

“Renta básica universal: ¿derecho de ciudadanía?”

Perspectivas europeas
y latinoamericanas



Seminario iberoamericano

**“Renta básica universal:
¿derecho de ciudadanía?”**

**Perspectivas europeas
y latinoamericanas**

MONTEVIDEO

3 y 4 de noviembre de 2008

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Dr. Tabaré Vázquez
Presidente

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO

Martín Dibarboure
Director

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Marina Arismendi
Ministra

PROGRAMA URUGUAY INTEGRA

María Elena Lournaga
Coordinadora Técnica

DIRECCIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

Christian A. Mirza
Director

DEPARTAMENTO DE DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

Alberto Rosselli
Director

Organización del Seminario a cargo de Equipo de Secretaría Técnica de la Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social (Mides), integrado por: Soc. Selene Gargiullo, Lic. Andrés Gilmet, Ec. Juan Querejeta, Soc. Miguel Serna, Ec. Nicolás Thevenet, con la colaboración de Alvaro Coronel y Pedro Schinca (Secretaría Permanente del Mercosur Social), y Carmen Marrero y Leonardo Núñez (equipo de Secretaría Administrativa de PPSS)

Desgrabación de audio en archivo digital: María Lila Ltaif Curbelo

Compilación, revisión y corrección de material desgrabado: Soc. Selene Gargiullo y Ec. Fabián Mila

Fotografías de Tapa: Mides - Infocom - Inés Filgueiras

Fotografías Interior: Mides - Dirección Nacional de Políticas Sociales - Andrés Gilmet

INDICE

Prólogo.....	7
--------------	---

3 de noviembre de 2008

Apertura.....	9
---------------	---

Expositores: Christian A. Mirza | Juan Víctor Monfort |
Alberto Rosselli | Rodrigo Arocena

Primer panel

Perspectivas europeas sobre la renta básica	21
---	----

Daniel Raventós | David Casassas

Segundo panel

Perspectivas latinoamericanas sobre renta básica.....	59
---	----

Pablo Yanes | Rubén Lo Vuolo | Corina Rodríguez | Eduardo Suplicy

4 de noviembre de 2008

Primer panel

Sistemas de transferencias condicionadas y posibilidades de la renta básica en el esquema de protección social uruguayo	101
--	-----

Rodrigo Arim | Gonzalo Salas | Marcos Lorenzelli

Segundo panel

Desafíos Políticos del Sistema de Renta Básica Universal en Uruguay	145
---	-----

Javier Lasida | Pablo Álvarez

Cierre	169
--------------	-----

Conrado Ramos | Christian A. Mirza

Anexos

La Renta básica como proyecto político republicano.....	181
David Casassas	
Propiedad y libertad: doce tesis sobre la defensa republicana de la renta básica.....	201
David Casassas y Daniel Raventós	
El ingreso ciudadano frente a la (aparente) renovación de la política social en América Latina	209
Rubén M. Lo Vuolo	
Renta Básica de ciudadanía. Filosofía, economía y política.....	231
Daniel Raventós	
Una renta básica en una economía deprimida, ¿tiene sentido?	259
Daniel Raventós	
La propuesta de la renta básica: potencialidad y debilidades para mejorar las condiciones de empleo y la equidad de género	271
Corina Rodríguez Enríquez	
La pensión ciudadana universal en la Ciudad de México: oportunidad para abrir el debate en torno a la Renta Básica	283
Pablo Yanes	
Datos de los expositores	295

PRÓLOGO

Pensar en opciones absolutamente innovadoras en políticas de integración social para el Uruguay del “medio y medio” resulta bien difícil, sin embargo no deja de ser una práctica necesaria y provocadora. En el campo de la justicia social y de las responsabilidades del Estado se han dado pasos significativos a partir de marzo del 2005, cuando el Presidente de la República anunció la creación del Ministerio de Desarrollo Social y la implementación del Plan de Emergencia como respuestas inmediatas a la dura realidad que se enfrentaba con más del 55% de pobreza infantil y uno de cada tres uruguayos viviendo en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.

En el marco de las transformaciones – algunas concretadas y otras en curso – relativas al sistema de protección social y recomposición de la matriz de bienestar, se realizó el 3 y 4 de noviembre de 2008 el Seminario Iberoamericano denominado “Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía?, perspectivas europeas y latinoamericanas”. En este evento participaron reconocidos expertos en la temática, tanto de España como de Argentina, Brasil y México; aportando una visión amplia y desprejuiciada del derecho de sobrevivencia y el papel que le cabe al Estado y a la sociedad en su conjunto.

Las reflexiones de los diversos autores aquí plasmadas, constituyen una fuente sugestiva que surte de argumentos para el debate y la controversia con relación a la Renta Básica Universal y por analogía, acerca de la pertinencia, legitimidad y conveniencia de los programas de transferencias monetarias condicionadas que caracterizan la topografía institucional presente en América Latina pero también en varios países europeos, asiáticos y africanos. Una y otra opción (Renta Básica y Renta Condicionada) responden a estrategias y enfoques filosóficos diferentes, pero emparentados por el mismo hecho de transferir un monto determinado de dinero para que los ciudadanos y ciudadanas puedan por sus propios medios asegurar la provisión de su bienestar y el de sus familias.

Aquí se discute el fundamento ético y político al mismo tiempo que se analiza la viabilidad fiscal, financiera, cultural y operativa de una Renta Básica Universal en Europa y en América Latina. No se trata solo de especulaciones de orden teórico sino de incluir estudios o simulaciones representando escenarios posibles de sustentar las opciones manejadas. Por ello el lector encontrará tanto la fundamentación teórica de la Ley impulsada por el Senador Suplicy aprobada en Brasil en el 2001, como las experiencias concretas en Comunidades Autónomas de España y la propuesta que se ha formulado en Argentina de una Renta Universal para los extremos etarios de la población. Para el caso uruguayo un estudio prospectivo da cuenta de la viabilidad fiscal y del impacto en la disminución de la pobreza y los efectos redistributivos de una eventual Renta Básica.

En todo caso y más allá de las consideraciones técnicas y administrativas que implicaría la implantación de una prestación económica como la examinada, resultan por demás estimulantes todos los aportes e ideas que los diversos autores han brindado en el seminario. Estimular a repensar, intercambiar opiniones y puntos de vista, debatir desde nuestros respectivos contextos nacionales y regionales respecto a los derechos de ciudadanía, el republicanismo y sus implicancias prácticas, es lo que ha pretendido precisamente promover esta publicación. A todos los participantes del seminario vaya un agradecimiento porque también desde la discusión generada durante los dos días hemos enriquecido y ampliado nuestras perspectivas conceptuales. Tal vez próximamente sea el tiempo de dar el gran debate en torno a si efectivamente la Renta Básica Universal es a la democracia económica, lo que el Sufragio Universal es a la democracia política.

3 de noviembre de 2008

Apertura

Expositores:

**Christian A. Mirza | Juan Víctor Monfort |
Alberto Rosselli | Rodrigo Arocena**



*Apertura del evento a cargo de:
Alberto Roselli, Juan Víctor Monfort, Christian A. Mirza, Rodrigo Arocena.*

Christian A. Mirza¹

Cuando conversamos hace más de un año de este seminario con el economista Rubén Lo Vuolo, aquí presente, nos planteamos la posibilidad de replantear un tema que al menos en Europa tiene más de dos décadas de discusión y debate, debate aún incipiente en el contexto de la región, o al menos en América del Sur o América Latina.

El debate de una renta básica universal se hace concomitantemente con el debate y la discusión de hacia dónde van las políticas sociales en América Latina, qué modelo de protección social estamos construyendo en nuestras sociedades, hacia dónde van los gobiernos progresistas que han innovado y modificado la orientación de las políticas sociales en la región, cómo construir ciudadanía y cómo expandir los derechos de ciudadanía. Para nosotros el trabajo es un eje fundamental, una modalidad de integración social sustantiva en nuestras sociedades, entonces hasta dónde el mercado de trabajo y el trabajo en sí constituyen una pieza fundamental en los procesos de integración e inclusión social, qué se debate cuando se debate una renta básica universal e incondicional para todo ciudadano o ciudadana.

Son estas cuestiones que queríamos plantearles para que en el correr de hoy y de la mañana del martes podamos al menos revisar algunos presupuestos, revisar y discutir algunas perspectivas europeas —por eso la invitación a Daniel Raventós, a David Casassas—, pero también la perspectiva y la mirada latinoamericanas —y por eso están Pablo Yáñez, Corina, Rubén y el senador Suplicy.

Hay antecedentes o al menos elementos que cuentan con rasgos similares, que se aproximan a lo que podría ser una renta básica, o en todo caso suponen transferencias de renta o de ingresos a los sectores más postergados. Me refiero a los programas de transferencia condicionada de ingresos que a lo largo y ancho de América Latina se han desplegado desde hace más de 10 años. Sin embargo, los programas de transferencia condicionada tienen aspectos sustantivos

1. Presidente del Consejo Nacional de Políticas Sociales y director de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

que los distancian de una propuesta de renta básica universal. Al mismo tiempo, la experiencia uruguaya del Ingreso Ciudadano fue innovadora para nosotros en materia de transferencias de gran escala, masivas, acompañadas de programas complementarios en pos de una integración social.

De todos modos, desde un ángulo liberal, desde la perspectiva más liberal, más igualitaria, desde las distintas perspectivas, enfoques y abordajes, el desafío, la propuesta es discutir hoy y mañana hasta dónde, qué alcances, qué viabilidad social, política, cultural, fiscal tendría una renta básica para América Latina, y en particular para Uruguay, en el marco de los cuatro años de gobierno progresista que estamos completando, y la perspectiva cierta de un nuevo período de gobierno que abre horizontes de certezas y también de profundización en materia de integración e inclusión social y superación de la desigualdad y la pobreza.

En este marco inscribimos este seminario acerca de la renta básica como derecho de ciudadanía.

Agradecemos a todos los que han colaborado, en particular a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que soporta el conjunto de las actividades propuestas, que se enmarcan en una estrategia amplia de integración social, una estrategia amplia que tiene un punto fuerte en el programa Uruguay Integra, pero también en el Plan de Equidad, que constituye una estrategia de integración, de superación de la pobreza y de la brecha de desigualdad.

Juan Víctor Monfort²

Cuando la actual crisis financiera y económica adquiere un alcance internacional, el análisis y la discusión de temas que promuevan sociedades más inclusivas y cohesionadas, como el que propone este seminario, es relevante a la vez que necesario. Son asuntos que importan aquí y en todo el mundo. Estos momentos de inestabilidad son oportunos para reflexionar sobre los

2. Encargado de Negocios de la Comisión Europea.

modelos y las medidas de protección social a implantar para asegurar los derechos básicos de la ciudadanía.

Esta reflexión va de la mano del debate sobre qué tipo de Estado queremos construir. Hablaré desde la perspectiva comunitaria. En el esquema de la Unión Europea existen competencias comunitarias, competencias nacionales y competencias subnacionales. La perspectiva comunitaria es complementaria, pero en algunos casos distinta de las perspectivas nacionales. Voy a hablar ahora de la perspectiva complementaria; luego los expertos europeos aquí presentes van a hablar de la totalidad de los espectros y las perspectivas con que se contempla este tema en Europa.

La Unión Europea no es ajena al tema de la renta básica. El número de europeos que viven en niveles de pobreza es mucho mayor que lo que la mayoría de nosotros podría pensar. En Europa hay 78 millones de personas pobres o que se encuentran en el denominado umbral de la pobreza. De estos, 19 millones son niños. Es el 16% de la población total, y se estima que esta cifra podría aumentar sensiblemente en los próximos años. Un 8% de las personas pobres en Europa son trabajadores, y el 10% de la población europea vive en hogares en los que ningún integrante tiene trabajo. Sin embargo, cuando hablamos de pobreza en la Unión Europea debemos matizar la definición, hablamos de pobreza medida en niveles de renta, sin tener en cuenta las prestaciones sociales en materia de educación y de salud que perciben los ciudadanos.

En el interior de la Unión Europea existen grandes diferencias. El porcentaje de población pobre o en el umbral de la pobreza va desde menos del 10% en Suecia hasta más del 20% en Polonia. En el marco de estas cifras, y a ocho años de la primera estrategia europea para la inclusión social, la Comisión Europea presentó hace pocas semanas una recomendación proponiendo una serie de principios comunes destinados a orientar a los estados miembros en sus respectivas estrategias de lucha contra la pobreza.

La recomendación basa su análisis en el hecho de que la exclusión social es el resultado de numerosos problemas, como el desempleo o la falta de calificación suficiente, las malas condiciones de vivienda, el aislamiento social o la ruptura familiar. Para enfrentar de forma integral el problema es necesario reintegrar el máximo posible de personas al mercado laboral, a la vez que garantizar a aquellas que no pueden trabajar unos ingresos que les permitan vivir con dignidad.

La recomendación se basa en tres elementos fundamentales: 1) prestar una ayuda adecuada en lo que respecta a los ingresos para garantizar a las personas que no pueden trabajar ingresos mínimos que les permitan vivir dignamente; 2) garantizar mercados laborales inclusivos, y 3) ofrecer servicios sociales y de empleo personalizados y de calidad que garanticen la participación social de los trabajadores y su capacidad de llevar a cabo sus trabajos. Para que la integración en el mercado laboral sea sostenible las personas desfavorecidas deben ser apoyadas tanto con recursos como con servicios sociales y de empleo.

La recomendación insta a los gobiernos nacionales a que tengan presentes esos principios comunes y a que establezcan unas políticas que faciliten la inclusión activa de la población con el objetivo de intensificar la lucha contra la exclusión de la sociedad y del mercado laboral.

La recomendación establece un marco voluntario. No es una norma vinculante, no es una directiva, sino de una recomendación dirigida a los estados miembros. Pero como tal, tiene un gran valor político. Y para la elaboración de la recomendación la Comisión consultó ampliamente a los estados miembros, por lo que refleja el consenso de lo que los estados miembros expresaron.

Los gobiernos de los estados miembros de la Unión debatirán oficialmente esta recomendación en el próximo Consejo de Ministros de Empleo y de Asuntos Sociales que tendrá lugar en diciembre de este año (2008). Allí se espera que se adopten unas conclusiones sobre eventuales acciones de seguimiento.

Por otra parte, señalo una iniciativa realizada por el Parlamento Europeo. El mes pasado el Parlamento Europeo propuso por primera vez al Consejo de Ministros de la Unión que acordara un salario mínimo para todo el espacio comunitario, bien sea por norma legislativa o por convenio colectivo, que a su vez podría ser a escala nacional, regional o sectorial. Y se insta en la propuesta del Parlamento Europeo a que ese salario mínimo represente como mínimo el 60% del salario medio de cada uno de los países.

La discusión está abierta, pero algunos eurodiputados también han instado al Consejo a que elabore un calendario de plazos para que todos los estados miembros alcancen ese objetivo.

Es interesante subrayar que al debatirse este informe en el pleno del Parlamento Europeo, obtuvo 540 votos a favor, 57 en contra y 42 abstenciones. De modo que hubo una aplastante mayoría a favor de esta propuesta.

La eurodiputada ponente que presentó este informe, Gabrielle Zimmer, de Alemania, planteó una renta mínima para todas las personas, que debe cuantificarse a través de metodologías unificadas y que nunca debería ser inferior al 60% de la renta nacional media de cada país. Esta renta se percibirá independientemente de la situación laboral o del tiempo trabajado, y prestando especial atención a los grupos de mujeres que tienen responsabilidades adicionales.

Es un tema de mucha actualidad para nosotros, pero que por ahora no tiene respuesta definitiva. Estas discusiones sobre la renta mínima y la renta básica universal en Europa son una prueba más de que el modelo social europeo, del que nos sentimos muy orgullosos, precisa, como todo modelo, irse ajustando a las circunstancias y a los desafíos de cada momento.

Durante el desarrollo de este seminario tendrán ustedes la oportunidad de escuchar de primera mano experiencias y reflexiones sobre el estado de esta discusión en la Unión Europea.

Alberto Rosselli³

Cuando la OPP nos planteó la posibilidad de organizar un seminario de estas características nos pareció más que adecuado. Básicamente por una razón: el ministerio ha fijado y ha llevado adelante a lo largo de estos años una política claramente definida, que, como Christian definió, ha cambiado la orientación que se tenía en el país. Ese cambio de política no se hace solo desde un lugar, se debe hacer desde el conjunto de la acción del gobierno. El conjunto de la acción del

3. Director del Departamento de Gobiernos Departamentales de OPP.

gobierno debe estar dirigido, focalizado a obtener resultados desarrollando una misma política con varias fuentes de financiación, con varios ministerios apuntando a desarrollar la misma política dentro del marco de sus competencias. Este aspecto es fundamental.

Con la Unión Europea estamos desarrollando un Programa de Cohesión Social y Territorial que apunta a ese objetivo, que va en el mismo sentido que plantea el MIDES. ¿Por qué hacer confluir el esfuerzo de todos, desde la acción de cada uno de los gobiernos departamentales, la acción del Congreso de Intendentes, que también tiene iniciativas al respecto? Porque debemos ajustar la implementación de políticas como uno de los grandes desafíos del país.

