofrece importantes reflexiones sobre las ventajas de programas que tienden hacia la universalidad, como el ingreso ciudadano universal, frente a la existencia de programas y proyectos focalizadores. La experiencia mexicana ofrece la posibilidad de comparar de manera concreta estos dos modelos debido a la existencia a nivel nacional del programa Progres-a-Oportunidades,³⁰

30. El programa Progres-a (antes oportunidades) fue diseñado por el gobierno mexicano para, a través de un sistema de transferencias condicionadas, buscar el objetivo de combatir la pobreza en todo el país. Para lograrlo, este programa extiende la cobertura y mejora la calidad de los servicios que ya se otorgaban en Progres-a para estimular el desarrollo de capacidades, es decir, los apoyos

que desarrolla a través de transferencias condicionadas una de las formas más características de estrategias focalizadoras para la lucha contra la pobreza; y en el ámbito del Distrito Federal, el establecimiento de la pensión universal ciudadana, que viene siendo ejecutada desde hace varios años y que aparece como una estrategia gradual hacia el camino del establecimiento de una renta básica.³¹

La existencia y análisis de estas dos experiencias, lleva a los diversos autores a realizar una caracterización de las principales críticas a los modelos focalizadores. Estos programas producen segregación al definir a alguien como pobre, son proyectos que terminan siendo difíciles de controlar debido a la dificultad para identificar y evitar fraudes en la definición de los beneficiarios. Lo anterior lleva a que el costo de la operación y de la burocracia que requiere el programa sea bastante alto, sólo para garantizar que los beneficiados sean reales y sin contar los costos que se necesitan para entregar los beneficios. Y de manera estructural, estos programas no avanzan hacia la prevención del empobrecimiento de la sociedad.

Este modelo focalizador y sus serios problemas, es posible ahora contrastarlo con una experiencia concreta, tal como lo señala Marti Batres, Secretario de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. La pensión universal ciudadana se garantiza a todos los adultos mayores de 70 años (para el 2010, se ha rebajado la edad para acceder a esta pensión a los 68 años), de manera incondicional y universal. La asignación de la pensión ha permitido “la elevación de la autoestima de los adultos mayores, una calificación social distinta de los adultos mayores por parte de la sociedad, la visibilidad de los adultos mayores en el escenario de la sociedad, la reafirmación de su ciudadanía inde-

en salud, educación y alimentación. Asimismo, facilita y fomenta el acceso de las familias a nuevos servicios y programas de empleo, ingreso y ahorro. http://www.contigo.gob.mx/index.php?idseccion=12&programa_id=1

31. Sobre la pensión universal ciudadana, ver la segunda parte de este estudio donde se describe este programa.

pendientemente de su edad avanzada en el conjunto de la comunidad”.³² No se puede olvidar que el fundamento para esta prestación es la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal que garantiza los principios de universalidad, de exigibilidad, de igualdad y de equidad. Para Batres, la existencia de la pensión universal ciudadana es la posibilidad de que los países se pregunten sobre la necesidad de que frente a la riqueza de los países se garantice a un porcentaje de la población, unas condiciones materiales mínimas que permita vivir decorosamente.

Nueva justificación para la renta básica: la multiactividad

Del texto se destaca un concepto que desarrolla Julio Boltvinik en el artículo *El ingreso ciudadano universal y el fortalecimiento humano*: la multiactividad. Se trata de formas de empleos flexibles, discontinuos y evolutivos. Bajo el concepto de vida multiactiva, el tiempo de trabajo dejaría de ser el tiempo socialmente dominante, y tal como lo plantea Andre Gorz, llevaría a que dentro de la sociedad se impongan modelos para convenir entre las partes el tiempo para trabajar, en razón de las aspiraciones por las cuales las individualidades ricas y autónomas, de las que tiene necesidad la empresa, trascienden su función productiva y se convierten en irreductibles a ella.

Más allá de la sociedad salarial se dibujan así los contornos de una nueva civilización que corresponde a la aspiración mayoritaria a una vida multiactiva y a una autonomía que va más allá de la que muchas empresas han debido conceder a los trabajadores para superar el ‘fordismotaylorismo’.³³

Ante estos retos, el ingreso ciudadano universal ayudaría a con-

32. Marti Batres, “Derecho a la existencia y libertad real para todos”, en: Pablo Yanes, *Derecho a la existencia y libertad real para todos*, Universidad Autónoma Nacional de México y Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2007, Ciudad de México, p. 123.

33. Julio Boltvinik, “El ingreso ciudadano universal y el florecimiento humano”, en: Pablo Yanes, *Derecho a la existencia y libertad real para todos*, Universidad Autónoma Nacional de México y Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2007, Ciudad de México, p. 104.

solidar esta nueva realidad sin poner en riesgo los derechos de los ciudadanos, pero que por ahora estas propuestas son rechazadas por “los capitalistas”, ya que generan espacios de libertad y reconoce formas diferentes de trabajo como el doméstico o el voluntario. Para Boltvinick “la tendencia es hacia la multiactividad y ello requiere que el trabajador pueda decidir entre el valor de uso de su tiempo y el valor de cambio que le asigna el mercado”.³⁴

La gradualidad: camino cierto para la renta básica

La reflexión realizada en México sobre renta básica, a través del texto analizado, muestra que existe claridad y acuerdo entre los principales promotores de la propuesta sobre sus principales contenidos, sus ventajas y su fundamentación. En el ámbito de la puesta en práctica de la propuesta, este libro deja claro que para contextos como los latinoamericanos, la viabilidad de la renta básica debe tener como premisa la gradualidad del proceso. Esta gradualidad es la respuesta adecuada a las críticas que se han hecho sobre la inviabilidad práctica de la propuesta debido a la existencia de recursos escasos.

El acuerdo en torno a la gradualidad, es el resultado de las experiencias tanto en Brasil como en Argentina de ejecutar la propuesta. El resultado de los debates políticos en ambos países ha llegado a la necesidad de empezar con propuestas moderadas, que de acuerdo a las condiciones económicas y sociales se ampliarán gradual y progresivamente hasta lograr la universalidad del ingreso.

El caso brasilero es el más claro sobre el tema, debido a la experiencia desarrollada por el senador Suplicy y a los aprendizajes obtenidos fruto de la negociación política que se dio en el Congreso Brasilero para promulgar la ley que establece una renta de ciudadanía.

Una de las principales conclusiones del libro *Derecho a la existencia y libertad real para todos* es que la gradualidad del proyecto de renta básica debe implicar reformas en diferentes campos, como es el impositivo, para poner un solo ejemplo.