A veces decimos que en Uruguay los que fijan políticas son el presidente de la República actuando con sus ministros, y los intendentes departamentales con sus equipos de dirección, los demás tenemos que aplicar las políticas que se definen en los ámbitos que correspondan. Y el desarrollo de las políticas que se definen en los ámbitos que corresponden supone además la confluencia de todos. Si tengo objeciones tengo mecanismos donde plantearlas. Este gran desafío que refiere a estas políticas y al resto de las políticas es de gran significación en un país que a lo largo de los años ha tenido una forma de desarrollarse que ha ido en contra del criterio que desde el gobierno se está tratando de imponer.

Para nosotros estar hoy acá simplemente significa la disposición a trabajar juntos con el ministerio a los efectos de desarrollar de la mejor forma posible las políticas que se han definido contando con la colaboración de organismos internacionales, en este caso de la Unión Europea, en el desarrollo de algunos de los programas, y fijando las mismas políticas, las mismas formas de actuar con los otros actores, los gobiernos departamentales, el Congreso Nacional de Intendentes, que deben apuntar a este fin.

Rodrigo Arocena⁴

Debo el honor de hablar aquí a quienes harán una contribución a este evento, varias compañeras y compañeros de la UDELAR que han venido trabajando en estos temas, cuyos nombres figuran en el programa y representan trayectorias académicas y de vocación social que de por sí aseguran una contribución relevante. Quienes van a colaborar, además de su alto nivel académico y de compromiso social, tienen otra característica que me permito subrayar, que es la vocación por el trabajo interdisciplinario. Esta cuestión, como casi todas las grandes cuestiones de la sociedad, exige combinar saberes diferentes. En ese sentido lo subrayamos con vocación autocrítica, nuestra Universidad quiere apuntar a ello pero sabe que todavía no lo hace bien, y entre las grandes líneas de transformación que a la vez con modestia —porque sabemos de nuestras limitaciones— y con audacia —porque creemos que tenemos que apuntar a grandes cambios— estamos impulsando, está la creación de un espacio interdisciplinario en la UDELAR en el que puedan ser tratadas cuestiones como esta mediante la suma de esfuerzos y las contribuciones de saberes diferentes.

Algunas de las compañeras y los compañeros que figuran en el programa fueron los promotores hace pocas semanas de un relevante evento internacional que tuvo lugar en Montevideo, que buscó, combinando gente diversa, en particular proveniente de la economía y la filosofía, encarar cuestiones vinculadas con cómo ser eficiente y éticamente bien orientado en la lucha contra la desigualdad. Por cierto, al conjunto de gente que vino a Montevideo para tratar ese tema inspiraba, dentro del pluralismo, una perspectiva similar, la que viene del trabajo de Amartya Sen, ese ejemplo relevante de capacidad de combinar una muy fina reflexión filosófica y ética con el conocimiento y la capacidad creativa más profundos en el terreno de la economía, y de la visión de Sen sobre el desarrollo que cabe resumir en una sola frase: pensar el desarrollo como expansión de las capacidades y las libertades, visto a la vez como meta y como herramienta principal.

4. Rector de la Universidad de la República (UDELAR).

Cuando escuchaba a los compañeros del panel plantear la temática de lo que van a ser estos días de trabajo, volví atrás en el tiempo a la primera vez que escuché hablar de esta temática en un excelente curso de Philippe Van Parijs dado en el CLAEH hace alrededor de 20 años. Ya en aquel momento tenía la sospecha de que el problema fundamental que nos vincula puede plantearse en términos de Amartya Sen: cómo hacer que estas herramientas imaginativamente puestas sobre la mesa y ensayadas ayuden a que la gente sea vista no como paciente sino como agente, para tomar de nuevo la terminología de quien consideramos el principal maestro del desarrollo.

Eso tiene mucho que ver con el contexto social, no es solo cómo se trata a tal o cual persona, sino qué contexto social circunda lo que se está haciendo, si es un contexto que promueve las iniciativas, los protagonistas individuales y colectivos, o al contrario. Parece que esta es la cuestión clave en la lucha contra la desigualdad, probablemente lo fue siempre, pero seguramente lo es más que nunca, porque las circunstancias, debido al factor desestabilizante que es el conocimiento, cambian tan rápidamente que la lucha contra la desigualdad se transforma en un blanco móvil, y la única garantía de poder pelear contra ese blanco móvil es que cada vez más gente tenga capacidades propias para irse adaptando a circunstancias cambiantes.

Compañeros que estudian de cerca este tema han avanzado en lo que todavía es una conjetura, pero una conjetura fuerte. Si uno examina los procesos de desarrollo relativamente exitosos de los últimos 40 años, tienen todos algo en común que me sorprende y me convoca a este tema: todos se han dado en países que en los momentos de la partida, no solo al llegar, tenían un bajo nivel de desigualdad. Vale decir que bajo nivel de desigualdad de experiencia, de desarrollo parece ser un factor común y por consiguiente marca, si no una causa, una correlación muy fuerte con el haber logrado ciertos éxitos en materia de desarrollo. Esto tiene que ver con modelos sociales inclusivos.

Cuando se hablaba recién de la experiencia europea, recordaba al gran especialista en cuestiones de la innovación [...], que se refería al modelo danés como un modelo cohesivo, inclusivo, y que fomenta la innovación, la diversidad, el cambio de actividades, no fomenta la pasividad sino lo contrario. Esto es probablemente una de las cuestiones centrales, y como toda gran cuestión necesita combinar a la vez la reflexión del mayor nivel con la experiencia más variada. Por eso

nos resulta tan alentador ver gente de distintas partes que tiene un conocimiento profundo de la temática y es protagonista en los intentos de afrontar estas cuestiones por las vías que el seminario va a tratar.

Es una hora mundial para encarar el tema. Las perspectivas de la crisis no nos pueden hacer bajar los brazos y sentir: “Caramba, ahora que pasó la perspectiva de la bonanza, debemos entrar otra vez en un estado de relativa resignación”. Hay que compensar la posible disminución de recursos materiales con la incentivación de los recursos espirituales, con la capacidad de creación, la capacidad de poner cosas nuevas sobre la mesa.

En este sentido señalo una convicción que puede llegar a ser una obsesión: no hay lucha en el siglo XXI duradera y exitosa contra la desigualdad que no incluya el esfuerzo grande por generalizar el acceso a la enseñanza avanzada a la mayoría de la gente, a lo largo de la vida entera, en combinación con el trabajo, de mil y una maneras. Esto es una gran responsabilidad para la Universidad como institución, quizás sobre todo porque debe aprender a hacer lo que menos sabe que es trabajar con otras instituciones no educativas en principio, pero potencialmente grandes contribuyentes para la educación. Esta gran cuestión de generalizar la enseñanza avanzada es algo que el sistema educativo solo puede hacer si aprende a colaborar con otros actores institucionales y colectivos para crear sociedades de aprendizaje. Ese es uno de los temas más importantes en el Uruguay de hoy, debemos hacer un esfuerzo por encontrarle soluciones más prontas y mejores que las que hasta ahora hemos puesto sobre el tapete.

Por otra parte, en esta lucha por ir hacia la inclusión social hay una estrategia propia de países subdesarrollados que conviene subrayar: en el mundo en general es poca la vinculación entre las políticas de investigación e innovación en ciencia y tecnología con las políticas sociales. Pues bien, es una estrategia para avanzar en las políticas sociales y para reforzar tanto la legitimidad como la envergadura de las políticas de investigación e innovación conectar ambas cosas. Con toda modestia, hemos tratado de trabajar en esa dirección y decimos con satisfacción que las últimas Jornadas de Jóvenes Investigadores de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo, que reúne a 22 universidades de la región, tuvieron como lema, a propuesta de nuestra Universidad, “Investigación e innovación para la inclusión social”. Fue una conjetura, no había grupos trabajando en eso, en todos los demás temas de las jornadas —que reunieron en Montevideo a más de 600 muchachas y muchachos investigadores de la región— había años

de trabajo. No sabíamos si iba a aparecer siquiera alguna ponencia. Finalmente fue el tema que recogió más ponencias de los jóvenes investigadores, y, embajador Felicio, senador Suplicy, el mejor trabajo fue de una joven brasileña que habló de cómo recuperar el espacio público para la inclusión social.

En esta perspectiva esperamos mucho de este encuentro, esperamos que nos ayude a encontrar respuestas a la gran pregunta: ¿cómo luchar contra la desigualdad fomentando las capacidades individuales y colectivas, fomentando las capacidades de ser agente?

3 de noviembre de 2008

Perspectivas Europeas sobre la Renta Básica

Daniel Raventós | David Casassas



*Primer Panel: Perspectivas Europeas sobre Renta Básica,
David Casassas de la Universidad Autónoma de Barcelona y
Daniel Raventós Presidente de la Asociación Mundial de Renta Básica – España.
Modera Christian A. Mirza.*

LAS REACCIONES POLÍTICAS QUE PROVOCA LA RENTA BÁSICA: DE LA JUSTICIA A LA VIABILIDAD ECONÓMICA

Daniel Raventós¹

Mi exposición va a constar de cuatro puntos.

El primer punto es un recordatorio de la renta básica, que es la forma como es más conocida en Europa y en otros países, por ejemplo, en Brasil. Aquí está el senador Eduardo Suplicy que hace mucho tiempo que está defendiendo en su país la renta básica de ciudadanía o ingreso ciudadano universal, como se conoce a esta propuesta en algunos países de América Latina como Argentina y México.

En segundo lugar expondré una rápida panorámica de los 20 años de investigación sobre la renta básica, que son los años de existencia de la *Basic Income Earth Network* (BIEN) —antes European Network—, la Red Mundial de la Renta Básica, que ha hecho unos grandes esfuerzos y tiene el mérito de haber divulgado y estudiado a fondo la propuesta.

En tercer lugar hablaré de la financiación de la renta básica, que es uno de sus aspectos básicos.

Y en cuarto y último lugar me referiré a algunos proyectos legislativos que ha habido en mi país que pueden resultar de algún interés.

1. Doctor en Economía, profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Barcelona y presidente de la Red Renta Básica.

En primer lugar, es bueno, para evitar confusiones, explicar brevemente qué es exactamente la renta básica o el ingreso ciudadano universal. Vale la pena esta aclaración porque a veces se habla como si hubiera cosas que están a punto de llegar a ser una renta básica. Y también porque hay una confusión adicional con la cuestión de nombres. Por ejemplo, en la Comunidad Autónoma del País Vasco hay una renta mínima para pobres, que es la renta mínima de inserción, como la que tienen en Francia desde hace aproximadamente también 20 años, que allá se llama renta básica. Por lo tanto es bueno explicar en pocas palabras qué se entiende por renta básica, qué entendemos en la BIEN y todas las personas que son partidarias de esta propuesta (sin esconder que también hay distintas formas de concretar esta propuesta).

Les voy a contar el concepto, después según la política de cada país, la situación concreta en cada país, puede haber aproximaciones diferentes, pero cuando hablamos de una aproximación quiere decir que sabemos adónde queremos llegar.

Les voy a dar primero una definición de renta básica cortita, muy rápida, y luego les voy a dar una más larga que es reiterativa aunque provocativa. La definición rápida sería: es un ingreso monetario —esto es importante, no estamos hablando de algo en especie— que el Estado da a absolutamente toda la población que vive en el territorio considerado como perceptor de esta renta básica. Estoy hablando de toda la población. Les estoy hablando de algo que no existe en ningún sitio del mundo como tal, excepto en uno, que no voy a nombrar ahora. Los estados de bienestar escandinavos, como Dinamarca, Suecia, Noruega, etcétera, por muy generosos, desarrollados en muchos aspectos e interesantes en muchos otros que puedan ser, no tienen una renta básica.

La definición larga, que es muy parecida a la que utiliza la *Basic Income European Network* (BIEN), es la siguiente: se trata de un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad o residente, 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 sean las otras posibles fuentes de renta y sin importar con quién conviva. Como esta definición es larga, vayamos a un par de aspectos importantes, al menos para sacar de dudas. “A cada miembro de pleno derecho o residente” no requiere mucha explicación. Un miembro de pleno derecho es un ciudadano o una ciudadana, un residente es una persona que está

acreditada legalmente para estar en una zona. Esto lo marca una ley, cada país tiene sus leyes al respecto. Un residente no es un miembro de pleno derecho, entre otras cosas no puede votar, al menos en la Unión Europea; aunque se está intentando alguna integración en este aspecto, los residentes no pueden votar más allá de las municipales. Por lo tanto esto no tiene ningún tipo de problema.

Empieza a haber algún tipo de problema con la parte que dice “incluso si no quiere trabajar de forma remunerada”. Esto no será tan difícil de aceptar por ustedes, porque seguro que lo han aceptado hace ya mucho tiempo: no existe solo el tipo de trabajo por el cual se recibe una remuneración a cambio, existen otros dos tipos de trabajo, que son el doméstico, el que hace la inmensa mayoría de las mujeres en sus casas y algunos hombres para cuidado de sí mismas y de los otros —normalmente de los otros—, por el cual no reciben ningún tipo de remuneración monetaria a cambio, y el trabajo voluntario, que también existe, y que por definición no recibe ningún tipo de remuneración a cambio. Por tanto hay una gran diferencia entre no trabajar a cambio de un salario o de una remuneración monetaria y no hacer nada. Muchas veces se dice “esta persona no hace nada”, y a lo mejor hace mucho más que muchos que reciben algún tipo de remuneración a cambio, ya sea en el sector público o en el privado, a veces muy buena y muy generosa. Pero habitualmente se confunde no tener una remuneración con no hacer nada.

Pero la renta básica ha recibido una crítica muy importante por una parte de la definición: ¿por qué darla absolutamente a todo el mundo?, ¿por qué no dársela solamente a los pobres, que son los que más necesitan algún tipo de asignación como esta?, los ricos no necesitan una renta básica. Es una crítica muy razonable, es normal que cualquier persona que se aproxime por primera vez a esta propuesta haga una reflexión de este tipo, porque, a diferencia de los subsidios condicionados que conocemos en todos los estados de bienestar, la renta básica por definición no requiere ninguna condición más que la de ser ciudadano o ciudadana o residente acreditado. No se necesita ser pobre, no se necesita ser madre soltera menor de 25 años, no se necesita tener las capacidades psíquicas muy deterioradas, no se necesita tener las capacidades físicas también deterioradas, no se necesita estar sin trabajo remunerado, no se necesita algún tipo de condición de los que los estados de bienestar exigen para acceder a un tipo de ayuda, que en este caso es condicional a un tipo de condición, como la pobreza, la necesidad, etcétera.

Si alguna persona de esta sala está pensando en una situación como la actual y además con una renta básica o un ingreso ciudadano universal sin tocar absolutamente nada... no hace falta ser economista para entender que es una locura, tendría toda la razón del mundo para decir que esto es una locura porque sería una inyección de masa monetaria impresionante en la economía y con unas consecuencias fáciles de prever, no solamente no estaríamos como antes, sino que es probable que estuviéramos peor. Entonces un punto muy importante cuando hablamos de renta básica es cómo se financia. Porque aunque la reciba todo el mundo, no todo el mundo gana. Para financiar una renta básica todos, absolutamente todos los estudios serios —y se han hecho muchos y para zonas geográficas diferentes— hablan de una reforma impositiva. Con esta reforma impositiva, la renta básica la recibiría el más rico del Reino de España igual que el más pobre, pero el más pobre, suponiendo que tenga cero euros, gana de golpe la cantidad asignada como renta básica, y el más rico, para financiar esta renta básica, aunque la reciba, paga mucho más que lo que recibe. La inmensa mayoría de autores partidarios de la renta básica que han hecho propuestas de financiación tienen en la cabeza, a veces de forma explícita y a veces de forma implícita, una gran redistribución de la renta. Lo cual no quiere decir que los ricos dejen de serlo, les aseguro que siguen siéndolo con todas las reformas que se hagan al respecto (lo que no tiene que ser necesariamente así, pero esto nos apartaría ahora del nudo de la conferencia), pero un poquito menos que antes.

Por otra parte, la renta básica o ingreso ciudadano universal no es una subvención, no es un subsidio ni es un seguro condicionado. Ni presupone la satisfacción de algún requisito, por ejemplo demostrar un determinado estado de pobreza, estar buscando trabajo remunerado o haber perdido el empleo. Esta característica de la renta básica —la de no estar condicionada a requisito alguno distinto de la ciudadanía o residencia acreditada— la distingue claramente de los subsidios agrarios, del subsidio de desempleo, de las rentas mínimas de inserción que se conocen en Francia, en el Reino de España y en algunos otros países de la Unión Europea, para los jefes y jefas de familia de Argentina... No, no es nada de esto. La renta básica es formalmente laica, incondicional y universal, se percibiría independientemente del sexo al que se pertenezca, del nivel de ingresos que se posea, de la confesión religiosa que se profese y de la orientación sexual que se tenga. Todas estas palabras son redundantes, es suficiente con decir que la recibirían todos los que vivieran en un sitio determinado, pero son para que quede aún más claro, si cabe, el concepto.

Vayamos al segundo punto. ¿Es justa esta medida? Y si lo es, ¿es financiable? Hace 22 años, en 1986, se fundó en Lovaina la BIEN. En estos 22 años largos de esta asociación, y simplificando mucho, podríamos dividir dos períodos de la historia intelectual de la renta básica. Los primeros 11 años estarían dedicados, por distintos autores, a contestar la primera pregunta: ¿es justa la propuesta de la renta básica?, y en los últimos 11 años, aunque se han seguido desarrollando muchos aspectos filosóficos de la propuesta, es decir de su justicia, se ha estudiado más si es financiable, si es económicamente sostenible. Porque hubo una especie de consenso implícito entre los investigadores del BIEN en que había que pasar, como consejo de Philippe Van Parijs, que es uno de los grandes impulsores de esta propuesta, por esta doble etapa o doble filtro en esta dirección, no la contraria: solamente si superamos el filtro de "es justa la renta básica" podremos pensar si además es financiable.

Hacerlo al revés no tendría mucho sentido. Imaginen una medida que técnicamente, económicamente hablando, no tendría la menor dificultad en implantarse mañana si el gobierno quisiera, pero éticamente es deplorable y por lo tanto no vale la pena estudiarla. Imaginen, digo, la siguiente medida: ante la posibilidad de un puesto de trabajo, tendrán preferencia los hombres mayores de 25 años y menores de 40. Eso técnicamente no tiene ningún problema, cuando uno va a buscar trabajo hay un orden: si no es hombre de entre 25 y 40 años espere en la cola, porque si hay algún hombre de esa edad tiene preferencia. No vale mucho la pena pensar en medidas de este tipo porque atentan contra no sé cuántas intuiciones éticas que tenemos, aparte de que requeriría cambiar muchas constituciones.

Por lo tanto, el consejo que dio Philippe hace 20 o 25 años era bueno: primero veamos si la propuesta es éticamente justa, y solo si superamos esta instancia veamos si es económicamente sostenible o posible. Otra cosa es cómo se concreta políticamente. Sin fuerzas sociales que apoyen la renta básica ningún iluminado puede pretender que se acabe implantando.

Para decir si una medida social es justa, lo más habitual es hacerla pasar por el tamiz de las mejores teorías de la justicia que se conocen. En la mesa anterior se citó a Amartya Sen, pero hay teorías de la justicia académicamente buenas como la de John Rawls, como la de Robert Nozick o la del mismo Philippe Van Parijs, que es deudora de John Rawls pero con unas características especiales. Tomando como base estas teorías —algunas más igualitarias que otras—, muchos

autores han intentado ver si técnicamente, desde el punto de vista de la justicia, la propuesta de la renta básica superaba o no este filtro. Por muchas diferencias que puedan haber entre estas teorías, tienen en común que son liberales académicas.

David y yo no somos liberales académicos, somos republicanos, somos de la vieja tradición republicana de 2.500 años (lo que, sea dicho de paso, no es otorgarnos ninguna medalla especial, simplemente es constatar un hecho), que tiene una concepción de la libertad mucho más robusta que la liberal, y entendemos que nadie es libre si no tiene la existencia material garantizada. Y si además de republicano usted es democrático, estará de acuerdo con esta concepción, estará de acuerdo en que nadie es libre si no tiene la existencia material garantizada, pero que es necesario, por democrático, que la tenga toda la población.

Estos son los grupos de teorías normativas o de la justicia, las liberales académicas, con todas sus variantes, y las republicanas, que no tienen tantas variantes, que han intentado responder a lo largo de estos 22 años de historia del BIEN, en particular durante los primeros 11, si la renta básica es una propuesta socialmente justa.

Esta primera etapa se ha superado y muy bien, ha habido académicos que han intentado discutir que la renta básica no era justa apelando a la reciprocidad, al principio de equidad y a muchos otros, que se han preocupado por uno u otro aspecto de la justicia, pero la propuesta ha pasado bien el filtro primero de la justicia.

Cuando ha habido esta especie de aceptación general de la renta básica, al menos para los estudiosos y activistas sociales, empezando por los estudiosos, de que era una buena propuesta desde el punto de vista de la justicia, comenzaron a florecer estudios que se han dedicado a ver si era una propuesta económicamente posible. La idea es la siguiente: dinero hay, y mucho más que el que nos imaginamos, para financiar una renta básica. Y en la situación actual de crisis económica y financiera muchos partidarios de la renta básica ya nos pondremos a reír directamente cuando nos digan que no hay dinero para financiarla. Con reír no es suficiente, hay que argumentar, pero simplemente con el 10% de los 700.000 millones de dólares de rescate bancario —sin contar lo que ya les dieron antes— se podría acabar el hambre en el mundo. Es una cuestión de prioridades. Unos pretenden una cosa y otros pretenden otra. Por eso a algunos

nos pone muy nerviosos cuando sale algún tipo ridículo que dice que no es de izquierda ni de derecha y dice que estas medidas son meramente técnicas.

De todas maneras, habrá que argumentar lo mejor posible. Para que se hagan una idea, les voy a contar un proyecto de financiación que conozco muy bien porque fui uno de los investigadores que lo hicieron. El objetivo del estudio era financiar una renta básica para Cataluña. Teníamos 110.000 declaraciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), de la renta directa, lo cual para un estadístico es una maravilla. Nos preguntamos si solamente a partir de una reforma del IRPF real en Cataluña, y suprimiendo todo tipo de subsidios o prestaciones o pensiones que fueran redundantes con una renta básica era posible financiar una renta básica. Hicimos un ejercicio de buena voluntad impresionante: no sacamos un euro de nada, de otras partidas, que desde un punto de vista de la justicia quizás habría que sacar, excepto la reforma del IRPF.

Las conclusiones fueron espectaculares. Alguno de los investigadores se quedó sorprendido, confesó después de concluido el estudio, y pensaba que no había dinero suficiente. La idea era dar, en el año 2003, 5.414 euros anuales a todos los adultos y residentes de Cataluña, y la mitad, 2.707 euros, a los menores de 18 años. Estaba completamente libre de impuestos directos, por una razón técnica obvia.

Nos preocupaba mucho quién ganaba y quién perdía, porque si se hace una reforma de este tipo y resulta que ganan otros o no gana la mayoría de la población, la reforma está mal hecha, hay que ser honrado intelectualmente y retirarlo. Pero las conclusiones fueron espectaculares porque del 70% de la gente que declara IRPF o está obligada a declarar, que es el 75% de la población catalana, desde los deciles más pobres hasta el séptimo, todos salían ganando. El octavo decil quedaba más o menos igual, había una diferencia nimia. Los que perdían eran el noveno y décimo deciles, los más ricos. Perdían respecto a la situación actual, pero seguían siendo ricos. Aun haciendo caso a absolutamente todos los números que teníamos encima de la mesa, comprobamos de una forma evidentísima el gran fraude fiscal que hacen los ricos. Los pobres también hacen fraude fiscal, pero me refiero a fraude fiscal con una gran importancia económica. Y ése solamente lo hacen los ricos. Entre otras cosas descubrimos que los cuatro investigadores que estábamos haciendo este estudio, que éramos profesores de universidad y

no teníamos ninguna otra propiedad, ninguna otra renta, nada que no fuera el salario de la universidad —no vivimos mal, pero no vivimos como lo que decía el estudio—, formábamos parte del 10% de la población más rica de Cataluña. Debo decirles que la facultad en donde trabajo, la facultad de Ciencias Económicas, está en una de las zonas más ricas de Barcelona y les aseguro que aquella gente no vive como yo, mejor dicho, yo no vivo como ellos. Y consta oficialmente que mis compañeros y yo, como profesores titulares, somos parte del 10% más rico. Una barbaridad.

Una de las cosas que nos preocupaban era cómo quedaba redistribuida la renta después de la reforma que proponíamos. Utilizamos diversos índices, el más conocido de todos es el Gini, y el Gini quedaba ampliamente mejorado, lo cual era un resultado bastante obvio.

Cuarto tema de los anunciados al comienzo. Algunos proyectos de ley que se han discutido en el Parlamento catalán y otros en el Parlamento español. Ha habido muchas propuestas —cuatro o cinco— en distintos parlamentos autonómicos de una renta básica de ciudadanía, entendida como la he explicado. Las presentaron diputados de distintos grupos, hubo discusiones muy interesantes en estos parlamentos, y hubo también una polarización entre la izquierda y la derecha muy evidente. La última propuesta se discutió en un plenario del Parlamento español en octubre de 2007. Esa propuesta fue impecablemente presentada por los diputados de los distintos grupos parlamentarios de izquierda que la apoyaron. La estudiaron mucho, no presentaron una propuesta de forma burocrática o formal, la estudiaron a fondo de una manera impresionante.

La reacción de la derecha —tenemos una derecha muy especial en el Reino de España, es derecha-derecha—, y no solo de la derecha, fue intentar ridiculizar la propuesta en los medios de comunicación. En el Parlamento se dijeron cosas como: “Hombre, con una renta básica así yo no trabajaría; ¿cuántos de ustedes trabajarían?”, “mantendríamos a vagos”. Eso está bien que lo digan y lo discutan los académicos, que al fin y al cabo se ganan la vida especulando con ideas, hechos y teorías, pero éstos eran diputados, personas que han sido elegidas democráticamente por la población. Luego salió en muchos periódicos cartas de personas indignadas que decían: “Por distintas razones, no soy partidaria de la renta básica tal como la proponen sus impulsores, pero me parece una auténtica vergüenza tener que escuchar estos argumentos cuando ya

hace 20 años que están discutidos". Cualquier diputado que quiera intervenir sobre una ley se supone que tiene que decir algo de la ley con cierto conocimiento, no utilizar argumentos de hace 20 años como estos, algunos claramente demagógicos, como un diputado que salió en plan chistoso y en plan *showman* diciendo, dirigiéndose a los diputados: "¿Cuántos de ustedes trabajarían si cobraran una renta básica?". Y él contó y dijo que la mayoría no trabajaría de forma asalariada.

Les estoy hablando de una propuesta de unos 540, 550, 560 euros por mes, 5.400 al año. Algunos de ustedes pueden pensar que 5.414 euros es una cantidad muy poco redonda, ¿por qué no 5.500 o 5.300? Quizás haya que explicar que en el año 2003 tomamos como criterio el salario mínimo interprofesional pero en 12 pagas, no en 14; es una cantidad anual que es algo menor porque son dos pagas menos.

Y finalmente una reflexión, en la que no tienen por qué estar de acuerdo todos los que están hoy aquí. Estamos en este foro para discutir ideas. A lo largo de estos debates parlamentarios, hay una idea que me parece impresionante. Personalmente debo decirles que he quedado impresionado por lo clara que la derecha tiene esta propuesta de la renta básica, la derecha capta perfectamente sus posibilidades y por esto está visceralmente en contra. La izquierda, curiosamente, es más insegura al respecto. Como rompe con algunas cosas tradicionales que siempre había defendido, tiene más dudas. Para mí, y para mucha gente, lo más ilustrativo es cómo la derecha capta directamente las posibilidades de una renta básica.

Con estos cuatro elementos ya hay una pequeña base para discutir. Muchas gracias.

INGRESO CIUDADANO Y AUTONOMÍA PERSONAL: PODER DE NEGOCIACIÓN PARA LA CREACIÓN DE CIUDADANÍA.

David Casassas¹

INTRODUCCIÓN

La cuestión que nos ocupa es una cuestión importante, crucial. Y esta cuestión no es tanto la renta básica o ingreso ciudadano (IC), sino la garantía, a todos y cada uno de nosotros y nosotras, de poder de negociación, un poder de negociación que alcance todos los ámbitos de la vida social. A este respecto, quisiera trasladarles un debate que está abierto en Europa, pero que es de alcance universal. Espero que esta perspectiva que viene de Europa sirva para entendernos y para aprender cosas *de* aquí y, en la medida de lo posible, cosas *para* aquí.

Esta cuestión del poder de negociación está estrechamente vinculada con cuestiones que han salido en la mesa de presentación: me refiero a esos proyectos pensados para la creación de ciudadanía. Si el IC es importante, lo es porque nos dota de ese poder de negociación que nos permite mirar a los demás a los ojos, sin tener que bajar la cabeza porque dependemos materialmente de esos otros. Eso se manifiesta a la hora de firmar todo tipo de contratos: laborales, matrimoniales, de compraventa de bienes y servicios, etc. Y esto es especialmente importante porque sólo desde la independencia material, y por tanto civil, podemos hablar de ciudadanía. Quien depende de otros no es ciudadano, no tiene independencia de juicio, no tiene capacidad de obrar de acuerdo con lo que estima apropiado para sí mismo, no puede llevar a cabo los

1. Profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona, secretario de la Red Mundial para la Renta Básica, y vicepresidente segundo de la Red Española.

planes de vida propios. Por lo tanto, si el IC es importante, lo es porque, garantizando independencia socioeconómica, tiene un alto potencial de creación de ciudadanía.

Por esto digo que estamos hablando de un tema importante, que debería interesarnos a todos, al conjunto de las fuerzas de izquierda. Finalmente, tampoco estamos descubriendo la pólvora: la cuestión de la correlación de fuerzas entre los distintos actores sociales ha sido el núcleo de las preocupaciones de las izquierdas, definidas éstas en un sentido bien amplio. Se trata –insisto– de un tema crucial, que no se puede olvidar. Si se olvida, la foto nos sale completamente desenfocada y podemos terminar, como muchas veces pasa, haciendo propuestas políticamente bienintencionadas, pero completamente estrambóticas o poco realistas desde muchos puntos de vista. Insisto: para la izquierda, el núcleo del asunto está en la cuestión de la correlación de fuerzas entre los distintos actores sociales. De aquí el interés por la propuesta del IC.

LA ONTOLOGÍA SOCIAL LIBERAL/ CONSERVADORA Y LA REPUBLICANA/ SOCIALISTA: ¿QUÉ IMPLICACIONES EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL?

Para entender todo esto debemos analizar primero ciertas descripciones del mundo de carácter objetivo –no entro ahora en condiciones políticas o normativas–. A continuación analizaré dos concepciones distintas de la vida social que tenemos a nuestro alcance, que sobrevuelan nuestro universo intelectual, nuestro universo científico; se trata de dos concepciones distintas sobre qué es esto de la vida en sociedad de los humanos. A partir de ahí, me podré centrar en la cuestión relativa a las políticas sociales y económicas que tiene sentido promover en el caso de que hagamos nuestra la concepción de la vida social que señalaré como la más acertada, por fiel a la realidad. El IC adquirirá aquí pleno protagonismo, e iré ejemplificando mis planteamientos con la cuestión del trabajo, definido éste en un sentido muy amplio, como telón de fondo. Pues es en la esfera del trabajo, remunerado o no, donde se pone de manifiesto de un modo más palmario la cuestión del poder de negociación, de la correlación de fuerzas en la vida social, en tanto que termómetro de la libertad y de la ciudadanía.

Entremos, pues, en materia. ¿Con qué fotografías de la vida social nos encontramos más a menudo? ¿Con qué ontologías sociales, como dicen los filósofos? En otras palabras, ¿cómo es el mundo?, ¿qué es el mundo?, ¿qué es la vida social? Permítanme que simplifique un poco e identifique dos visiones contrapuestas. Según la primera, la vida social es una colección de agentes, individuos, actores sociales, que se limitan a ir firmando contratos, por ejemplo de trabajo, de forma libre y voluntaria. El mundo es, en esencia, un conjunto de individuos con plenos poderes –e *igualmente plenos* poderes– para firmar todo tipo de contratos desde el goce de una más que suficiente y satisfactoria igualdad ante la ley. En esa descripción de las sociedades humanas, las relaciones de poder brillan por su ausencia.

Pensemos en los mercados de trabajo. Si yo soy una trabajadora asalariada que trabaja en un taller perteneciente a una trasnacional del sector de la lana o en una cadena de montaje del sector de la producción de alimentos, lo soy porque mis deseos o preferencias, que son legítimos y soberanos, me han inclinado a firmar libre y voluntariamente un contrato de trabajo con la corporación que posee ese taller o esa planta industrial. De hecho —esto a los economistas nos tiene que sonar familiar— lo que ha sucedido es que soy una persona aversa al riesgo y que, por lo tanto, prefiere trabajar para los demás a soportar los dolores de cabeza que implica conducir un negocio propio. Y los propietarios de esa corporación lo son porque sus preferencias, que son legítimas y soberanas, incluyen la necesaria propensión al riesgo o capacidad para soportar los riesgos que hay que correr para lanzarse a la aventura de levantar una empresa.

Pues bien, resulta que yo, la trabajadora, y la empresa nos encontramos, observamos que nuestras respectivas preferencias se complementan, encajan, y decidimos firmar, libre y voluntariamente, un contrato –en este caso un contrato de trabajo–. Esto es lo que decían los llamados “liberales doctrinarios” del XIX –Guizot, Renan, Constant, etc. –, gentes que encuentran en liberales “puros” del siglo XX como Hayek a sus continuadores. Pero esto lo dijo también –aunque sólo en el plano de la axiomática científica, nunca con la intención de derivar inmediatamente de tales axiomas verdaderos programas político-prácticos– una parte de la economía neoclásica, que se desarrolló en el último tercio del siglo XIX y que, en el siglo XX, halla sus herederos en economistas como Milton Friedman, uno de los padres científicos del neoliberalismo finisecular que nos ha tocado vivir.