34. Yanes, *op. cit.*, p. 26.

SEGUNDA PARTE

En este aparte se describirán las tres experiencias más relevantes en América Latina para analizar la viabilidad de la renta básica. Esta lectura pretende ser crítica y mostrar debilidades y fortalezas de los procesos para evaluar su cercanía con la propuesta teórica presentada en la primera parte.

Brasil. La renta básica de ciudadanía

La experiencia brasilera ofrece interesantes reflexiones en torno a la posibilidad de promover el derecho a un ingreso ciudadano como política pública de nivel nacional. Bajo el liderazgo del senador Eduardo Suplicy, Brasil se ha convertido en el primer país que aprueba como derecho fundamental el ingreso ciudadano a través de una ley de la república.

Pero no han sido pocos los obstáculos que ha sufrido esta apuesta política por ser un derecho para todos los ciudadanos. El proceso de pasar de una renta mínima a una renta básica de manera gradual, a pesar

del soporte legal, no ha logrado concretarse. A continuación se narran los principales hechos y argumentos que muestran el camino recorrido por la propuesta en Brasil y el estado actual en que se encuentra.

Fundamentos y avances locales y regionales para la garantía de la renta mínima en Brasil

En su texto *De la renta mínima a la renta básica en Brasil*, publicado por la Escuela Nacional Sindical,³⁵ el senador Eduardo Suplicy narra con precisión el proceso histórico que se ha vivido para establecer un marco legal para la garantía de la renta básica de ciudadanía.

El primer hito en este proceso, fue el establecimiento del programa de renta mínima, “que beneficiaría, bajo la forma de un impuesto negativo sobre la renta, a todas las personas residentes en el país, mayores de 25 años y que tuvieran ingresos brutos mensuales inferiores a Cr\$45.000, que correspondían a 2,5 veces el salario mínimo de la época. El impuesto de renta negativo correspondería al 50% de la diferencia entre aquel parámetro y la renta de la persona, en el caso de que la persona estuviera trabajando, y del 30% en caso de no tener ingresos o no estar ejerciendo actividad remunerada.”³⁶

Pero además de haber avanzado en establecer la renta como ley, el senador Suplicy como uno de los principales representantes del Partido de los Trabajadores (PT) ha buscado que la renta básica haga parte de la plataforma política que su partido ha presentado a las elecciones presidenciales brasileñas. Por tanto, en 1998 en el programa del PT quedó establecido que “el programa de gobierno del PT incluirá el programa de garantía de la renta mínima (PGRM) con el objetivo de asegurar a los brasileños un nivel mínimo de renta capaz de atender sus necesidades básicas como un derecho de ciudadanía. Este programa debe tenerse en cuenta para los proyectos en discusión sobre el asunto en el PT y el congreso nacional, como uno de los instrumentos clave para combatir

35. Giraldo, *op. cit.*

36. *Ibid*, p. 262.

el hambre y la miseria”.³⁷ Por tanto, con el triunfo de Luis Ignacio Lula da Silva, la propuesta de renta mínima entró a hacer parte de los compromisos que el nuevo gobierno hizo con los brasileños.

El camino para hacer realidad la renta básica en Brasil toma forma cuando en 1998 se implantan la Bolsa Escuela y el Programa de Garantía a Renda Familiar Mínima (PGRFM) en el Distrito Federal y Campinas, seguidos por el programa de renta mínima de Ribeirão Preto, que comenzó a dar resultados positivos, contribuyendo a reducir la deserción escolar y a mejorar la calidad de vida de las familias, su autoestima, y la actividad económica de las respectivas regiones, según diversos análisis de estudiosos que acompañaron las experiencias.³⁸

El impulso que ha tenido la renta básica en Brasil ha tenido tanto impacto que tal como lo plantea el senador Suplicy, la propuesta no solo ha tenido desarrollos en el marco nacional, sino que se han venido desarrollando y ejecutando experiencias en diversos Estados y municipios del país. Se cita como experiencia ejemplar el caso del Gobierno estatal de São Paulo —así como la mayoría de los Estados hoy—, que tiene otros programas de naturaleza semejante: “Complementando la renta, creado en 1997, que beneficia a las familias con renta mensual inferior a R\$50 per cápita mensual y, también, Alimenta São Paulo, que beneficia con una canasta básica equivalente a R\$22,70 a las familias que ganan menos de medio salario mínimo per cápita mensual. Ambos programas exigen la presencia de los niños en la escuela. El 14 de septiembre del 2001, el gobernador Geraldo Alckmin expidió una resolución sustituyendo el programa Complementando a Renda [Complementando la Renta] por otro llamado Renda Cidadã [Renta Ciudadana], que permite a los municipios establecer convenios con el Estado para proveer a todas las familias con una renta mensual inferior a un salario mínimo con un complemento de renta. Ese beneficio es equivalente a R\$60 mensuales, durante 12 meses, con las condiciones de que los

37. *Ibid*, p. 267.

38. *Ibid*, p. 268.

niños estén en la escuela, los menores de 5 años estén vacunados y las familias participen en actividades socioeducativas. Excepcionalmente, pueden participar las familias con renta inferior a dos salarios mínimos y dos o más hijos entre 0 y 16 años³⁹.

Sumando a todo lo anterior, se destaca también la propuesta, presentada por el senador Suplicy en 1999 de crear el Fondo Brasil de Ciudadanía que, a lo largo del tiempo debería proveer una renta básica ciudadana para todos los habitantes del país. El capital inicial del fondo sería constituido por el 10% de la participación accionaria del Gobierno Federal en el capital de empresas públicas y sociedades de economía mixta, incluyendo instituciones financieras. Los recursos del fondo provendrían de recursos de asignación específica del presupuesto nacional, 50% de los recursos generados por las concesiones de obras y servicios públicos, 50% de los alquileres de inmuebles pertenecientes al gobierno federal y otros activos y donaciones. Este proyecto de ley está próximo a ser votado en la Comisión de Asuntos Económicos en carácter final, luego de ser aprobado por la Comisión de Constitución y Justicia y la Comisión de Asuntos Sociales del Senado Federal.⁴⁰

De la renta mínima a la renta básica. Ley 10835 del 8 de enero de 2004

Pero quizás, el hito más importante en torno a la consolidación de la renta básica como derecho y al establecimiento de los mecanismos concretos para su realización, es la promulgación el 8 de enero de 2004 de la ley de renta básica de ciudadanía, por parte del presidente Lula.