Y hoy, y quizás muy especialmente durante la década de 1990, observamos de forma más que patente los resultados de esos postulados. Quienes han hecho suyos esos planteamientos en la actualidad han sido los responsables de las instituciones que conforman el complejo de la llamada “organización económica internacional”: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), etc. Se trata de instituciones que han impulsado tanto en el Sur como en el Norte —esto no es nuevo— planes de ajuste, reformas estructurales, etc., que apuntan siempre hacia la misma dirección: fagocitación o anulación de la política monetaria —hasta que les conviene—, liberalización de los mercados —en realidad no los han liberalizado, sino que los han privatizado, que no es lo mismo—. Se trata, en suma, de instituciones que han dado concreción político-práctica a la asunción, muy relevante desde un punto de vista filosófico y político, de que, en este contexto de ausencia de regulaciones, hay que dejar que los agentes sociales —*todos*: desde Telefónica o Benetton al trabajador o al campesino de extracción social baja—, en tanto que actores igualmente dotados con igual capacidad jurídica, operen libremente en el seno de estos mercados desregulados, y que lo hagan, además, a sabiendas de que pueden tratarse de igual a igual, que de hecho es lo que son: iguales ante la ley.

Por lo tanto, podríamos resumir la primera parte de este apartado diciendo que, en gran medida, el mundo contemporáneo se ha caracterizado, o puede explicarse, como el resultado de la extensión de una gran ficción jurídica, según la cual todos firmamos todo tipo de contratos de forma libre y voluntaria, porque todos somos iguales porque vivimos en una sociedad isonómica, esto es, en una sociedad en la que se asume la igualdad de todos ante la ley. Sea como sea, según esta perspectiva, lo que se precisa para que la gente sea independiente, civilmente adulta, capaz de lograr sin trabas lo que precisa, es dejar hacer, *laissez-faire*, independizar a la gente de las interferencias que pueda sufrir, por ejemplo las posibles interferencias procedentes de las instituciones políticas. Es una visión del mundo que no resulta nada nueva.

Pero resulta que hay otro grupo de gente que dice —que decimos— que el mundo, la vida social no funciona así; que el mundo no es esto, sino que, al contrario, la vida social constituye un espacio inundado de relaciones de poder que nacen de un acceso disímil al goce y a la propiedad de los recursos materiales, relaciones de poder que ponen a unos en manos de otros. En otras palabras, el mundo, la vida social está repleta de relaciones de dependencia, y son estas relaciones de dependencia lo que hace que la trabajadora del sector de la lana tenga que aceptar

las paupérrimas condiciones laborales y salariales que encuentra en los mercados de trabajo, pese a que no las desee en lo más mínimo o, para decirlo en términos microeconómicos, pese a que no las *prefiera* en lo más mínimo. Huelga decir que, en el caso de que adoptemos una visión del mundo de este tipo, se abre un amplio espacio para pensar el papel y el contenido de las políticas sociales. Veámoslo con cierto detenimiento.

LAS RAÍCES MATERIALES DE LAS RELACIONES DE DEPENDENCIA Y EL PAPEL DEL INGRESO CIUDADANO

Parece, pues, que si decimos que existe toda una amalgama de asimetrías de poder que nacen de un acceso disímil al uso y la propiedad de los recursos materiales, asimetrías de poder que ponen a unos en manos de otros, la dependencia echa sus raíces en la carestía, por parte de una gran mayoría de la población, de unos medios materiales que garanticen a todos una existencia realmente autónoma, que hagan de todos individuos efectivamente libres, civilmente adultos, efectivamente capaces de obrar, con auténticas capacidades de desarrollar sus fuerzas creadoras, para decirlo en términos clásicos de Marx y de Adam Smith; en definitiva, ciudadanos independientes –o, mejor dicho, “ciudadanos”, pues si no somos *independientes*, no somos *ciudadanos*, con lo que hablar de “ciudadanos independientes” resulta redundante–. En los términos que utiliza la derecha, en su histórica tendencia a apropiarse indebidamente de términos y conceptos que, por otro lado, la izquierda a veces menosprecia y abandona de forma necia, lo que está en juego es la posibilidad de convertirnos en individuos con verdadera iniciativa privada.

Permítanme hacer una breve reflexión al hilo de todo esto. Existe todo un conjunto de conceptos y términos que se han de disputar a la derecha. Se trata de conceptos que, en demasiadas ocasiones, hemos regalado a la derecha liberal y/o neoconservadora: pensemos en el concepto, ni más ni menos, que de libertad. Decimos estar a favor de la igualdad, lo que nos obliga a desinteresarnos por la libertad, cuando éste constituye el valor central de todo proyecto emancipatorio. Pues bien, del mismo modo que nos hemos desentendido de la libertad, en ocasiones

hemos hecho lo mismo hasta con la democracia, el mercado, el interés propio, etc. Se trata de conceptos a los que hemos de restituir todo el contenido que perdieron desde el momento en que nos desprendimos de ellos y los pusimos en manos exclusivamente de la derecha; y, una vez restituido su contenido, hemos de reconquistar estos conceptos como tales. De hecho, cargados de su sentido cabal y originario, el liberalismo no se puede hacer cargo de estos conceptos, pues lo sobrepasan. Pensemos en la iniciativa privada, que es una cuestión crucial. La izquierda está tan interesada en que todos podamos pensar qué queremos hacer con nuestra vida, que todos podamos ambicionar mejorar nuestra condición sin perjuicio de la de los demás, que todos podamos desplegar nuestra identidad; a la izquierda le interesa (o le debería interesar) tanto todo esto, que aspira a universalizarlo –a lograr que todos, sin excepción, gocen de auténtica iniciativa privada–, algo que la derecha no está dispuesta ni en condiciones conceptuales de hacer. Hemos de aspirar a universalizar el derecho a recurrir a la iniciativa privada, a la propia iniciativa, y esto es algo que sólo se puede hacer desde la izquierda.

Repito: la dependencia se encuentra enraizada en la carestía, por parte de una gran mayoría de la población, de unos medios materiales que garanticen una existencia autónoma. ¿Qué opciones tenemos a nuestro alcance, en el mundo de hoy, para deshacer todo este amasijo de relaciones de poder que permean la vida social en la que nos encontramos inmersos y, así, para permitir o, mejor, garantizar al conjunto de la población el acceso a una sociedad efectivamente civil, donde todos podamos llevar a cabo los planes de vida propios? De hecho –insisto–, esta era y es la aspiración de la izquierda o, si lo prefieren, del conjunto de los socialismos, definidos éstos en un sentido muy amplio, una izquierda, unos socialismos que, ya en el siglo XIX y de un modo o de otro, se retorcián frente a unos ordenamientos jurídico-políticos liberales que garantizaban a todos la igualdad ante la ley pero que se desentendían de la suerte que pudieran correr en un mundo gobernado por dicha ley los estratos más desfavorecidos, es decir, la inmensa mayoría.

Así, resulta importante para la izquierda de hoy la recuperación de la vieja idea republicana según la cual, primero, la libertad no es posible sin independencia material; y, segundo, la independencia material de todos exige, como mínimo, introducir un suelo, un colchón, unos recursos básicos universalmente garantizados. Los individuos, asegura la tradición republicana, hemos de contar con un colchón donde caernos muertos. En otras palabras –me permito una pequeña *boutade*–, hemos de universalizar el derecho a caernos muertos sobre un colchón,

que es un derecho del que hoy sólo goza una pequeña porción de la población –se trata, pues, de un derecho existente, pero restringido a unos pocos–.

Es aquí, pues, donde el IC entra en escena. Veámoslo con detenimiento y en relación con la cuestión del trabajo.

INGRESO CIUDADANO Y PODER DE NEGOCIACIÓN: MERCADOS DE TRABAJO MÁS JUSTOS PARA UNA CIUDADANÍA SUSTANTIVA.

¿En qué sentido o sentidos puede un IC ampliar las perspectivas de la libertad efectiva? ¿En qué sentido o sentidos puede un IC fortalecer la posición social de las personas en tanto que agentes en liza en un mundo conflictivo (conflictivo, porque los proyectos de vida son diferentes y porque los recursos son escasos)? ¿En qué sentido o sentidos puede un IC abrir las puertas a la capacidad de obrar, a la puesta en práctica de estas capacidades creadoras de los individuos de las que nos hablaban Marx y, antes, Adam Smith y, así, a una vida independiente, por parte de tales individuos, en tanto que ciudadanos plenos?

Mercados de trabajo como instituciones con puerta de salida

Para empezar, la independencia material que confiere el IC dota a la gente trabajadora de un mayor poder de negociación a la hora de definir la manera física y legal en que quieren participar en el proceso productivo. Con un IC, nuestra trabajadora asalariada del sector de la lana puede negarse a aceptar un contrato de trabajo que la obliga a realizar determinadas tareas en determinadas circunstancias a cambio de un salario que no la compensa para nada, que nada tiene que ver con lo que quiere para su vida.

Visto desde otro ángulo, nuestra trabajadora puede amenazar de forma creíble con romper la relación laboral o, sencillamente, con no establecerla, pues cuenta con unos recursos básicos

pero suficientes para cubrir las necesidades básicas de subsistencia, lo que la dota de capacidad de espera, de margen de maniobra, de un colchón sobre el que puede caer sin romperse la crisma. Por esto hablo de la posibilidad de articular políticamente unos mercados de trabajo que constituyan instituciones con puerta de salida.

La posibilidad del trabajo no asalariado

Todo ello nos conduce a la afirmación de la necesidad de ampliar el espacio del trabajo no asalariado. Nuestra trabajadora puede también decidir no trabajar asalariadamente y asociarse con otras personas para llevar a cabo un proyecto productivo propio, más próximo a lo que siempre quiso hacer. De aquí que se hable, en relación con el IC, de una posible transición de la venta de la fuerza de trabajo a cambio de un salario —estamos hablando de trabajo asalariado— a la venta de bienes o servicios a cambio de un precio —en este caso, estamos hablando de trabajo realizado por productores libres, libremente asociados, que acuden a los mercados de bienes o servicios a vender un producto—. Con un IC, deja de ser una quimera la posibilidad de que, libremente, desechemos lo que se nos “ofrece” y nos asociemos con compañeros y compañeras para constituir una unidad productiva común con unos objetivos y procedimientos diseñados por nosotros y para nosotros. Esto es importante para los y las jóvenes, en la medida en que la gente joven es gente que empieza, y todos sabemos que, en lo que respecta a la participación en la producción, los primeros pasos suelen ser determinantes para el conjunto del ciclo vital.

En definitiva, cuando en ciertas ocasiones se plantea la necesidad de que la izquierda encuentre fórmulas para desmercantilizar la fuerza de trabajo, se está hablando de realidades como ésta.

Para la activación del “trabajo oculto”

En esta misma dirección, esta mayor capacidad de decidir qué forma de vida se quiere poner en práctica también se traduce en mayores posibilidades de acceder a actividades, remuneradas o no, que hoy, carente la gente del “derecho a la existencia” del que Daniel Raventós habla, quedan eliminadas, se evaporan debido a la urgencia de aceptar el primer empleo que se nos

“ofrece”. Existen enormes yacimientos de trabajo escondido, de trabajo dormido, de trabajo sepultado, de trabajo, remunerado o no, que se querría hacer pero que no se hace porque queda bloqueado por la dependencia, por la necesidad de cazar al vuelo, para poder subsistir, lo primero que se nos “ofrece”. En lugar de trabajar 40 horas semanales –o 45, o 50, o 60, o las que sean– en el taller de la transnacional de la lana, nuestra trabajadora podría plantearse, proponer, exigir y hasta imponer —sabemos que la vida social es conflictiva— la opción de trabajar media jornada en el taller de la transnacional y, a partir del mediodía, trasladarse a su taller, al taller que podría haber constituido junto con un grupo de compañeros y compañeras y en el que, además de complementar el salario y de hacerlo de forma más gratificante, podría producir unos artículos que, de otra forma, nunca hubieran llegado al mercado de bienes. De aquí que algunos analistas hablen de los posibles beneficios, también en términos de eficiencia económica, que un IC podría proporcionar.

Ingreso ciudadano, desarrollo local y articulación de mercados interiores

En países o en regiones que han atravesado períodos de grandes turbulencias económicas, que cuentan con economías todavía dependientes de las antiguas o de las nuevas metrópolis, con mercados interiores desestructurados, inestables o incluso inexistentes, el IC puede jugar un papel –si se me permite la hipérbole–, hasta *fundacional* del país en tanto que espacio con un desarrollo económico autocentrado, tanto a escala nacional como a escala local.

A veces se habla del IC como palanca para el desarrollo de economías comunitarias, rurales y urbanas. Nuestra trabajadora asalariada quizás habría preferido dejar de trabajar asalariadamente y unirse a compañeros y compañeras dotados todos de una base material que minimizase riesgos y ensanchase oportunidades para constituir aquel taller alternativo a los macrocauces, normalmente gestionados desde fuera del país, a través de los cuales discurre el grueso de la actividad económica. Pero para ello es necesario que la gente se halle dotada de esa base material incondicional que minimice riesgos y ensanche oportunidades.

Nuestra trabajadora, en su empeño en llevar adelante el otro taller, podría encontrarse participando en un proyecto, colectivo pero descentralizado, de articulación de una red independiente

y autocentrada para la producción, la distribución y el intercambio de una actividad económica *real* y, además, desarrollada *en* y *para* su comunidad, algo hoy casi impensable.

Esto puede resultar altamente beneficioso para la preservación o para la introducción y el desarrollo de formas de vida autóctonas, tradicionales, pero también de nueva planta; campesinas, pero también vinculadas a redes urbanas e interurbanas de ferias y mercados de muchos tipos. Ésta es la razón por la que decía que el IC puede favorecer el desarrollo local, la estructuración de un tejido productivo que permita la emergencia de un mercado interior estable que, sin ser autárquico, pueda ser independiente con respecto a los canales a través de los cuales se dan hoy los flujos internacionales de bienes y servicios.

En cambio, nada de esto es posible si las gentes, los productores y productoras, carentes del colchón que ofrece el IC y, por lo tanto, empujados por la urgencia de aceptar lo que sea con tal de sobrevivir físicamente, tienen que agachar la cerviz y renunciar a sus proyectos de vida, a sus proyectos productivos, para pasar a formar parte de la plantilla de una corporación que, muy probablemente, no se preocupe demasiado ni de su bienestar psíquico, ni del desarrollo real de las comunidades y de los países en los que opera.

Sobre el derecho al trabajo y a una vida “pluriactiva”

Así pues, el IC, pese a disociar ingreso y trabajo remunerado, no ha de presentarse como algo opuesto al trabajo, remunerado o no. De hecho, el IC puede actuar como un mecanismo para hacer efectivo el derecho al trabajo, el derecho a un trabajo realmente deseado que actualmente se halla obstruido. Pensemos en el ejemplo que podrían constituir cuatro jóvenes –dos parejas, ponágmolos– dotados, cada uno de ellos, de un ingreso suficiente para cubrir sus necesidades básicas, que comparten un departamento –lo que genera economías de escala– y que aspiran a llevar a cabo las famosas vidas “pluriactivas” de las que tanto se habla, vidas en las que se combina el trabajo remunerado con el trabajo doméstico y voluntario, con actividades de formación y/o con algún tipo de actividad artística, etc. Constituye éste un escenario no solo realizable, pues es financieramente factible si hay voluntad política, sino también éticamente deseable.

Conviene recordar en este punto que, al ser de naturaleza incondicional, el IC es acumulativo. En efecto, si me pongo a trabajar remuneradamente en el mercado de trabajo, no pierdo el subsidio. En cambio, con el subsidio de desempleo o con otros subsidios condicionados o “políticas de pobres” como las que el FMI ha auspiciado para América Latina, nos hallamos frente al famoso problema de la “trampa de la pobreza” o “del paro”: si me pongo a trabajar, gano un salario, pero pierdo un subsidio de cantidad posiblemente similar a la del salario; por lo tanto, opto por no volver a entrar al mercado de trabajo, por no ponerme a trabajar de nuevo –o, por lo menos, por no hacerlo en el sector formal de la economía–.

El ingreso ciudadano frente a la “flexiguridad”

Paso a la delicada cuestión de la flexibilidad. Hay un término que, en la literatura relativa a los efectos de la introducción del IC sobre los mercados de trabajo, ha hecho cierta fortuna: el término “flexiguridad”, que resulta de la combinación de los términos “flexibilidad” y “seguridad”. No es un problema —dicen los estudiosos y también el sentido común— que las condiciones de trabajo puedan definirse de forma flexible. No es un problema, siempre y cuando la parte más desfavorecida de la relación laboral cuente con auténticas posibilidades de intervenir en este proceso de decisión relativo a cómo organizar el trabajo. Pues bien, con un IC, los oferentes de mano de obra, la gente trabajadora, gozarían de una seguridad material que les permitiría, en primer lugar, sentarse a negociar con la capacidad de realizar amenazas creíbles: “si siguen por ese camino, nos levantamos y rompemos las negociaciones” —podrían decir convincentemente—; y, a partir de ahí, podrían compaginar con flexibilidad diferentes tipos de actividades: trabajo remunerado, trabajo doméstico y trabajo voluntario. En otras palabras, podrían poner en marcha estas famosas “vidas pluriactivas” desde la seguridad que confiere el hecho de saber que se cuenta, como mínimo, con un ingreso incondicional que se mantiene a lo largo del tiempo, de la cuna a la tumba. De aquí el interés que adquiere *el tipo de flexiguridad* que nos podría proporcionar el IC.

En definitiva, si queremos gente independiente, que goce de libertad efectiva; si queremos ciudadanos en un sentido robusto del término *ciudadanía*; y si lo queremos en un mundo —el nuestro— atravesado por todo tipo de asimetrías de poder, necesitamos la garantía política del

IC, es decir la garantía política de ese suelo material básico capaz de conferir a los individuos una más que necesaria seguridad económica y un poder de negociación —ahí está la clave— que los habilite en tanto que sujetos con efectiva capacidad de obrar. En otras palabras, si queremos ciudadanos en un sentido robusto del término *ciudadanía*, hemos de intervenir en la vida social —obviamente, de forma no arbitraria—, hemos de moldear la vida social, diseñarla. Muy especialmente, hemos de diseñar los mercados, dotando a todos sus usuarios de independencia material para que puedan firmar contratos en ellos de forma efectivamente libre y voluntaria. En definitiva, hemos de moldear la vida social para hacer posible que todos los actores devengan agentes capaces de tomar decisiones realmente libres.

Conviene subrayar en este punto que los mercados no son necesariamente nocivos si quienes en ellos participan cuentan con el poder de negociación, el poder de mirar a los demás a los ojos sin tener que bajar la cabeza, el poder de resistencia que viene asociado a la independencia material que proporcionaría un IC. No obstante, tal afirmación deber ir inextricablemente unida a la reivindicación de la constitución política de unos mercados que ofrezcan auténticas posibilidades de *hacer*. Exhortar a la gente a que “haga” —recordemos la doctrina del *laissez-faire*— tiene todo el sentido del mundo; ahora bien, sólo cabe exhortar a “hacer” cuando se cuenta con caminos y espacios realmente practicables, no cuando sólo queda lugar para el lodazal de la dependencia en el que hoy se ahogan los proyectos vitales de tantos y tantos millones de personas.

No hace falta decir que, visto desde esta perspectiva, el IC aparece como una medida prioritaria.

¿Por qué *ex-ante*? Para la garantía de las condiciones materiales para una ciudadanía plena.

Acabo con una breve reflexión sobre el sentido político de la incondicionalidad del IC y sobre el encaje del IC con respecto a los mecanismos propios de los actuales regímenes de bienestar, allá donde los haya y sea cual sea su nivel de desarrollo. Conviene que seamos muy claros en este punto: el IC en ningún caso ha de sustituir elementos cruciales de los regímenes de bienestar como la sanidad y la educación públicas —se encuentren éstas en el nivel de desarrollo en que se encuentren—, que juegan o deberían jugar un papel también vital. Conviene tener este punto bien presente, pues existe la posibilidad de que, a medida de que la propuesta del

IC avance –y en función de la naturaleza de estos avances–, nos vayamos encontrando con el intento de una lectura neoliberal de dicha propuesta que la presente como algo alternativo a los regímenes de bienestar. En efecto, existe la posibilidad de que el avance político del IC sea tomado como pretexto, por parte del pensamiento y de la acción política neoliberal, para reducir la intervención del Estado a la tarea de introducir un piso básico convertido en mera red de salvación última, algo que, sin lugar a dudas, nada tiene que ver con los objetivos que se plantean cuando se presenta la propuesta del IC con afán emancipatorio.

Como dije, sanidad, educación y una serie de servicios cruciales para los regímenes de bienestar en ningún caso deben desaparecer –o deben dejar de ser introducidos– como consecuencia de la entrada en vigor del IC. Sin lugar a dudas, el acceso a una sanidad y a una educación públicas y de calidad, junto con otros servicios en especie, no son menos importantes que un flujo regular de ingreso a la hora de construir y fortalecer una posición social desde la cual los individuos puedan tomar decisiones en condiciones de libertad efectiva, de ausencia de coacción por parte de terceros.

Sin embargo, es preciso abandonar la lógica de la intervención de carácter meramente curativo de la pobreza, para abrazar la racionalidad de las políticas preventivas. Las políticas curativas –por ejemplo, las políticas de transferencia de rentas de carácter condicionado o focalizado–, sólo entran en funcionamiento *ex-post*, esto es, cuando la pobreza es ya un hecho consumado. Y conviene recordar que pobreza no es sólo privación, sino que constituye también una de las principales causas de la dependencia, de la falta de libertad: si soy pobre, carezco de recursos materiales básicos; y si carezco de tales recursos, dependo del arbitrio de otros para vivir. Por lo tanto, introducir subsidios condicionados, que por serlo entran en acción *ex-post*, cuando el individuo puede certificar su condición de pobre y, por lo tanto, de persona dependiente, carente de libertad, equivale a introducir un mecanismo que, para evitar un mal determinado —la pobreza, la pérdida de libertad—, necesita primero que dicho mal se produzca.

Por ello, es preciso un compromiso inequívoco con mecanismos institucionales que blinden las posiciones sociales de los individuos en tanto que actores sociales independientes, en tanto que ciudadanos; y que lo hagan *ex-ante*, de entrada, y, por lo tanto, incondicionalmente, lo cual confiere a los individuos un margen de maniobra suficiente para encarar los procesos de nego-

ciación con verdaderas posibilidades de éxito –éxito tanto en términos de reparto de recursos, como en lo que respecta a la gestión del tiempo, a la puesta en práctica de planes de vida propios, etc.–. Pues bien, el IC constituye la política preventiva e incondicional por antonomasia.

Además, todo esto hace factibles ciertas medidas o proyectos que las izquierdas han contemplado y contemplan —como el cooperativismo, ciertas formas de actividad del llamado “tercer sector”, la búsqueda de nuevos yacimientos de empleo, ciertas formas de auto-ocupación, la democracia participativa en la esfera económica y productiva, etc.— pero que, tal como hoy son presentados, constituyen un repertorio de buenas intenciones carentes de las condiciones materiales necesarias para que puedan encontrar eco entre sus potenciales actores o beneficiarios, pues tales actores o beneficiarios, es decir, la gran mayoría pobre o precaria, tienen otras cosas que hacer –a saber: asegurar como sea su subsistencia– que no pasan por entregarse a la filantropía o a la mítica de las batallas perdidas. El proletariado –o, como algunos prefieren decirlo actualmente, el *precariado*– se dedica a la lucha por la supervivencia y, en el mejor de los casos –permítaseme una nueva *boutade*–, a alienarse tanto como sea posible para olvidar que su vida es mero intento de supervivencia.

En cambio, sobre la garantía de la existencia material que un IC supone; sobre la garantía también de más tiempo para nosotros; sobre la garantía de mayores oportunidades para que pasemos a realizar una jornada laboral de menos horas; sobre la garantía de menores urgencias para agarrarse al hierro ardiente de un contrato que no nos interesa pero que literalmente nos salva la vida; sobre la garantía de mayor poder de negociación y de mayor margen de maniobra; en tales circunstancias, esas acciones, esos proyectos —repito: el cooperativismo, ciertas formas de actividad del llamado “tercer sector”, la búsqueda de nuevos yacimientos de empleo, ciertas formas de auto-ocupación, la democracia participativa en la esfera económica y productiva, etc.— sí tienen sentido, sí constituyen proyectos realistas.

Concluyo retomando cuestiones tratadas al inicio. ¿Nos otorga la igualdad ante la ley la condición de ciudadanos? ¿Somos ciudadanos porque se nos haya entregado un documento de identidad o un pasaporte? ¿Nos convierten tales documentos en ciudadanos? De ningún modo. Aun conociendo la importancia que para muchas personas y grupos tiene la posesión “papeles” de este tipo, yo prefiero optar por reconocer mi situación y poner en cuestión mi condición de

ciudadano. De hecho, no haciéndolo, haría un favor a los liberales y a los neoconservadores de hoy, que en esto de equiparar libertad a igualdad ante la ley están muy de acuerdo. Prefiero declararme no ciudadano; y hacerlo sin un ápice de orgullo: de hecho, me estoy limitando a poner de manifiesto y reconocer mi condición de individuo dependiente (para sobrevivir) de una gran variedad de instancias ajenas a mí. Creo que la idea de ciudadanía es demasiado importante, demasiado valiosa como para malvenderla. Es cierto que la esclavitud legal y la sumisión civil de tipo feudal quedaron abolidas, pero la libertad y la ciudadanía requieren mucho más que la mera isonomía o igualdad ante la ley. De aquí la importancia de una acción radical, esto es, de una acción política que vaya a la raíz del problema que a las izquierdas siempre ha preocupado y sigue preocupando: ¿qué naturaleza presenta la correlación de fuerzas que se da en el seno de la vida social? ¿Somos agentes dotados del poder de negociación que confiere la seguridad material? ¿Estamos dotados de auténtica capacidad para administrar los síes y los noes y, a partir de ahí, para poner en práctica los planes de vida propios desde el goce de grados relevantes de seguridad socioeconómica? Esta es, creo yo, la pregunta, sin duda relevante, que nos hemos de hacer. Y, en este punto, el IC juega un papel fundamental.

Preguntas

Carmen Midaglia² (CM) —Dos preguntas generales. La primera tiene que ver con lo que planteaba Daniel, que cuando pensamos que la renta básica tendría que ocupar un lugar estratégico en el sistema de protección y bienestar, digamos qué transformaciones deberían tener esos sistemas, no con respecto a los programas focales, sino con respecto a todos los programas que suponen transferencia de renta, que no necesariamente son focales. Estamos hablando de jubilaciones, de asignaciones familiares, cómo se piensan en esa perspectiva.

La segunda pregunta tiene que ver con lo que planteaba David y lo que plantea la bibliografía, que la renta básica aumenta la autonomía individual, la libertad individual. Sin embargo la historia del capitalismo, la redistribución del ingreso supuso, al menos hasta lo que conocemos de la ciencia política, la acción de actores colectivos capaces de demandarlos, de presionar, de

2. UDELAR, Instituto de Ciencia Política.

sustentar y de vigilar esos acuerdos. Entonces, ¿cuáles serían los actores colectivos capaces de sostener en el tiempo una renta básica? Porque la redistribución del ingreso en las sociedades capitalistas jamás supuso acciones individuales.

Daniel Conde³ (DCo) —Comparto básicamente el planteo, y me parece interesante esta idea de un colchón para tener donde morir, que a los uruguayos también nos importa, pero hay otro tema que tiene que ver con la redistribución de la riqueza en la sociedad, que no se relaciona solamente con el ingreso material durante la vida, sino que tiene que ver con la herencia. Me gusta la idea de que la renta básica sea algo hasta la muerte, por eso es el colchoncito, pero no genera herencia, entonces tampoco genera desigualdad. Si bien comparto la propuesta, nos queda como un debe cómo hacer para confrontar el núcleo más duro de la desigualdad en esas relaciones de poder que existen en el sistema capitalista.

Noelia Ojeda (NO) —Una observación humilde: se pasa a una independencia de relaciones laborales pero a una dependencia del Estado. ¿Cómo es eso?

En segundo lugar, saber si a las personas privadas de libertad se les da ingreso ciudadano.

José Miguel Busquets⁴ (JMB) —Hace unos 20 años que tomé contacto con esta propuesta a partir de las reflexiones de Philippe Van Parijs, y de algunos de los debates que se publicaron en España. El único trabajo de investigación de financiamiento lo había realizado [...], para analizar algunos casos de los países más desarrollados y su posibilidad de implementación. Y en los últimos años he encontrado un cambio significativo en la literatura, sobre todo por el aporte del financiamiento; acá cuando el tema se discutió en el Diálogo Nacional de Seguridad Social la preocupación era cómo se financiaba esto. Entonces es muy interesante el aporte de la investigación que se hizo en España con relación a este tema, y el de otros españoles que han hecho otros trabajos planteando otras alternativas, quizás en algún caso con un costo poco menor en el año 2004.

3. Facultad de Psicología (UDELAR), Cámara de Representantes y Primaria.

4. Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

De todas maneras, como planteaba Carmen, el tema político, que parece que falta hacer con relación a esta política, la reflexión acerca de la experiencia de Alaska y las experiencias políticas que están en curso. Quizás una de las cosas más interesantes sean los planteos en Brasil y lo que está pasando y los proyectos de ley en Argentina. Y sobre todo me gustaría recibir el comentario de ustedes sobre la gradualidad de los planteos. Porque cuando yo examinaba los primeros planteos de Van Parijs los veía muy generales, entonces cómo llegamos a esto, cómo construimos políticamente una opción entre otras. Y algunos aportes de la experiencia argentina, y los posibles caminos, si es por el lado del INI como en Brasil, o de empezar por los niños, que es un camino más viable, interesante, cómo se articula políticamente en el seno de la izquierda.

Y por último, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) supuestamente tiene en su programa algo referido a la renta básica. Entonces conocer un poco más el debate de la izquierda española.

David Casassas (DCa) —Los actores colectivos son cruciales. No estamos diciendo ni sugiriendo que debamos tender hacia una acción atomizada; lo que decimos es que esos individuos que forman parte de actores colectivos lo hacen, con un IC, con un estatus socioeconómico distinto. En ningún momento el empoderamiento socioeconómico de las personas significa, por definición, la ruptura de lazos de sociabilidad entre ellas. De hecho, ese empoderamiento de los individuos puede favorecer, a través de mecanismos de diversa índole, la cohesión y el alcance de la acción de partidos, asociaciones civiles y sindicatos.

Pensemos, por ejemplo, en el caso de los sindicatos y la negociación colectiva. ¿Quién ha dicho que la negociación colectiva tenga que dejarse de hacer porque las personas representadas por el sindicato cuenten con un colchón donde caerse muertas? De hecho, con un IC, los sindicatos, que canalizan la negociación colectiva, podrían dirigirse al otro lado de la mesa de negociación en los siguientes términos: “Oigan, señores, con la existencia material garantizada, hemos ganado tiempo: si quieren ustedes seguir por ahí, sigan, que nosotros esperamos, pero sin firmar. Mis representados no están muriendo de hambre, pues tienen un colchón que asegura su supervivencia. Ustedes verán”. Dicho de otro modo, no hace mucho Daniel Raventós y yo escribimos un artículo en el que presentábamos el IC como una caja de resistencia desagregada —la caja de resistencia es la cuenta del sindicato donde se depositan los ingresos necesarios para

sostener huelgas de larga duración-. Hicimos este símil: el IC, visto desde la perspectiva de los sindicatos, no deja de constituir una caja de resistencia desagregada. Ahora bien, la pregunta relativa a si la gente negociará o no por su cuenta, rompiendo el vínculo con los sindicatos, es una pregunta que no se puede responder sin conocer la cultura política y sindical del país, el funcionamiento de los sindicatos en cuestión, los esfuerzos que se sigan realizando para construir un tejido asociativo robusto, etc. Lo que sí sabemos de antemano es que, con un IC, algo hemos ganado: contamos con un colchón en el caer sin rompernos la crisma.

En definitiva, el carácter individual del IC no es algo que conduzca necesariamente al atomismo. De hecho, el contar con el IC, precisamente gracias al poder de negociación que éste confiere, nos permite construir vínculos realmente queridos con los demás, de modo que podamos hablar de una interdependencia realmente libre –y no de mera sumisión a través de relaciones de dependencia, que es lo que tenemos hoy–.

En cuanto a la cuestión de las herencias y de las grandes acumulaciones de riqueza, quisiera aclarar que, en mi intervención, me he centrado en la cuestión del piso, del nivel básico, de lo que en inglés se denomina la *fallback position* –en otras palabras: el colchón del que venimos hablando-. Con este piso, con esta *fallback position*, puedo romper negociaciones y relaciones en la esfera laboral, en la esfera matrimonial, etc. Ahora bien, ¡por supuesto que el capitalismo contemporáneo, las sociedades en que vivimos, presentan muchísimos más problemas! ¡Sería de locos o de mesiánicos decir que este IC, por sí sólo, es una panacea para todos los males! Por supuesto que no. Yo concibo el IC —y me consta que la gran mayoría de los compañeros latinoamericanos también— como la espina dorsal de un paquete de medidas orientado a la consolidación de esas posiciones sociales como actores socioeconómicamente independientes que los individuos deben tener a su alcance. Y ello requiere, además del IC, tomar consciencia –y, políticamente, actuar en consecuencia– de que, por mucho que la existencia esté garantizada, el espacio económico en el que los individuos operan puede ser (literalmente) comprado, puede ser interferido arbitrariamente, puede ser fagocitado por un individuo o grupo de individuos que hayan logrado concentrar grandes cantidades de poder económico y que dispongan las reglas de juego *pro domo sua*. Pues bien, huelga decir que, si de lo que se trata es de garantizar niveles relevantes de libertad efectiva, la introducción de un IC ha de ir de la mano del control de las grandes acumulaciones de poder económico.