Esta ley establece el derecho de todos los brasileros residentes en el país o extranjeros residentes por lo menos 5 años, a recibir una renta básica de ciudadanía, sin importar su condición socioeconómica. Esta renta es un beneficio monetario que se recibirá anualmente.

Este derecho se realizará gradualmente, empezando por los secto-

39. *Ibid.*, p. 272.

40. En: http://www.senado.gov.br/eduardosuplicy/espanhol/conferencias/palestras_Desarrollo.asp

res más necesitados de la población. Es potestad del ejecutivo decidir el monto de la prestación, para lo cual deberá hacer la apropiación anual en el presupuesto. Y dicha renta debe tener como base que el monto del ingreso a entregar debe ser suficiente para atender las necesidades mínimas de cada persona como alimentación, edecación y salud, teniendo en cuenta para esto el grado de desarrollo del país y las posibilidades presupuestales.

¿Es una realidad la renta básica en Brasil?

Pero a pesar de la expedición de esta ley, no es evidente con la información disponible en la página web del Ministerio de Desarrollo Social, considerar que realmente se esté implementando un programa de Renta de Ciudadanía que tienda a alcanzar la universalidad e incondicionalidad. El proceso todavía es gradual y el énfasis y prioridad del gobierno brasileiro es acabar con el hambre y la pobreza absoluta.

Un análisis de la estructura y programas del Ministerio de Desarrollo Social de Brasil,⁴¹ muestra que esta entidad opera en torno a cuatro grandes programas: renta de ciudadanía, asistencia social, seguridad alimentaria y nutricional; y programa de gestión social con calidad.

Al analizar el programa de renta de ciudadanía el énfasis de éste es el programa Bolsa Familia que sigue el modelo de transferencias condicionadas a grupos específicos de la sociedad en condiciones de pobreza o miseria. No existe ni proyecto o programa específico que ejecute la propuesta de renta de ciudadanía con las características de incondicionalidad y universalidad de manera gradual, tal como lo plantea la ley 10.835, mencionada anteriormente.

Según el Ministerio de Desarrollo Social el programa Bolsa Familia es un programa de transferencia directa de renta con condiciones, que beneficia a familias en situación de pobreza (con renta mensual por persona entre 70 y 140 reales) y extrema pobreza (con una renta menor por persona de menos de 79 reales).

41. <http://www.mds.gov.br/>

El programa Bolsa Familia hace parte de la estrategia de Hambre Cero, que tiene por objetivo asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada, promoviendo la seguridad alimentaria y nutricional, y contribuyendo a la erradicación de la pobreza extrema, y así, garantizar la ciudadanía plena de la población más vulnerable.

Actualmente el programa Bolsa Familia, beneficia a familias con niños hasta los 17 años de edad, lo que contribuye al aumento de la escolaridad entre los jóvenes de 16 y 17 años, la reducción de la evasión escolar, y el estímulo para el retorno a la escuela. Este programa actualmente cubre a 11 millones de familias en todos los municipios brasileños, que de acuerdo con los análisis realizados por el propio ministerio muestran que se trata de un programa que “está bien focalizado, o sea que efectivamente llega a las familias que lo necesitan de acuerdo a los criterios que impone la ley; que contribuye de forma significativa a la reducción de la extrema pobreza y la desigualdad; y que dicho programa ha contribuido a mejorar la situación alimentaria y de nutrición de las familias beneficiadas”.

El otro programa que pareciera tener cierta cercanía con la idea de renta básica es el Beneficio de Prestación Continuada (BPC), que beneficia, con un sueldo mínimo mensual (US\$190), a los adultos mayores (con más de 65 años de edad) y a las personas con incapacidad para el trabajo, de familias con ingreso *per capita* mensual menor a un cuarto del sueldo mínimo. En este momento el programa cuenta con casi 3,3 millones de personas beneficiadas. Y en 2009 fueron invertidos US\$ 7,7 mil millones. Pero queda claro que se trata igualmente de un ingreso que para ser entregado requiere cumplir con condiciones específicas dentro de un grupo poblacional específico (mayores de 65 años), lo que rompe con el principio de incondicionalidad del ingreso y por ende se aleja de la pretensión de universalidad.

En sentido estricto, la ley que establece la renta básica no está siendo aplicada. Los esfuerzos se dirigen al programa Bolsa Familia ya que el objetivo es eliminar la pobreza y el hambre.

Argentina. Ingreso ciudadano para la niñez (Incini)

Fundamentos de la propuesta

La propuesta argentina de un ingreso ciudadano para la niñez parte de concebir el ingreso ciudadano “como un sistema integrado de políticas públicas cuyo objetivo es garantizar un ingreso incondicional a todas las personas”.⁴²

La construcción de un conjunto de políticas públicas de este tipo busca la realización de un derecho social, en este caso de un derecho a un ingreso básico que permita la existencia social como derecho propio de cada persona. En esta lógica de derechos, el ingreso ciudadano reconoce la necesidad de acceso a niveles básicos de ingresos como el común denominador de las políticas públicas actuales que realizan transferencias condicionadas. La propuesta de ingreso ciudadano no propone inmediatamente un ingreso incondicional y universal. Este es el objetivo final, pero como se trata de una propuesta en clave de derechos, reconoce la necesidad de un desarrollo progresivo que responda a las condiciones fiscales del país o la región. Lo importante es que esa gradualidad, no contradiga los principios básicos de la propuesta: incondicionalidad y universalidad de acceso a un ingreso básico.

Para los actores argentinos que han desarrollado la propuesta, “la mejor opción para comenzar la implementación gradual del ingreso ciudadano en el país sería reconocer el derecho a un ingreso incondicional a todas las personas menores de determinada edad”.⁴³

Entre las principales razones para un ingreso ciudadano para la niñez se destacan las graves condiciones de pobreza de los niños, ya que “la mayor proporción de personas económicamente dependientes en los hogares de bajos ingresos genera mayor presión sobre los ingresos de

42. Rubén Lo Vuolo y Alberto Barbeito, “Ingreso ciudadano para la niñez. Reelaborando ideas para construir una sociedad más igualitaria”. *Centro Interdisciplinario para el estudio de las políticas públicas*, Documentos N° 70, Buenos Aires.

43. *Ibid*, p. 5.

los miembros económicamente activos”.⁴⁴ Esta presión económica de los hogares ejerce una fuerte presión sobre los miembros activos del hogar para tener más horas de trabajo o buscar fuentes informales de empleo y aumentando la oferta de trabajo femenino en los grupos más vulnerables de la población.