Paso a una cuestión que se halla relacionada con las anteriores. ¿Nos convierte el IC en personas dependientes del Estado? Está claro que si asumimos que todos los individuos nacemos iguales en términos de capacidades para la vida social –porque todos somos iguales ante la ley–; si asumimos también que el que es pobre lo es porque es vago; si partimos de estos presupuestos y luego decimos que vamos a darle al vago un IC, estamos planteando un escenario en el que sí parece que dependemos del Estado de un modo hartamente estrambótico. Pero a estas alturas no podemos decir que esos cuatro quintos de la población mundial que son pobres, precarios y dependientes lo son, sencillamente, porque fueron necios, porque no fueron tan listos como los que forman parte del grupo de los privilegiados. Bien al contrario, lo que conviene hacer en este punto es identificar y poner de manifiesto los problemas estructurales, las desigualdades, que arrancan de lazos de dependencia, que condujeron a esa amplia mayoría de la población a situaciones de pobreza, de privación y dependencia. A partir de ahí, se puede plantear la articulación de un Estado al que se le encomiende la tarea, esencial para la universalización de la libertad efectiva, de introducir una serie de medidas –entre ellas, el IC– orientadas a la garantía de la independencia socioeconómica de todos, de ese estatus que a todos nos debería corresponder como ciudadanos plenos. Como se puede observar, esto nada tiene que ver con la creación de un Estado mastodóntico ni con la pretensión de convertirnos todos en sujetos dependientes de la caridad pública. Lo que se está planteando aquí es la necesidad, primero, de hacer nuestra esa ontología social, esa fotografía de la vida social que muestra que el mundo aloja todo tipo de asimetrías de poder que arrancan de un acceso disímil a la posesión y control de los recursos materiales; y, segundo, de deshacer, por cauces políticos, esas asimetrías de poder y, así, facilitar la tarea de los individuos de puesta en práctica de proyectos de vida concebidos autónomamente o, dicho de otro modo, concebidos con los mayores grados de independencia posibles –independencia, también con respecto a cualquier forma de caridad estatal, como la que se obtiene a través de programas focalizados de transferencia de rentas, que actúan *ex-post*, una vez que nuestra situación de pobreza y privación (privación, también de la libertad) es ya un hecho consumado–.

Todos somos conscientes de que la implantación del IC ha de ser gradual: no se puede hacer de hoy para mañana. La cuestión estriba en tener el objetivo final claro. El gran peligro no está en cometer errores técnicos en este “paso a paso”. Este “paso a paso” requiere ingeniería institucional, y lo cierto es que contamos con conocimientos sobrados sobre este tipo de cues-

tiones –no hay más que pensar en las muchas medidas complejas que se han ido tomando recientemente, como la introducción de una moneda única en todo el continente europeo–. Las dificultades, pues, no tienen que ver con la factibilidad técnica o financiera: tienen que ver con la factibilidad política. Cuando el debate acerca del IC atraviesa los muros de la academia y sale al espacio público, quienes reaccionan con mayor vehemencia, mostrándose contrarios al IC con mayor claridad, son algunos de los que saben que lo que está en juego es poder de negociación, un poder de negociación con el que hoy cuentan en grandes proporciones y que pueden perder. Así las cosas, la viabilidad del IC tiene mucho más que ver con la posibilidad de una acción política concertada, por parte de una serie de actores políticos y sociales unidos para lograr la universalización de la independencia material, que logre hacer frente a la acción reactiva de algunos de los que saldrían perdiendo si se introdujera un IC. Pero ¿qué significa “salir perdiendo”? Nótese que lo más importante no es la “cantidad de dinero” que algunos actores podrían dejar de ingresar si se tuviera que financiar un IC a través de una reforma del sistema impositivo; lo verdaderamente relevante es la pérdida de poder de negociación en que incurrirían quienes hoy tienen la capacidad de imponer las condiciones de los contratos porque poseen o controlan los recursos materiales. Si yo soy el propietario de una corporación de la que obtengo unos beneficios millonarios, no me preocupa obtener un millón menos; lo que verdaderamente me preocupa es encontrarme con que quienes trabajan asalariadamente para mi corporación puedan presentármese y decirme que, dado que tienen su existencia material garantizada –y, por lo tanto, la posibilidad de pensar y llevar a la práctica planes de vida alternativos que los acerquen más y mejor a lo que son o quieren ser–, no van a firmar conmigo el contrato de trabajo que se han visto obligados a venir firmando desde siempre, lo que supondría una alteración masiva de las condiciones que definen los procesos de producción y de distribución en nuestras sociedades. Por ello, cualquier estrategia gradual y realista que nos conduzca a la introducción de un IC ha de pasar por la creación de grandes coaliciones de potenciales ganadores –*ganadores*, sobre todo, de poder de negociación– que permitan avanzar hacia esa universalidad e incondicionalidad de las políticas de transferencia de rentas que, como se ha planteado, es condición necesaria para la emergencia de una ciudadanía efectiva.

Daniel Raventós (DR) —Qué transformaciones de las prestaciones públicas son necesarias. Esto depende mucho de qué tipo de financiación se quiera hacer de la renta básica, pero en este proyecto que presentamos es el siguiente: toda prestación monetaria de cualquier tipo,

es decir, prestaciones contributivas y no contributivas, toda prestación en metálico, que fuera inferior a la renta básica quedaría suprimida, toda prestación superior —que son muy pocas en el Reino de España— no se perdería, porque sería hacer una mala jugada, pero tampoco ganaría nada, es decir que tendría la misma cantidad que ahora pero una en forma de renta básica y la otra en el concepto que fuera, con la transición que fuera. Con lo cual, una cosa es el Estado de bienestar, aquellas estructuras que son completamente irrenunciables, que hay que mejorar, aunque la tendencia es lo contrario, como la educación y la sanidad públicas, y otra cosa son las prestaciones monetarias. Entre otras cosas, porque las prestaciones monetarias tienen algún tipo de vicio que la renta básica intenta arreglar o eliminar, con lo cual si las mantuviéramos estaríamos en una situación completamente mala.

Sobre las cárceles, es una de las cosas sobre las que alguna vez he tenido alguna discusión. Personalmente estoy completamente dispuesto a admitir cualquier tipo de opinión al respecto porque no la tengo formada, por la simple razón de que aquellos que están en contra de que las personas que están presas percibieran la renta básica tienen buenas razones, y aquellos que están a favor también han puesto buenas razones. No es un tema que me preocupe mucho porque desde un punto de vista numérico, a no ser que se viva en Estados Unidos, todavía no es un problema. Pero hay buenas razones a favor y en contra.

Al final se preguntaban varias cosas, todas interesantes, pero hay una que es especialmente polémica, que tendremos que discutir y se está discutiendo en algunos sitios, afortunadamente, porque quiere decir que la renta básica ha trascendido el ámbito académico y ha pasado a ser un debate social, cosa que hay que aplaudir, porque en la academia se dicen muchas cosas interesantes y otras nada interesantes, con lo cual vale la pena que se queden en la academia, porque no interesan a nadie más que para hacer alguna carrera o para hacer alguna tesis doctoral.

Me refiero a la gradualidad, que debería distanciarse de lo que se ha llamado realismo político. A veces parece como que el gradualista fuera más realista y que el que no es tan gradualista fuera menos realista. Eso es una imbecilidad, hay algunas medidas que actualmente son tan realistas que se han puesto en práctica pero que hace solamente tres meses pensarlas eran una locura. No existe el realismo previo a la situación real, aunque sea una redundancia, la situación debe

ser estudiada en cada momento, y lo que hoy parece una locura mañana puede ser demasiado moderado. Con lo cual, el gradualismo es algo bastante sensato pero en algunos momentos se puede ir más o menos rápido. Esto siempre lo tiene que decir el análisis de la situación del país, de la economía e incluso del área geográfica de que estemos hablando.

Por ejemplo, imaginen que alguno de nosotros, no ya en un país de América Latina, sino en un país de la Unión Europea, dijera que sería muy razonable que los tipos marginales impositivos de los más ricos fueran del 93%. Sería acusado de ser un bolchevique camuflado o alguna cosa de este tipo. Pero el 93% de la tasa marginal de los más ricos era lo que pagaban los más ricos de Estados Unidos cuando llegó Kennedy. Actualmente pagan el 33%, y además lo pueden esconder de forma muy diferente, con lo cual se da la circunstancia de que al hombre más rico del mundo en este momento —que puede variar de un día a otro, porque estamos hablando de cantidades astronómicas—, que es Warren Buffet, le va muy bien como están yendo las cosas, y por eso tiene la lucidez que muchas veces la izquierda no tiene de decir cosas como la siguiente en *The New York Times*: “Si lo que ocurre en mi país es una guerra de clases, la mía va ganando”. Lo dice porque tiene algún tipo de problema grave con lo que está pasando, porque a él ya le iría un poco mejor que las cosas no fueran tan favorables económicamente a él, porque si se está produciendo esa transferencia de los pobres a los ricos en Estados Unidos durante 30 años, quizás algún día los pobres puedan hacer algo. Por eso a un tipo como Warren Buffet no le importaría sacrificar unos cuantos centenares de millones si eso produjera más estabilidad social.

A Warren Buffet le preocupaba que su secretaria —o la secretaria número 94 que tiene— pagara proporcionalmente más impuestos que él, lo declaró públicamente. Kennedy se encontró con ese 93% —y fue el que empezó a recortarlo, por cierto, aunque tiene muy buena fama—, y lo más interesante, como muchos economistas han puesto en evidencia, es que Estados Unidos jamás había conocido tanta prosperidad económica y sus llamadas clases medias nunca habían conocido tanta prosperidad como la que tuvieron con estos tipos impositivos, que también las empresas multinacionales estaban pagando. Piensen que hoy las multinacionales no solamente no pagan impuestos, sino que los gobiernos les dan para que se queden. Se está llegando a un nivel tal de locura que cuando se habla de realismo político hay que preguntarse: ¿realismo en función de qué?

Por ejemplo, los paraísos fiscales son una cosa increíble, se permite que haya unos agujeros fiscales impresionantes, y los países, los gobiernos y por lo tanto también los ciudadanos estamos perdiendo una cantidad de recaudaciones impositivas impresionantes. Cuando los atentados del 11 de septiembre de 2001, el presidente de Estados Unidos (Bush) dijo que acabaría con los paraísos fiscales porque podían ser una forma de encubrir cuentas que financiaban a organizaciones terroristas, etcétera. Lo interesante es el realismo político de acabar con los paraísos fiscales, Bush entonces convencía a los cinco o seis que mandan un poco menos que él, y se atacaban los paraísos fiscales. Ese es el realismo político. Pero los paraísos fiscales protegían no solamente las cuentas de los terroristas, sino las cuentas de las gentes que lo financian a él, que quedarían perjudicadas y que le dijeron “no te pases”. Por lo tanto los paraísos fiscales vuelven a estar donde están, con toda tranquilidad, a disposición del que tenga dinero y quiera robar a su propio país, que son muchos.

Por lo tanto lo del realismo político junto con el gradualismo es de las cosas que es interesante ver que no van de la mano. Yo estoy completamente de acuerdo en que tendría que ser gradual, pero qué grado de gradualismo veríamos, depende del país, depende del momento. Está claro que no existe gradualismo si uno no quiere llegar a un lugar determinado, porque si se hacen determinadas medidas alguien puede decir que esas medidas nos acercan más a una renta básica pero pasado mañana pueden estar más lejos. Por ejemplo, el gobierno vasco con esta renta para pobres, esta “renta básica” que tiene, en algún momento ha estado más cerca de la renta básica global, pero ahora está más lejos porque ha hecho una contrarreforma. Depende de situaciones políticas.

En cuanto al PSOE, el PSOE tenía en sus filas a alguien como Jordi Sevilla, que fue uno de sus primeros ministros, que estaba clarísimamente a favor; yo tengo la sospecha de que iba para ministro de Economía, y precisamente por estar a favor de esto no fue. No lo puedo demostrar, pero cuando el PSOE llegó al gobierno desapareció bastante el amor por esta propuesta. Puede ser por diversas razones, pero el PSOE ahora no lo tiene en su programa, nunca lo tuvo, tenía algunas cosas que algunos decían que se parecían. Estamos en interpretaciones, pero no tienen la propuesta de renta básica. La tienen otras organizaciones políticas, por ejemplo hace dos días me comunicaron que las juventudes de Izquierda Unida e Iniciativa para Cataluña están a favor por primera vez de la renta básica, con mucha discusión interna.

Rubén Lo Vuolo (RLV) —Daniel, ¿podés explicar bien cómo es el programa de la renta mínima del País Vasco, y por qué se produjo este cambio? ¿En qué medida lo están evaluando los proponentes de la renta básica?, porque era una de las cosas que se aproximaban.

Y la segunda cuestión es qué otros estados autónomos de España tienen programa de renta mínima, si se parecen entre sí, si son disímiles, y de qué depende.

Eduardo Suplicy (ES) —Daniel Raventós dice que la renta básica sería financiada por algo organizado por el Estado, pero me gustaría recordar que hay una institución no gubernamental que inició este año una experiencia pionera de renta básica en un vilarejo de Namibia. Es como si fuera la organización Red de Renta Básica de España. En Brasil algunas organizaciones no gubernamentales de jóvenes se entusiasmaron con la idea y están estimulando acciones para la creación de renta básica universal en vilarejos, en comunidades. Yo estoy estimulando y deseando hacerlo en conjunto con los gobiernos locales, estatales y federal. Se está haciendo. Todas las formas, si hay comunidades podremos implementar la renta básica en una comunidad, un municipio, un vilarejo, una provincia, un estado o la nación, un continente, quién sabe, de Alaska a Patagonia un día, o en todo el planeta Tierra.

Segundo punto, sobre las personas en las cárceles. Cuando presenté la primera propuesta de la garantía de un ingreso mínimo en 1991, un ex senador amigo mío a quien sustituí, Severo Gomes, le presenté, la primera propuesta era de un ingreso mínimo a través de un impuesto de ingreso negativo, y más tarde la renta básica incondicional, excepto para los que estaban detenidos en las cárceles, y él me dijo: "Ya están presos, están en la cárcel, ¿quieres otro castigo?", entonces retiré, no tengo más restricción, la renta básica es incondicional para todos, incluso pensé que sea para los que están en la cárcel puedan por lo menos proveer algo a sus familiares, sea para que ahorren para cuando tengan la libertad y puedan iniciar una nueva vida, es importante, por tanto estoy convencido de que incluso para los que están en la cárcel.

Un tercer punto que tal vez demande un debate más largo es cuál es el efecto de la renta básica desde el punto de vista de la competitividad de la economía. Es un aspecto muy importante desde el punto de vista de nuestros países. Digamos que Uruguay inicia la renta básica antes que Brasil, Argentina, Paraguay, Chile, Bolivia. ¿Cuál será el efecto en el mercado de trabajo?

Yo he argumentado que si Brasil inicia la renta básica universal para 190 millones de habitantes, Uruguay, Paraguay, Argentina y los otros van a tener que pensar bien si no precisan hacerlo también, porque estarán en desventaja. Me gustaría que este punto fuera objeto de reflexión, porque tienen experiencia de reflexión sobre esto en Europa, qué pasará con España si inicia antes que los otros, o viceversa, si Italia o Portugal inician.

DR —Las cosas que ha comentado Eduardo son así, estoy completamente de acuerdo. Namibia es un caso interesantísimo, pero no es indefinido, de momento es una experiencia. Lo de Aslaska, antes dije que había un lugar en el mundo donde existía desde hace 25 años una renta básica y me quedaba sin contestar, con lo cual alguien debe de pensar que es un secreto. Es Alaska, pero por una serie de circunstancias muy especiales, tan especiales como que el gobernador Jake Hammond tenía en la cabeza esta preocupación de que los recursos naturales no se acabaran para las generaciones futuras, y resulta que hicieron un proyecto de ley que según el Tribunal Constitucional atentaba contra la enmienda número 17, entonces o tenían que retirar la ley, o ampliarla a toda la población, incluidos los residentes, con lo cual, producto de la casualidad, se implantó esta renta básica. Eduardo decía en México hace pocos meses que hace 25 años en Estados Unidos, cuando tuvieron la ocasión de decir sí a la renta básica para todo el mundo, con la mentalidad más individualista de Estados Unidos, decían que parecía una cosa rara, hubo incluso un poco de reticencia. Y decía de forma gráfica: actualmente si a alguien se le ocurre quitarla tendría que salir nadando.

En México hay una experiencia parcial de renta básica muy interesante, que es universal pero a partir de los 65 años. En el distrito federal todas las mujeres y hombres mayores de 65 años reciben incondicionalmente una renta básica, con una experiencia interesantísima. Todas estas son experiencias, y cada una tiene su balance.

Rubén preguntaba sobre la renta básica en el País Vasco, qué ha ocurrido. Se han querido impulsar más condiciones, no incondicionalidad sino mayor condicionalidad. Las razones que se han argumentado, normalmente por la derecha, que gobierna, aunque en coalición, es que hay que exigir más responsabilidad a la gente. No es muy nuevo, simplemente que para acceder a esta renta básica o renta mínima de inserción se quieren poner más condiciones. Ellos plantean que en parte se amplían otras cosas.

En todas las comunidades autónomas hay una renta mínima de inserción, empezó el País Vasco, fue la pionera, y la última fueron las islas Baleares, y a lo mejor han pasado 12 o 13 años desde la primera a la última. Hay diferencias, no en cuanto a condiciones, que son muy condicionadas, hay que pasar nueve o diez pruebas de pobreza, los propios trabajadores sociales confiesan que mienten, si no, es materialmente casi imposible pasar todas las condiciones. Una de las condiciones es no haber dejado el trabajo remunerado voluntariamente, sin preguntar qué quiere decir *voluntariamente* ni en qué condiciones estaba, si era una persona constantemente agredida o asediada sexualmente. Muchos trabajadores sociales mienten, porque tienen que hacer el informe para que determinadas personas puedan cobrar. En cuanto a cantidades, las más generosas son la del País Vasco y la de Navarra, por una razón fiscal, en las comunidades autónomas se quedan con muchos más impuestos. Son muy interesantes las discusiones que se dieron al principio en el País Vasco, cuando no había renta básica en ninguna comunidad autónoma y se puso allí. Se decía: si se pone aquí una renta mínima de inserción vendrán todos, no ya del extranjero, sino de todas las otras comunidades autónomas. Curiosamente no pasó nada de esto, porque nadie tiene en cuenta que cambiarse de domicilio tiene unos costes mucho más altos. Y en cambio tuvieron que hacer debates que nadie se imaginó, como el de realismo y realidad.

3 de noviembre de 2008

Perspectivas Latinoamericanas sobre la Renta Básica

**Pablo Yanes | Rubén Lo Vuolo |
Corina Rodríguez | Eduardo Suplicy**



Segundo Panel: Perspectivas Latinoamericanas sobre Renta Básica, Moderador Francisco Pucci director del Dpto. de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR, Rubén Lo Vuolo (CIEPP, Argentina), Pablo Yanes (México), Eduardo Suplicy (Brasil), Corina Rodríguez Enríquez (Argentina).

LA PENSIÓN CIUDADANA UNIVERSAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO: OPORTUNIDAD PARA ABRIR EL DEBATE EN TORNO A LA RENTA BÁSICA.

Pablo Yanes¹

Me permito retomar parte de la idea que está planteada en el póster de este evento con relación a la idea de derecho de ciudadanía, la renta básica como derecho de ciudadanía.

Esta discusión viene de lejos y va para lejos, se está aclimatando cada vez más en América Latina, estoy convencido de que va a estar presente en muchos de los debates sobre la cuestión social que tengamos en toda la región.

Además hay que situarla en lo que podríamos llamar la crisis de las hipótesis centrales de los dos grandes modelos sociales que nos han regido. Por un lado la crisis de la hipótesis central del modelo denominado socialdemócrata —siguiendo a Esping-Andersen— y por otro lado la crisis de la hipótesis central de la cuestión social planteada por el modelo neoliberal o liberal-residual.

Con relación a la primera hipótesis, hay que dar una respuesta al tema de asociar la universalización de los derechos sociales bajo la condición del pleno empleo. Esta es una hipótesis central del modelo socialdemócrata, decir que la llave de acceso a los derechos sociales está dada por el mercado de trabajo formal, con seguridad social, de pleno empleo y de carácter

1. Maestro de Gobierno y Asuntos Públicos de la UNAM, director general del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México y presidente de la asociación civil Ingreso Ciudadano Universal México.

estable y permanente. Esta idea debe ser cuestionada, si la relación en el mercado laboral debe ser la condición, la llave de entrada al conjunto de los derechos sociales, o los derechos sociales tienen que construirse sobre una lógica diferente.

El otro tema es la crisis del modelo basado en la ideología de mercado —que no es de mercado, lo que ha predominado ha sido la ideología de la ganancia máxima y la acumulación sin límite, no ha sido la idea del intercambio sino la de acumulación la que ha predominado—, que en la medida en que funcionaran estos intercambios y estos procesos de acumulación se iban a dar los famosos goteos, y esto implicaría procesos redistributivos.

La buena noticia es que sí hubo proceso redistributivo, la mala es que fue de abajo para arriba, no de arriba para abajo. Hoy será difícilmente sostenible la idea de que las sociedades avanzarán hacia procesos de mayor equidad e igualdad social sobre la base del modelo que ha predominado hasta ahora. Estamos en un punto de quiebre muy importante, que nos abre la posibilidad de pensar los nuevos derechos sociales en el marco de tres claves.

Primera clave, la desmercantilización, la idea de que los derechos sociales no están vinculados a las relaciones de mercado, y por lo tanto no tienen el estatus de servicios comprables sino de derechos exigibles. Este es un elemento absolutamente fundamental de una lógica de derechos sociales que tiene que ver con la desmercantilización, la universalización, la exigibilidad.

Segunda clave, lo que se podría denominar la deslaboralización de los derechos sociales, es decir que los derechos sociales, el derecho a una vida digna, el derecho a la seguridad social, el derecho a la salud, el derecho a la protección social, el derecho a las pensiones, ya no dependerán de la relación en el mercado de trabajo. El derecho al trabajo seguirá siendo un derecho social, pero no el derecho que condiciona y media el acceso a los demás derechos sociales. En el caso de México, donde la universalización de la seguridad nunca se logró, y hay 50% de la población con seguridad social y 50% sin seguridad social, hay dos vías, una que es pensar que en algún momento, por medio del pleno empleo, se va a lograr incorporar al 50% que no se logró incorporar, y otra que es asumir que el derecho a la seguridad social no debe ser un derecho derivado de la condición laboral sino de la condición ciudadana.

Tercera clave, en mi opinión podemos estar entrando a un proceso de ciudadanía de los derechos sociales al decir que los derechos sociales van asociados no a la condición y a la particularidad de inserción en el mercado laboral, sino al hecho de ser ciudadanos, ciudadanas. Así podría avanzarse hacia procesos de universalización de la seguridad social, de la protección social, del derecho a la pensión, etcétera.

Cuando hablo de ciudadanía de los derechos sociales me refiero a la dimensión social de la ciudadanía, no a la ciudadanía que se adquiere a una determinada edad asociada al derecho al voto. La ciudadanía social es de la cuna a la tumba, cuando me refiero a la ciudadanía de los derechos sociales me refiero también a los derechos de la infancia, no a una determinada edad a partir de la cual uno entra a la ciudadanía política. La ciudadanía social es de la cuna a la tumba, es más, desde el cuidado del embarazo hasta la muerte digna. Vamos a entrar en un ciclo nuevo de discusión sobre la cuestión social en el que se va a tratar de tener de un lado el conjunto de la riqueza social y del otro el conjunto de las necesidades sociales, y la necesidad de proceder al financiamiento de los derechos sociales sobre la base de los fondos comunes de riqueza de las sociedades, y por lo tanto un conjunto de derechos van a estar asociados al simple y poderoso hecho de ser personas. Es en ese sentido que la propuesta del ingreso ciudadano enfatiza, subraya el derecho de toda persona a una vida digna por el hecho de ser persona, no por el hecho de tener determinada edad, no por el hecho de tener determinada actividad laboral, no por tener determinada inserción en la sociedad, sino que es escapar por fin a la maldición bíblica de ganar el pan con el sudor de la frente. El pan, en la idea del ingreso ciudadano, va a ser un derecho, no algo que uno tiene que ganar con sangre, sudor y lágrimas. Es un cambio de orden cultural y político de extraordinaria fuerza, de extraordinarias implicaciones.

En ese sentido quisiera referirme a cómo este debate, que puede parecer abstracto y en alguna medida lo es, se ha ido expresando en una experiencia concreta en México. México se convirtió como país en un exportador de tecnología social, por ejemplo el diseño del Programa Oportunidades, que ha sido premiado por el BM, ha sido replicado en muchos lugares de América Latina, y ahora de manera exótica hay una réplica en Manhattan del Programa Oportunidades llevada adelante por el alcalde de Nueva York.

Les han vendido una mercancía por lo que dicen que vale y no por lo que en realidad vale. Se ha hecho un estudio de los prácticamente ocho años en que ha estado vigente el Programa Oportunidades, que es el típico programa focalizado, condicionado, de transferencias por hogares, que tiene una cobertura significativa —en el caso de México de 5 millones de familias, con una transferencia mensual promedio de 50 dólares por hogar, no es una transferencia espectacular—, y se ha encontrado que no ha habido una disminución de la incidencia de la pobreza sino de la intensidad de la pobreza. Los pobres se volvieron menos pobres pero no dejaron de ser pobres. La estimación de este estudio es que el porcentaje de población que dejó la pobreza con el Programa Oportunidades es del 1%, lo que se hizo fue mover en las tres líneas de pobreza —alimentaria, capacidades y patrimonio—, se fue pasando de grado pero no se abandonó la condición de la pobreza.

Tiene que ver también con la magnitud de la transferencia, con la hipótesis central que está detrás de esto, que es la idea de que hay que acumular capital humano. Buena noticia, ya todos somos capitalistas, todo el mundo tiene su capital humano que espero puedan valorizar de la mejor manera en el mercado, pero si la hipótesis significa que mejor educación es igual —automáticamente— a mayores ingresos, esto no necesariamente es así, porque puedes tener mayor educación pero las tasas de escolaridad con respecto a la elasticidad en el ingreso, por lo menos en el caso de Ciudad de México, se dan a partir de los estudios universitarios, no hay gran diferencia en la obtención de ingresos si uno tiene nueve o doce grados educativos, son muy pequeñas las variaciones. Para tener un mayor nivel de ingresos se requiere por lo menos algún año de estudios universitarios. Si esta hipótesis central, que es mayor educación igual a mejor inserción en el mercado laboral, igual a mejores ingresos, igual a movilidad social, no funciona, porque no hay empleo o porque el empleo es muy mal pagado o porque el nivel de escolaridad que obtienes no te permite impactar de manera positiva sobre el ingreso, es muy precario lo que se puede lograr.

Pero además los programas de transferencia condicionada de renta o de ingresos están vinculados a mediciones minimalistas de la pobreza, se han trazado líneas de pobreza que son extraordinariamente limitadas en términos de garantizar una vida digna. Ya no hablemos del un dólar diario del BM, que es vergonzoso, o de los dos dólares diarios que en algunos lugares maneja la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), o de los 6 dólares

diarios que se manejan para Ciudad de México. Hay un proceso de minimización de las líneas de pobreza, y ni siquiera con esas líneas mínimas se logran obtener resultados sustantivos.

Por otro lado, en Ciudad de México se ha ido construyendo una experiencia nueva de transferencias universales no condicionadas. En particular a partir del año 2001 se empezó a construir lo que se llama la pensión ciudadana o pensión alimentaria de adultos mayores. Consiste en una transferencia que ahora es de 65 dólares por persona —no por hogar— mayor de 70 años, sin ninguna otra condición que tener los 70 años y haber residido tres años en el distrito federal. Hace unos días se modificó la legislación y a partir de setiembre del próximo año el acceso a la pensión ciudadana bajará a 68 años. Que yo sepa, es de las poquísimas reformas del sistema de pensiones que no aumenta los años sino que los disminuyen, y que establece un ingreso básico para todas las personas, para lo que ni siquiera se requiere tener la nacionalidad mexicana. Y algo curioso en este espacio fue que en el año 2004, cuando se logró que toda la población de más de 70 años de Ciudad de México gozara de su pensión, fue un adulto mayor uruguayo quien habló en el Zócalo, en nombre de los adultos mayores de Ciudad de México, diciendo que con esto se completaba la universalización de la pensión. Me emociona mucho comentarles esto aquí en Uruguay.

Actualmente son 430.000 las personas que reciben esta transferencia no condicionada, lo que significa que pueden comprar alcohol, tabaco o cosas para el perro, porque es su pensión, no una ayuda, no se los vigila para ver en qué gastan, y a partir del próximo año serán 520.000 personas. Esto junto a otras transferencias, por ejemplo todos los estudiantes del nivel medio superior de escuelas públicas gozan de una beca permanente, todas las personas con discapacidad, ya hay una cobertura de cerca de 900.000 personas en Ciudad de México con una transferencia de 65 dólares permanente, para los adultos mayores y para personas con discapacidad de carácter vitalicio.

Lo más importante es que la pensión ciudadana fue institucionalizada como un derecho, está reconocida en la legislación, no es el favor de un político de un grupo de políticos que llegó y lo mismo lo pone que lo quita. Ahora está convertida en un derecho exigible que genera una situación muy interesante. Yo estuve en el comité técnico del Programa Oportunidades en Ciudad de México por la administración de la ciudad, y en estos programas focalizados la gente se espía y se acusa mutuamente, llegaban notas que decían “tal persona que recibe Oportunidades

ya vimos que se compró un refrigerador nuevo, vayan e investiguen si es pobre, porque se me hace que les está haciendo trampa”, etcétera. Se genera una especie de macarthismo social, a ver quién merece y quién no, y el que se compró una licuadora ya es sospechoso, y el que llegó en taxi qué está haciendo con el programa.

En cambio en el caso de los adultos mayores lo que se ha generado es una red social; respondiendo a lo que planteaba la compañera, a partir de esto se construye un actor colectivo. Si un adulto mayor se enteraba de que otro no lo tenía, le decía “mire, yo sé cómo se tramita, lo acompaño, vamos juntos”, Es una transferencia a través de una tarjeta electrónica. Se dan escenas curiosísimas en los supermercados, los adultos mayores se saludan unos a otros con la tarjeta, no se conocen pero pertenecen a una misma comunidad virtual.

Finalizo diciendo que al momento de su introducción este tipo de medidas puede tener una resistencia social significativa con los argumentos tradicionales: los adultos mayores no necesitan pensión, necesitan trabajo —este argumento se manejó mucho—, por qué les vamos a dar, a cambio de qué, por qué les vamos a dar a los que tienen seguridad social, a los que no necesitan

El tema de las necesidades es muy complejo de dilucidar. En las zonas ricas de la ciudad las mujeres tenían todo y tenían nada. Vivían en casas muy cómodas, pero en una dependencia absoluta del marido, y empezaron a pedir la pensión ciudadana. En una zona de altos ingresos de la ciudad, la Colonia Anzures, una trabajadora social fue a ver a una adulta mayor, le dijo: “Usted tiene derecho, por su edad recibirla”, y ella le respondió: “Mire, a mí no me falta nada, aquí en mi casa me cuidan mis hijos, la casa es muy buena, tengo toda la alimentación, si me enfermo me compran los medicamentos, pero quiero la pensión porque es lo único que no le tengo que pedir a nadie”. Es decir, construcción de libertad, construcción de autonomía. Tres años después de la introducción de la pensión ciudadana las clases medias y sectores de las clases altas empezaron a pedirla y a gestionarla. Hoy solo el 1% de la población adulta mayor de la ciudad dice que no la quiere y es su derecho no quererla, no de una trabajadora social que la va a calificar.

Todo esto se ha traducido en un nuevo consenso social en el sentido de que la pensión es justa, debe respetarse, y cinco años después del ríspido debate en la Asamblea Legislativa, el órgano

legislativo de la ciudad, para el reconocimiento de la pensión ciudadana, por unanimidad todos los partidos votaron a favor de que se bajara la edad a 68 años. Es entonces cuestión de empezar a caminar, de tener referencias prácticas que llevan a construir nuevos valores sociales y a demostrar cómo un gobierno local, de una ciudad grande por cierto, puede destinar una parte importante de su propio presupuesto "no hay ni un centavo del gobierno federal" de aproximadamente 350 millones de dólares para financiar una pensión ciudadana que hoy es reconocida como un derecho, todo el mundo reconoce su legitimidad y ningún partido se atreve a decir "hay que volver a la focalización", "hay que condicionarlo", sino que ahora el debate es qué tan rápido se va a ir ampliando hacia otros grupos de edad.

EL INGRESO CIUDADANO FRENTE A LA (APARENTE) RENOVACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.

Rubén Lo Vuolo¹

1. LOS REGÍMENES INFORMALES DE BIENESTAR: UN “MIX” PERSISTENTE

Voy a discutir cuatro cuestiones centrales que, a mi juicio, tienen que ver con el presente y el futuro de los sistemas de protección social en América Latina. El objetivo es colocar el tema del ingreso ciudadano en relación con estas cuatro cuestiones centrales.

La primera tiene que ver con la cuestión fiscal y la distribución del ingreso relacionada con el mismo. La segunda se relaciona con la cuestión del mercado laboral. La tercera, con los cambios en los arreglos familiares. La cuarta se vincula con los sistemas nacionales de protección social y el modo en que distribuyen derechos.