Otro de las razones principales para promover un ingreso ciudadano para la niñez es que ayuda a romper de manera eficaz los problemas de la “trampa de la pobreza”, porque en primer lugar el ingreso ciudadano no exige condiciones como ser pobre o tener trabajo para obtener el ingreso; y en segundo lugar porque el ingreso sería entregado a personas económicamente dependientes, lo que ayudaría a romper con el círculo vicioso de la pobreza y apoyar a los miembros activos del hogar en su difícil búsqueda de ingresos en un mercado laboral precario y heterogéneo.⁴⁵

Siguiendo la idea planteada por el profesor Lo Vuolo (2005), el ingreso ciudadano para la niñez debería hacer parte de un nuevo pacto intergeneracional que adopte la sociedad para comprometerse en procesos de integración social de los grupos más excluidos. Y este pacto tendría la ventaja también de que diluye la discusión sobre si la renta básica es justa o no para quien no trabaja, porque este ingreso para la niñez se asume como el compromiso de la sociedad con un grupo de la población que debe contar con las condiciones para desarrollar su derecho a la educación y para preservarlo de tener que trabajar mientras llega a ser adulto. La autonomía que podría consolidarse en cada niño y adolescente que cuente con el ingreso ciudadano, es la mejor razón para promover un ingreso de este tipo.

Pero los retos que se plantean para hacer realidad un ingreso ciudadano para la niñez son importantes. En términos institucionales el punto de partida es el de evitar el desorden y la irracionalidad que existe en el diseño institucional actual que combina un cuerpo corporativo de

44. *Ibid*, p. 7.

45. *Ibid*, p. 9.

políticas sociales que opera con seguros sociales que cubre ciertos grupos del empleo formal (con beneficios diferentes), junto con políticas universales desjerarquizadas y políticas asistenciales insuficientes dirigidas como “residuo” al resto de la población.⁴⁶ Si el objetivo es avanzar en la libertad y autonomía para todos los ciudadanos, es necesario darle unidad de sentido al sistema de política social para no repetir programas y no generar discriminaciones entre los ciudadanos.

Para hacer factible el ingreso ciudadano para la niñez deberían modificarse los siguiente elementos actuales de la política pública: *i*) la irracionalidad de los actuales programas destinados a la niñez que reconocen diferentes niveles de beneficios sin ninguna justificación; *ii*) ninguno de los niveles de beneficios responden a una evaluación del costo requerido para cubrir los gastos que demandan esas personas a cargo; *iii*) el esquema que opera por el lado del impuesto a las ganancias ocasionales. El ingreso ciudadano para la niñez resolvería estos inconvenientes. Por un lado se pagaría un monto uniforme al que accederían todas las personas menores de edad sin ningún tipo de condicionamiento personal o familiar. Por otro lado, funcionaría como un crédito fiscal efectivo independientemente de la situación del hogar al que pertenece el beneficiario.⁴⁷

De lo anterior, y como preguntas técnicas y necesarias para hacer viable el ingreso, el proceso de implementación de un ingreso ciudadano debe responder las siguientes inquietudes: *i*) la definición del valor del beneficio, siendo necesario ponderar en cada caso el costo del “nivel de vida adecuado” para los distintos grupos de edad; *ii*) el modo en que la administración centralizada puede combinarse con otras políticas administradas por distintas jurisdicciones (no sólo de transferencias de ingresos, sino también de educación, atención de salud, etc.); *iii*) cómo se planifica en el tiempo la incorporación de nuevos grupos.⁴⁸

Y las anteriores preguntas, podrían tener una respuesta positiva

46. *Ibid.*, p. 11.

47. *Ibid.*, p. 12.

48. *Ibid.*, p. 15.

sobre la viabilidad del ingreso ciudadano si se tienen en cuenta lo siguiente: *i)* cuánto se gasta hoy en pagos de subsidios que tienen como fuente la niñez; *ii)* cuánto aumentaría la recaudación del impuesto a las ganancias que surgiría de una reforma que contemple la eliminación de deducciones como las “cargas de familia”, como también la multiplicidad de exenciones otorgadas a distintas fuentes de ingresos; *iii)* ponderar los recursos adicionales que podrían asignarse a esta prestación dado el evidente carácter de “prioridad social” que debería otorgarse a la misma; *iv)* ponderar el acceso a otros servicios imprescindibles para el menor y para los cuales la sociedad tiene funcionando otras instituciones (salud, educación).⁴⁹

Por último, es necesario plantearse cuestiones en torno a la administración y manejo de los recursos. Ante esto el profesor Lo Vuolo propone que “los recursos destinados del pago del ingreso ciudadano para la niñez deberían conformar un fondo de finalidad específica, cuyos movimientos deberían ser publicitados adecuadamente para evitar desvíos. Otro tema es la coordinación entre la nación y las providencias. Por otro lado, se deberían fortalecer acciones en materia educativa y de atención de la salud que son necesarias para el correcto funcionamiento de la propuesta”.

El ingreso ciudadano para la niñez que ha sido fundamentado y propuesto por un grupo de académicos argentinos en cabeza del profesor Rubén Lo Vuolo, es sin dudas una estrategia sólida y coherente con las condiciones actuales de Latinoamérica. No se trata ya de una propuesta utópica, sino de una estrategia encaminada a garantizar condiciones básicas para el ejercicio de los derechos de los más jóvenes, razón que genera consenso entre la sociedad; y que junto con los debidos cambios en las estructuras institucionales nos permitiría contar con mejores políticas sociales y empezar a dar pasos hacia el cambio de la estructura impositiva de nuestros países. Queda claro que no se trata solamente de obstáculos administrativos o financieros, la propuesta de ingreso ciudadano presentada para Argentina pone la decisión en el

49. *Ibid.*, p. 15.

campo político y en el compromiso que tiene que asumir toda la sociedad por avanzar hacia la protección de los grupos más vulnerables y la garantía de los derechos de los ciudadanos.

Proyectos presentados para establecer ingreso ciudadano de la niñez en Argentina

La propuesta argentina de ingreso ciudadano ha logrado salir del ámbito académico y ha permeado la discusión política del país. La mejor señal de esto es el estudio realizado por el Centro de Estudios por la Igualdad que nos muestra cómo en el congreso argentino se discuten diferentes propuestas para, a través de una ley, garantizar como derecho el ingreso ciudadano a la niñez. En el documento que se presenta como anexo 1 se pueden ver las principales características de cada propuesta presentada y también se hacen evidentes las diferencias, pero más importante aún, los diferentes caminos que puede recorrer el ingreso ciudadano IC para su realización.

El campo de discusión empieza con el tipo de población que recibiría el ingreso, pasando por el monto, las fuentes de financiación y la decisión de avanzar o no en la universalización del beneficio para toda la población joven.

La presencia de todos estos proyectos es también señal de la necesidad de abrir un debate democrático que debe ser asumido por la sociedad. La renta básica y en este caso el ingreso ciudadano a la niñez, son propuestas tan transformadoras de la sociedad, que su posible concreción deben ser el resultado de una profunda discusión democrática, pues como se ha señalado, lo que contienen en el fondo es una nueva propuesta de sociedad, una nueva apuesta por consolidar un contrato social realizado y pensado para los ciudadanos.

El decreto de necesidad y urgencia 1602 del 29 de octubre de 2009

Pero a pesar de la existencia de los números proyectos existentes en el congreso argentino y del debate que dichos proyectos han tenido, en

octubre de 2009, el gobierno liderado por la presidenta Cristina Fernández firmó el decreto 1602 del 29 de octubre denominado de “Necesidad y urgencia”. En este decreto se establece un nuevo esquema de transferencia de ingresos a las personas que denomina “Asignación universal por hijo para protección social”.

Para acceder al beneficio, hay que reunir dos requisitos: *i*) no contar con otra asignación familiar prevista en dicha ley; *ii*) pertenecer a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal. Pero no basta con cumplir los anteriores requisitos, ya que se necesitan cumplir además con las siguientes condiciones, entre otras: *i*) no percibir remuneración por encima del salario mínimo vital y móvil (SMVM); *ii*) certificar la asistencia al sistema educativo y la concurrencia al sistema de salud.⁵⁰

De nuevo el mejor análisis a esta normatividad lo ofrece Rubén Lo Vuolo que considera que “El decreto de necesidad y urgencia representa un cambio importante en la evolución del sistema de políticas de transferencias de ingresos en el país y, en cierto modo, también instala una referencia en el debate latinoamericano acerca de los llamados programas de transferencias condicionadas de ingresos (*Conditional Cash Transfer Programs*) (en adelante, PTC). La característica común de estos programas es que operan bajo la lógica de transferencias de dinero orientadas a grupos de población de bajos ingresos, exigiendo contraprestaciones por parte de los beneficiarios que normalmente son familias catalogadas como “pobres con hijos a cargo”.⁵¹

Las principales diferencias de este nuevo beneficio con el esquema tradicional de transferencias es que la referencia para obtener dicho ingreso no es la de calificar a la familia como pobre, sino que tiene en cuenta la situación laboral de las personas; y que el criterio para determinar el monto del beneficio es mucho más concreto al ser el SMVM.

50. Rubén Lo Vuolo, “Asignación por hijo”, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Serie Análisis de Coyunturas, N° 21, Buenos Aires, 2009.

51. *Ibid.*, p. 5.

Para Lo Vuolo, la asignación por hijo debe entenderse como una nueva forma mediante la cual se busca adaptar el paradigma vigente a las deficiencias de los programas de transferencias de ingresos ensayados previamente.⁵²

Pero luego de señalar estos rasgos que califica como positivos, Lo Vuolo compara y extrae las diferencias más relevantes entre la propuesta de asignación por hijo y la propuesta que ha hecho la red renta básica en Argentina para un ingreso ciudadano y la propuesta parcial del ingreso ciudadano para la niñez: *i)* la asignación por hijo no es un derecho otorgado a los menores de edad, sino a los padres o madres, considerados como fuerza de trabajo y no en un su condición de personas; *ii)* la asignación por hijo continúa con la fragmentación del sistema, ya que es un beneficio diferente a los ya existentes; *iii)* la asignación por hijo no es universal y consolida en las instituciones públicas el proceso de diferenciación social que define el mercado; *iv)* la asignación por hijo continúa generando procesos de exclusión por los conocidos problemas propios de la “trampa de la pobreza” derivados de los límites de ingresos impuestos como condicionalidad para el acceso; *v)* las condiciones que se exigen para acceder al ingreso son punitivas, lo que quita la característica de promoción de mayores capacidades de las personas en el más largo plazo; *vi)* el beneficio de la asignación por hijo no está integrado con el impuesto a las ganancias de las personas físicas, por lo cual persisten diferencias irrazonables entre beneficios y créditos fiscales, disminuyendo el contenido progresivo de su impacto distributivo; *vii)* el financiamiento de la asignación por hijo con fondos de aportes y contribuciones destinados a otros seguros sociales, le quita progresividad al programa, genera una irremplazable competencia por financiamiento entre beneficios sociales y atenta contra el financiamiento y ampliación de la cobertura de otras políticas sociales prioritarias como son las jubilaciones y pensiones (mientras persiste un sistema tributario regresivo).⁵³

52. *Ibid.*, p. 6.

53. *Ibid.*, p. 8.

Dada la volatilidad de la situación laboral de los adultos en edad activa y la difusa noción de economía informal, la asignación por hijo: *i)* no será percibida por el universo de los menores de 18 años; *ii)* seguirán existiendo diferencias injustificadas en los beneficios fiscales que el Estado argentino reconoce, tanto en sus gastos como en sus tributos, por la presencia de hijas e hijos a cargo; *iii)* quedarán excluidos del beneficio o percibirán montos inferiores, muchas personas de bajos ingresos (menores, incluso, que los ingresos de quienes ya perciben asignaciones familiares y de ciertos grupos que ahora percibirían la asignación por hijo).⁵⁴

Lo anterior es el resultado de un complejo cúmulo de elementos que hace cada vez más difícil evaluar los impactos de este tipo de políticas. Primero, siguen las diferencias entre las asignaciones familiares de trabajadores formales que son, además, diferentes para la propia población cubierta por ese beneficio, según nivel de ingresos registrados y según las provincias. Segundo, por el límite de ingresos único que se impone para la asignación por hijo. Tercero, por los diversos procesos de adaptación que la “trampa de pobreza” así generada ha de estimular entre la población trabajadora. Todas estas incongruencias y desigualdades se hubieran evitado si se otorgaba un beneficio universal e incondicional en cabeza de las personas menores de 18 años y se lo integraba como crédito fiscal en la declaración de ganancias, tal y como lo venimos sosteniendo desde hace mucho tiempo.⁵⁵

Dado que el beneficio se otorga según la situación laboral del padre o la madre, a las dificultades señaladas de control se suma un problema ya presente en el actual programa de asignaciones familiares: en caso de separación de la pareja, puede que las hijas y los hijos queden a cargo del adulto que no es quien administra el beneficio en la práctica. Esto no se tuvo en cuenta al decidir que el beneficio no esté en cabeza del niño, niña o adolescente ni tampoco cuando se establecieron condi-

54. *Ibid.*, p. 11.

55. *Ibid.*, p. 12.

cionalidades en relación con el sistema de educación y salud.⁵⁶

Tal como fue redactado el DNU, la sanción por el incumplimiento de las condicionalidades recae en última instancia sobre el menor que se supone es el beneficiario del programa. En otras palabras, es una forma más de culpar a los pobres de su propia situación y permitirá alimentar el discurso reaccionario que justifica la falta de cobertura en la ausencia de contraprestaciones por parte de los propios beneficiarios.

Financiamiento y sistema de previsión social

El DNU establece que se realizará con: i) Los recursos de la previsión social (aportes, contribuciones, impuestos, intereses, rentas y transferencias del Tesoro); ii) Los rendimientos anuales del Fondo de Garantía y Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto. Esta opción es criticable por diversas razones.

Sin embargo, sus reglas operativas registran muchos problemas que podrían haberse evitado si se hubiesen tenido en cuenta los resultados de otras experiencias locales e internacionales, junto con los variados estudios en la materia. Entre otras consecuencias, estos problemas implican, entre otras cosas, que: i) La cobertura no será universal y los criterios de selectividad abren espacio para prácticas arbitrarias; ii) Las sanciones por el incumplimiento de las condicionalidades darán lugar a desigualdades de trato y penalizaciones que perjudican injustificadamente a la población vulnerable que se pretende beneficiar; iii) Se generen conflictos en el propio sistema de políticas sociales debido a las fuentes de financiamiento elegidas y al carácter endeble de la norma que instauro el beneficio; iv) Se perdió una oportunidad histórica para legitimar socialmente una reforma tributaria progresiva para financiar una política que había alcanzado un amplio consenso entre actores sociales y de distintas agrupaciones políticas.

56. *Ibid.*, p. 16.

México. Pensión ciudadana universal

Fundamentos

El establecimiento de la pensión ciudadana universal en la ciudad de México, responde a una concepción que el Gobierno Federal de la ciudad ha promovido, cuyo sustento fundamental es el reconocimiento, ejercicio y exigibilidad de los derechos sociales, el carácter garantista de la acción del Estado y la recuperación de sus responsabilidades sociales. Una concepción que asume la construcción de ciudadanía como proceso de ejercicio de derechos, defiende el carácter universal de los mismos y la necesidad de construir políticas y programas acordes con esta perspectiva. Asimismo, parte de la necesidad de articular desde los derechos la política social y de vincular a ésta con la política económica. Por ello mismo establece como valor fundamental de su política el logro de la igualdad de derechos.

Articula el ejercicio de derechos sociales (de matriz igualitaria) con la promoción de la equidad social. Así, la promoción de la equidad es indisoluble de la búsqueda de la igualdad social: no son procesos sustituibles, sino complementarios. La equidad, por ende, no es supletoria de la igualdad. Art de pablo Yanes.

Concibe la participación ciudadana como elemento constitutivo de la política social en una lógica de rendición cotidiana de cuentas de la autoridad y de creciente participación de la ciudadanía en una perspectiva de exigibilidad de derechos y de involucramiento en el proceso de construcción de decisiones en materia de políticas, planes y programas.

La importancia de una concepción de este estilo, de la cual la Pensión Universal es una de sus principales expresiones, se hace más evidente si se compara con los principios que guían la política social que ha sido implementada por el gobierno nacional mexicano, el cual ha sido uno de los pioneros en el desarrollo y ejecución del modelo de transferencias condicionadas. El presente cuadro comparativo entre los dos modelos de política social que operan en México⁵⁷:

57. Pablo Yanes. "La pensión ciudadana universal en la ciudad de México:

Gobierno del Distrito Federal	Gobierno federal
Igualdad de derechos	Igualdad de oportunidades
Responsabilidad social del Estado	Corresponsabilidad
Universalización en el goce de programas y derechos o, en su caso, focalización territorial	Focalización individual como norma de todos los programas
Exigibilidad de los derechos	Condicionalidad de los apoyos
Institucionalización de derechos	Transitoriedad de los programas
Cobertura amplia	Cobertura acotada
Apoyos no inferiores a medio salario mínimo	Apoyos inferiores y topes de inversión por hogar

Marco jurídico: La ley de desarrollo social

La concepción referenciada en el punto anterior, se concretó cuando en el año 2000 se expidió la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal que establece una oferta de derechos, una oferta institucional para realizar dichos derechos y la creación de diversos espacios institucionales y ciudadanos para garantizar la realización y la vigilancia de los derechos sociales.

Luego de 7 años de vigencia de ésta ley, se presentó una nueva ley de desarrollo social que parte de la base de evaluar la ley vigente y descubrir las debilidades que impidieron el desarrollo de los objetivos propuestos en dicha ley.

Esta ley tiene entre sus objetivos: cumplir con la responsabilidad social del Estado, garantizar el cumplimiento de los derechos sociales disminuir la desigualdad social en sus diversas formas; integrar las políticas y programas contra la pobreza, revertir los procesos de exclusión y de segregación socio-territorial, construir una sociedad con pleno goce de sus DESC, profundizar el reconocimiento de la presencia indígena, implementar la plena equidad social para todos los grupos excluidos, fomentar la participación ciudadana, articular el desarrollo

oportunidad para abrir el debate en torno a la renta básica”. Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano. Buenos Aires, 2008.

social, urbano y rural, avanzar en garantizar la exigibilidad de los derechos, y reconocer y ejercer el derecho a la ciudad.

Estos objetivos son la base de la política social que busca la realización de los siguientes principios: i, universalidad, donde la política de desarrollo social está destinada para todos los habitantes de la ciudad y tiene por propósito el acceso de todos y todas al ejercicio de los derechos sociales, al uso y disfrute de los bienes urbanos y a una creciente calidad de vida para el conjunto de los habitantes; ii, igualdad, que constituye el objetivo principal del desarrollo social y se expresa en la mejora continua de la distribución de la riqueza, el ingreso y la propiedad, en el acceso al conjunto de los bienes públicos y al abatimiento de las grandes diferencias entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales; iii, exigibilidad, que establece como derecho de los habitantes a que, a través de un conjunto de normas y procedimientos, los derechos sociales sean progresivamente exigibles en el marco de las diferentes políticas y programas y de la disposición presupuestal con que se cuente.

Es este marco jurídico el que permitió desarrollar y ejecutar la propuesta de la pensión ciudadana.

Principales rasgos de la Pensión Ciudadana

La Pensión Universal Ciudadana parte de la necesidad de construir una efectiva red de seguridad y protección social que tenga carácter universal. Parte de reconocer que los derechos sociales son para la sociedad y no para quien la autoridad decide que los necesita o no. Además se ha complementado con otra ley, la que establece el derecho a los servicios médicos y los medicamentos gratuitos para toda la población, independientemente de su edad, que carece de seguridad social formal. Todo ello en la dirección de lograr la universalidad en materia de salud y protección social. Texto Pablo Yanes.

De las diversas evaluaciones que se han realizado de la pensión ciudadana resalta la importancia que ha tenido en la mejora de la alimentación de las personas mayores, el acceso a bienes antes inalcanzables

y a un mejor cuidado de la salud. Sin embargo, tan importantes como estos indicadores son los derivados del cambio en la dinámica social.

Resultados

El programa inició con 150 mil personas beneficiadas en marzo de 2001. Para el cierre del ejercicio 2008, el padrón de derechohabientes ascendió a 430 mil adultos mayores residentes en las 16 Delegaciones del Distrito Federal.

De los 430 mil derechohabientes de la pensión alimentaria, aproximadamente el 30% tiene en ésta el único ingreso económico, para el caso de la mujeres quienes representan el 63% del padrón, es el primer ingreso propio con el que contarán en el resto de su vida.

Actualmente se tiene una cobertura del 96.7% de los adultos mayores de 70 años, que se estima existen en el Distrito Federal, ya que el 3.3% que no tiene la pensión se debe a que no la solicitan, la rechazan, o que por su alto nivel socioeconómico, el personal operativo se ve impedido para tener acceso o contacto con dichos adultos mayores.

El presupuesto anual de la pensión alimentaria, ascenderá a \$ 4,340,869,091.00 (Cuatro mil trescientos cuarenta millones ochocientos sesenta y nueve mil noventa y uno 00/100 m.n.) El monto mensual de la pensión alimentaria es \$822 pesos, por derechohabiente⁵⁸.

La Secretaría de Desarrollo Social del DF, cuenta con un protocolo que describe paso por paso las acciones tanto por parte del ciudadano, como por la institución para obtener su pensión. Es evidente la facilidad del trámite, se requieren documentos básicos para acreditar los requisitos mínimos que exige la prestación.

El medio a través del cual se dispone del monto económico de la pensión alimentaria es un “Vale electrónico”, (tarjeta plástica), el cual es utilizado como medio de pago en los establecimientos autorizados. El “Vale electrónico”, (tarjeta plástica) es intransferible. No puede ser

58. Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. “Los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal 2009. Reglas de Operación”. Ciudad de México, 2009, p. 151.

utilizado en cajeros automáticos ni canjearlo por dinero en efectivo. Los establecimientos que lo reciben como medio de pago no entregan cambio en efectivo. El monto de la pensión alimentaria, puede irse acumulando mes con mes, de acuerdo con lo que disponga el derechohabiente, es decir no es necesario que lo gaste en un solo acto o en un tiempo determinado. La acumulación del monto de la pensión, no genera ningún tipo de interés. El Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal, da seguimiento a las solicitudes que se reciben en los módulos de atención para el adulto mayor, a través de la Dirección de Operación de la Atención al Adulto Mayor, área que cuenta con un mecanismo de control, registro y atención de estas solicitudes. Asimismo, da seguimiento a los adultos mayores derechohabientes, con apego al Reglamento de la Ley y los procedimientos vigentes. Realización permanente de reuniones de trabajo con los responsables a nivel delegacional de la operación de la pensión alimentaria, para conocer los avances de las metas y actividades programadas⁵⁹.

Colombia. ¿En el camino hacia la renta básica?

La discusión sobre la renta básica en Colombia todavía no cuenta con toda la fuerza y la dinámica en ámbitos académicos y políticos como sucede en los países analizados anteriormente. Pero a pesar de esto existen esfuerzos principalmente desde la academia por promover el debate e iniciar análisis en torno a la viabilidad de la renta básica en el país.

Para analizar en qué nivel de la discusión se encuentra el tema en Colombia, se analizaron los siguientes textos publicados: “renta básica para Colombia: una opción ante la desigualdad” de Jaime Alberto Rendón; “Renta ciudadana y pobreza en Bogotá, propuesta para garantizar la superación de la pobreza a la población escolarizada menor de 18 años” de Jaime A. Rendón y Jaime Martínez Reina; y “El Ingreso Básico Universal como alternativa de protección social” de Jorge Iván Bula.

59. *Ibid.*, p. 154.

Estos textos se caracterizan en primer lugar por reconocer que estamos ante un debate que todavía no tiene fuerza en el país, y que por tanto, los esfuerzos deben dirigirse a su promoción. En este sentido, también los textos inician con una presentación general sobre qué es la renta básica, describiendo las definiciones más relevantes y las experiencias que principalmente en América Latina se vienen desarrollando para promover la renta básica como un derecho exigible por los ciudadanos.

El principal énfasis de los tres textos se encuentra en señalar a través de cifras y estadísticas la situación social de Colombia, señalando el alto porcentaje de pobreza en el país que se combina con cifras preocupantes de desempleo y del predominio de la informalidad, situación que resalta la crisis del Estado de Bienestar (que nunca se consolidó en el país) y las dificultades de la mayoría de ciudadanos para contar con un ingreso que les permita tener una vida digna. Las condiciones socioeconómicas de la mayoría de los colombianos se convierten en la primera razón que justificaría el establecimiento de una renta básica como salida a la situación de pobreza y a la lucha contra la desigualdad.

El otro argumento a favor de la viabilidad de la renta básica en nuestro país, es que contamos con un marco constitucional que se basa en la garantía y exigibilidad de los derechos sociales, teniendo como fundamento la Dignidad Humana.

Por último, se destaca que los textos proponen escenarios que permitan evaluar la viabilidad financiera del IBU (Ingreso Básico Ciudadano) en nuestro país. El profesor Jorge Iván Bula, primero señala las condiciones de desigualdad del ingreso con que cuenta el país y las mediciones sobre pobreza que muestran que cerca de la mitad de los ciudadanos viven en condiciones de pobreza⁶⁰. En segundo lugar, se plantea mirar el potencial de recursos del que dispondría la sociedad para avanzar en la provisión del ingreso ciudadano. Como conclusión,

60. Jorge Iván Bula. "El Ingreso Básico Universal como alternativa de protección social". Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano. Buenos Aires, 2008.

el profesor Bula considera que “contando sólo con la imposición sobre personas naturales gravables, habría recursos suficientes para cubrir los actuales sistemas de protección social; dando a entender que con medidas tributarias de carácter estructural una medida como el IBU podría ser viable, desarrollando un proceso gradual que posibilite sentar las bases para hacerlo efectivo a toda la población.

Renta básica y educación

De los estudios analizados, es necesario destacar el análisis que proponen Rendón y Martínez⁶¹ sobre la propuesta de una renta de ciudadanía gradual en Bogotá que “comience a entregarse a los niños y niñas menores de 18 años, representada en una canasta de bienes y servicios asignados como derechos universales a través de la Escuela como ente catalizador y promotor de esta estrategia, la vigía de la pobreza en Bogotá”. La propuesta define el grupo beneficiario y propone una ruta para garantizar institucionalmente los recursos y la capacidad del Distrito para hacer efectivo el beneficio, plateando tres escenarios de acuerdo a las posibilidades financieras del Distrito.

Frente a esta propuesta, valdría la pena generar una discusión más profunda, ya que los rasgos que se desprenden de ella, llevan a pensar que no se trata en sentido estricto de una propuesta de renta de ciudadanía, sino de un mecanismo para realizar el derecho a la educación de los menores de 18 años en el Distrito. Esta conclusión se desprende de la misma manera en que definen la medida que muestra que no se acerca a las condiciones que los diferentes teóricos defensores de la renta básica consideran esenciales. En primer lugar, aunque se reconoce como una medida gradual, la propuesta presentada impone una serie de condiciones que impiden que a este ingreso puedan acceder todos los menores de 18 años, ya que se trata de un ingreso restringido a garantizar el

61. Jaime Alberto Rendón y Jaime Martínez Reina. “Renta ciudadana y pobreza en Bogotá: propuesta para garantizar la superación de la pobreza a la población escolarizada menor de 18 años”. Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano. Buenos Aires, 2008.

acceso y la permanencia en la Escuela.

En segundo lugar, la prestación no sería monetaria, sino en bienes y servicios, situación que lleva a prever la presencia de intereses económicos interesados en proveer los bienes objetos de la prestación y a la creación de una burocracia que esté controlando, tanto quienes son los beneficiarios, como para garantizar los bienes y servicios que se entregarían. Pero además, al tratarse de bienes y servicios, contraría una de las principales razones de la Renta Ciudadana, y es la de promover la autonomía de las personas a través de que pueda decidir cómo usará sus ingresos, cómo la renta que recibe le permite desarrollar el proyecto de vida que la persona considera que quiere vivir.

Es importante resaltar también, que la renta básica no busca sustituir la garantía de derechos como la salud o la educación. Al contrario es claro que la renta básica sería una herramienta adicional dentro la política social y que el Estado tiene la obligación de garantizar la salud y la educación, para que los ciudadanos puedan contar con las condiciones mínimas para usar sus ingresos en la concreción de su proyecto de vida y no solamente, en contar con recursos simplemente para garantizar su sobrevivencia, o que ante situaciones adversas como una enfermedad, la persona no pierda todo su patrimonio y ponga en riesgo su dignidad.

La propuesta hecha por Rendón y Martínez, más que de renta básica es una propuesta seria que busca realizar de manera completa el derecho a la educación de nuestros niños, garantizando condiciones de ingreso y permanencia en la Escuela.

CONCLUSIONES

Los círculos académicos y políticos en América Latina que trabajan el tema de la renta básica concentran sus esfuerzos en promover el debate: dar a conocer el concepto, presentar sus ventajas y promover sus impactos.

De manera más concreta, la RB ha permitido que se analice con mayor profundidad los problemas sociales en América Latina, señalando que no se trata solo de un problema de pobreza, sino de desigualdad de las sociedades (Sistemas tributarios, por ej).

De este diagnóstico, las investigaciones sobre renta básica han profundizado también sobre la eficacia y pertinencia de dos modelos diferentes de política social: focalización vs universalismo. Esta discusión se centra en el análisis crítico de las estrategias focalizadoras y actualmente en los sistemas de transferencias condiciones que son el modelo imperante. Valdría la pena contar con investigaciones empíricas que muestren y comparen impactos sobre pobreza y desigualdad de modelos de focalización y universales.

El reconocimiento de que se requiere un proceso gradual para esta-

blecer la renta básica, ha jugado en contra de la Propuesta, porque muchos de las experiencias se han quedado en esquemas de transferencias condicionadas y subsidios focalizados.

De las experiencias de gradualidad de la renta básica que se promueven en América Latina, ninguna está pensada o tiene como eje central impactar el trabajo o el empleo. Estas experiencias priorizan la lucha contra el hambre y la pobreza de grupos sociales que se encuentran por fuera del mercado laboral y que se pretende estén por fuera de éste. (Niños y adultos mayores). Pero tal como lo plantea el profesor Rubén Lo Vuolo, este tipo de renta básica, en particular el Ingreso Básico para la Niñez – INCINI, aporta argumentos sólidos para diluir el argumento que crítica la renta básica por no imponer como condición la disposición de los ciudadanos a trabajar.

Esta es una discusión que requiere capacidad académica pero sobre todo, compromiso político. La renta básica es una apuesta política que requiere compromiso de actores políticos.

La situación social es tan precaria en América Latina que la discusión entre RB y trabajo ha tendido a reconocer la necesidad de garantizar ingresos mínimos a los ciudadanos, reconociendo que dichos ingresos fortalecen la dignidad de la persona y su capacidad para obtener empleos de calidad.

La renta básica ayuda a promover una flexibilización del empleo que favorece la autonomía de los trabajadores y garantiza mejores condiciones para la productividad de las empresas, y ahí puede afectar positivamente el mercado laboral.

Una estrategia interesante para Colombia sería promover la Red que proponga como meta en el mediano plazo que se integra en la BIEN, junto con la conquista de actores políticos.

Para promover la renta básica en Colombia, debe partirse por la reivindicación desde la Constitución de la viabilidad de desarrollar la política social desde una perspectiva universal que permita la realización de los derechos sociales, priorizando la discusión sobre generación de ingresos.

Se requiere un análisis profundo del modelo de transferencias condicionadas no sólo por su impronta populista, sino porque ha generado la trampa de la pobreza que de acuerdo a un análisis costo-beneficio, promueve en algunos sectores de la sociedad la no búsqueda de empleo o mejorar ciertas condiciones sociales para poder seguir recibiendo los subsidios,