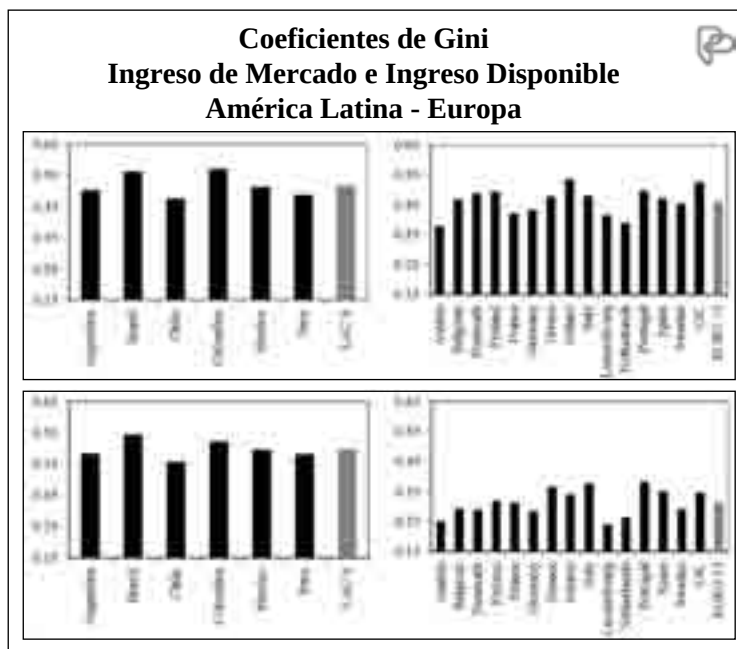
De inicio, hay que señalar que no existe un sistema nacional de protección social que pueda señalarse como mejor que otro. Lo que existen son diferentes estructuras institucionales que combinan de manera disímil los diferentes órdenes de prácticas sociales —digamos el político, el económico, el familiar— con variada consistencia y coherencia. Es muy difícil decir si el sistema de protección social francés es mejor que el japonés o que el alemán. Pueden ser más o menos estables o legítimos en relación con cada sociedad, pero difícilmente se pueda evaluar de allí si son mejores o peores. Son diferentes combinaciones de política que tienen la

1. Dr. en Economía, Investigador Principal, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp), Rodríguez Peña 557 - 2F (1020) Buenos Aires, Argentina. Tel/Fax: (54-11) 4371-5136/9079 (<http://www.ciepp.org.ar>).

impronta particular de cada país. En ese sentido, no es razonable repetir lo que se hizo con el Consenso de Washington, que bajaba una receta universal asimilable al concepto de “óptimo” tan caro al pensamiento ortodoxo. El ingreso ciudadano puede visualizarse como una receta universal. Su preocupación es universal, en tanto el derecho al ingreso tiene la misma entidad que el derecho al voto, a la salud, a la educación. Pero sus formas concretas dependen de la realidad concreta del sistema nacional de protección social de cada experiencia.

En ese sentido, una cuestión que cruza a los sistemas nacionales de protección social de América Latina es que sus estructuras fiscales registran resultados regresivos en materia de distribución del ingreso.

Este gráfico —que saqué de un estudio del Banco Mundial— muestra el índice de Gini antes y después de las transferencias fiscales por tributos y gastos, a la izquierda en América Latina y



a la derecha en Europa. Como puede observarse, no hay tanta diferencia entre las dos regiones cuando se considera el ingreso bruto de las familias resultante del mercado laboral. La diferencia está en la distribución del ingreso disponible una vez que actuaron la política social y la política tributaria: en América Latina es mucho más regresiva. Entonces, cualquier política pública que se discuta tiene que tener esta referencia: no tenemos una estructura fiscal capaz de provocar un impacto distributivo entre el ingreso bruto y el ingreso disponible, como sucede en los países centrales.

Cuando hablo de estructura hablo de los dos brazos: el recaudador y el distribuidor. Esto advierte sobre el problema de discutir políticas sociales teniendo presente solo el brazo distribuidor, evaluando sólo el impacto distributivo por el lado del gasto sin considerar la política tributaria. En cierto modo, la idea predominante es que lo que es bueno para la política tributaria es malo para la política social. Para la política tributaria es bueno el impuesto generalizado, para la política social es malo el gasto universal. Para la política tributaria es buena la seguridad de saber lo que se paga, para la política social es mala, la gente no tiene que acostumbrarse a recibir beneficios, tiene que probar constantemente que tiene necesidad de recibirlos. En general en América Latina los dos brazos de la política social manejan lógicas totalmente diferentes.

El ingreso ciudadano aparece como una forma eficiente de combinar política tributaria y política social para lograr un impacto progresivo sobre la distribución de los ingresos. Esta política tiene la capacidad de articular gasto con el impuesto porque puede funcionar al mismo tiempo como beneficio y como crédito fiscal en el impuesto a los ingresos (o ganancias, o rentas personales, según la denominación). Además, por ser universal e incondicional, es un modo eficiente de mejorar la propia recaudación del impuesto a los ingresos personales que es uno de los que peor califica en América Latina al compararse con la experiencia comparada. Para que se entienda el punto, se puede dar el ejemplo de los programas de asignaciones familiares en la región. Estos programas pagan beneficios diferentes (por ejemplo por hijo) a los montos que los impuestos a los ingresos permiten deducir por el mismo concepto. Además, sólo funcionan para los trabajadores asalariados formales, por lo que en la región un hijo tiene un valor diferente según la categoría laboral de los padres y según el tipo de política de que se trate. El ingreso ciudadano resuelve este problema.

¿Qué sucede con los impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado (IVA)? Aquí puede observarse otro de los problemas de la integración entre política tributaria y de gastos públicos. Este impuesto es muy regresivo distributivamente no sólo porque se cobra a todos por igual sino porque los recursos así recaudados se redistribuyen de forma desigual en tanto suele engrosar las rentas generales que financian gastos de todo tipo. El IVA se utiliza, incluso, para financiar incluso programas de seguros sociales para cuyo acceso se exige el pago de primas. Si, en cambio, el IVA se utilizara para pagar un ingreso ciudadano, su carácter regresivo se alivia. Estos ejemplos los utilizo simplemente para mostrar cómo el ingreso ciudadano, lejos de ser un simple subsidio directo a las personas, es un instrumento potente para reformar la política tributaria o, mejor, para integrar más eficientemente los dos brazos de la política fiscal.

Un segundo aspecto a considerar es el de la relación entre ingreso ciudadano y mercado laboral. En particular, el rol que juega la informalidad en América Latina. Al respecto, hay dos cuestiones que parecen claras. Una es que, en el corto plazo, América Latina no tiene posibilidades de llegar a niveles de formalización similares a los mercados de empleo europeos (que, de hecho, ven crecer la informatización). En segundo lugar, que la informalidad no es sólo ni principalmente un problema de legalidad, de falta de fiscalización y de poder del Estado para cobrar los impuestos; es un modo de funcionamiento del régimen de acumulación. El estructuralismo original, la escuela de pensamiento más sólida que tuvo América Latina en materia económica y social, se ocupó de este problema junto con el de la dinámica que impone la concentración del ingreso al modelo de acumulación. América Latina tiene un patrón de acumulación basado en la informalidad y la concentración del ingreso. Este es el motivo por el cual pese al crecimiento de los últimos cinco años y a la generación de empleo, el porcentaje de población informal prácticamente no bajó. Porque la informalidad es el patrón de flexibilidad laboral más importante en la región.

La informalidad no se va a resolver con fiscalización sino con medidas que cambien el régimen de acumulación. El caso de Argentina, que es una de las economías más formalizadas de la región, es un buen ejemplo. Si se incorporara el trabajo informal que registran las pequeñas y medianas empresas, que son las que más empleo tienen, muchas no podrían funcionar y la tasa de desempleo saltaría. La economía está adaptada a la informalidad y los sectores formales descargan costos por sub-contratación o porque los sectores informales son proveedores de los formales. Dicho de otro modo, quienes nos desempeñamos en los sectores formales lo

hacemos gracias a que existen los informales y no “pese” a los informales como algunos supone. El empleo doméstico informal es un ejemplo claro: muchos trabajadores formales pueden desempeñar su empleo, y a veces su multi-empleo, porque descargan tareas domésticas en empleo doméstico informal.

Esto lleva a la consideración de otro tema: el del derecho que da el aporte a un seguro social. No tiene fundamento decir que una persona no tiene derecho a una jubilación o a una pensión porque “no trabajó”, cuando en realidad lo que sucede es que “no aportó”. El derecho no lo tiene porque, pese a haber trabajado en condiciones precarias y probablemente más horas que los trabajadores formales, no registra aportes por parte de su empleador o por su cuenta, que no es lo mismo que no haber trabajado. ¿Cómo podemos decir que no trabajó el 50% o más de la población trabajadora de América Latina? Este tipo de concepción que aún perdura es inaceptable e insostenible. Claro que trabajó, y lo hizo en condiciones mucho peores que el resto, en las que le ofrece la economía para que otros tengan beneficios. Si no cambiamos el modo de mirar el problema de la informalidad, no vamos a resolverlo y mucho menos se logrará avanzar hacia un sistema fiscal y laboral justo y eficaz.

Esta falacia discursiva también se refleja en la concepción de los arreglos familiares. La política fiscal (y social) se sigue estructurando como si los arreglos familiares fueran estables, con una persona principal que provee recursos —“jefe de familia” y “dependientes”—, cuando la realidad es muy diferente. No solo los arreglos familiares cada vez tienen más carga monoparental, sobre todo en los sectores más vulnerables, además de otras figuras como familias ensambladas, sino que los comportamientos demográficos son diferentes según el grupo social. En América Latina cae la tasa de fertilidad, pero no cae igual para todos los grupos, sino principalmente para los sectores de ingresos medios y altos. Se incrementa la tasa de divorcio, pero el grueso de los sectores no legalizados son los sectores populares, que tampoco reciben los derechos que implica legalmente el divorcio. Al mismo tiempo, cambia la división sexual del empleo y en el trabajo, en algunos casos estimulados por los propios programas asistenciales que exigen como condición requisitos familiares.

La reproducción de la fuerza de trabajo está hoy concentrada en los sectores populares y son precisamente los que tienen menos cobertura del sistema de protección social. Tenemos un serio

problema. Estos y otros fenómenos nos obligan a repensar el modo de organizar el mercado de empleo y el sistema de protección social basado en el mismo. Hay que pensar mecanismos que distribuyan mejor el empleo, que no interfieran en los arreglos familiares, que protejan a la población independientemente de su situación familiar y laboral, entre otros criterios. Y el ingreso ciudadano califica bien frente a estos cambios.

Primero, porque el beneficio es personal y no depende de la unidad familiar. Esta es una concepción diferente del derecho social que favorece la autonomía en las decisiones personales de cómo se quiere vivir. Las políticas dirigidas a la unidad familiar no solo se entromete en la vida de la gente sino que además irracional frente a los cambios en los propios arreglos familiares. Piénsese nuevamente en las asignaciones familiares. En muchos casos se produce el divorcio y mientras los hijos quedan a cargo de la madre, el beneficio lo sigue cobrando el padre. ¿Qué sentido tiene? Los beneficios que son compatibles con una visión que apunte a fortalecer la ciudadanía social son los que se dirigen a las personas y no los que las obligan a pertenecer a ciertas organizaciones para recibir beneficios.

Esto se observa en el funcionamiento de la nueva moda en política social de la región: los programas condicionados de transferencia de ingresos. Primero, estos programas se justifican argumentando que son un camino hacia la universalidad, pero no se explica cómo se puede llegar a la universalidad desde la focalización cuando se trata de técnicas de gestión muy diferentes. No es un problema de sumatorias, es de concepción y gestión. La cultura y la gestión de la “condicionalidad” concentra la atención sobre las condiciones para el acceso y el modo de fiscalizarla. Esta es la antítesis de la discusión que se da en el ingreso ciudadano que concentra la atención en justificar la incondicionalidad, la universalidad, el derecho por la mera existencia.

Los programas de transferencia de ingresos condicionados son una continuidad de las concepciones del consenso de Washington que ya han demostrado ser nocivas para la región. Su mérito es que son bien vistos por los organismos internacionales dispuestos a financiarlos, y muy eficaces para captar votos con un bajo costo. No discuto que estos programas ayudan a la gente que recibe ese tipo de beneficio, pero sus inconvenientes son muchos y se contraponen con los principios de ciudadanía social que defiende propuestas como el ingreso ciudadano.

Los recorridos en uno y otro caso son diferentes y es muy difícil augurar que llegarán al mismo destino.

Teniendo en cuenta lo anterior, y en honor al tiempo, quisiera sintetizar algunas derivaciones. Primero, hay que descartar la fantasía de que en América Latina vamos a resolver el problema social con el nuevo *boom* económico y la generación de empleo. Con la crisis económica y financiera mundial va a funcionar menos todavía. Y mucho menos se resolverá la informalidad y los problemas de cobertura de la protección social.

Segundo, los programas más importantes de gasto de América Latina en transferencia de ingresos, que son los programas de jubilaciones y pensiones y los de Asignaciones Familiares, están organizados con una lógica que no tiene nada que ver con lo que pasa en el mercado laboral y en los arreglos familiares. Sus impactos son muy desiguales y profundizan la segmentación.

Tercero, para resolver la informalidad hay que provocar un cambio en el modelo de acumulación basada en la misma. El problema no se resuelve con programas con fiscalización, penalidades y acusando a los trabajadores de no aportar. Por lo tanto, en la evaluación de toda política social hay que considerar como califica frente a la informalidad y sobre todo si ofrece iguales oportunidades de cobertura a unos y otros. Si de transferencia de ingresos se trata, la política que mejor califica en ese sentido es el ingreso ciudadano. Es la política que no se ubica en el extremo liberal que dice: “que todos los formales se vuelvan informales” ni tampoco en los que predicen que es posible volver a todos los informales como formales por crecimiento económico y fiscalización.

En esa línea, algunas recomendaciones de política parecen claras. Primero, hay que reformar los programas de asignaciones familiares e ir a una asignación universal e incondicional por hijo. Segundo, hay que reformar los programas de jubilaciones y pensiones basados en una jubilación universal e incondicional. Pero, a diferencia de la propuesta del Banco Mundial, ese beneficio no debe integrarse con los fondos privados de capitalización financiera de aportes, sino en un sistema integrado de reparto para que funcione eficientemente en términos distributivos, fiscales y de cobertura. Tercero, las modificaciones de los sistemas de transferencias de ingresos deben articularse con las reformas de los sistemas tributarios, integrándolos. Esto ayudaría a subir la recaudación en impuestos directos que tanta falta hace en la región.

Mi intuición es que el ingreso ciudadano resuelve estos problemas que señalo. Pero si no lo hace, los problemas siguen allí y no se van a resolver con lo que hoy existe. Lo que se escuchan son críticas, algunas fundadas, pero no propuestas que busquen resolver los problemas de las políticas actuales que el debate sobre el ingreso ciudadano expone. La discusión no es qué política gasta más o menos, sino cuál es lógicamente más consistente para resolver problemas; no es lo mismo llegar a todos los pobres, que solo a algunos pobres. La discusión es ¿qué problemas se quiere resolver y cuáles son las mejores políticas para ello? Y el ingreso ciudadano ya tiene un lugar bien ganado en ese debate.

IMPLICANCIAS DE UNA PROPUESTA COMO LA DEL INGRESO CIUDADANO PARA LA DISTRIBUCIÓN DEL TRABAJO Y DEL TIEMPO

Corina Rodríguez¹

Celebro que haya espacios como este en países de la región, y que además estén promovidos desde las esferas gubernamentales. Es importante tener estos lugares donde compartir ideas sobre propuestas en las que podemos coincidir más o menos, pero que imponen desafíos y preguntas bastante radicales, a partir de las cuales podemos pensar en alternativas y estrategias.

Voy a reflexionar sobre la pregunta: cuáles son las implicancias de una propuesta como la del ingreso ciudadano para la distribución del trabajo y del tiempo, el tiempo de las personas, el tiempo social, en América Latina. Traigo esta pregunta o esta reflexión porque la cuestión de la distribución es central, y porque cuando me pregunto qué implicancias puede tener el ingreso ciudadano para la distribución del trabajo y del tiempo parto de una primera premisa que es que el trabajo y el tiempo se distribuyen de manera inequitativa. La expresión de esta inequidad en la distribución del trabajo y el tiempo tiene que ver sobre todo con la manera en que se distribuyen el trabajo productivo y el reproductivo entre las personas, lo que a su vez tiene implicancias en la manera como las personas pueden usar su propio tiempo de vida. El tiempo aparece aquí, como un valor a promover y a proteger desde las políticas públicas.

1. Economista, Investigadora del Consejo Nacional de Investigación Científica y Técnica y del CIEPP, miembro de la Red Argentina de Ingreso Ciudadano.

La segunda premisa es que el ingreso ciudadano es una propuesta que tiene potencialidades para mejorar esta situación de inequidad en la distribución. Entonces la pregunta tiene que ver con qué forma adopta esta potencialidad en América Latina y qué dificultades enfrenta.

En este sentido voy a retomar algunas cosas que planteó Rubén, porque esto marca una diferencia bastante sustantiva respecto de la discusión europea. Es decir, hay que poner algunos matices a afirmaciones que se hicieron en la mesa de la mañana. La peculiaridad de América Latina tiene que ver sobre todo con el contexto de mercados laborales con elevados niveles de informalidad y precariedad, y además con bajos niveles salariales.

La principal fortaleza de la propuesta del ingreso ciudadano para pensar este tema tiene que ver con su potencialidad para desafiar la noción de ética del trabajo o de cultura del trabajo que todavía se encuentra muy arraigada en nuestras sociedades, sobre todo como valor fundamental de las políticas sociales. Quiero hacer aquí una salvedad, dije ética del trabajo, cultura del trabajo, y debería decir ética del empleo o del trabajo remunerado; este es el otro elemento que la propuesta del ingreso ciudadano ayuda a desafiar y a pensar, y tiene que ver con la noción misma de trabajo y con la posibilidad de concebir el trabajo en un sentido amplio, y no solamente como aquel trabajo que tiene una expresión mercantil y una remuneración en el mercado laboral.

Esto necesariamente nos lleva a la posibilidad de preguntarnos y discutir sobre la forma en la que se distribuyen los distintos tipos de trabajo, trabajo para el mercado y trabajo de reproducción, de cuidado. Esto debería ser una preocupación central. Es una preocupación particularmente mía como mujer y como persona preocupada por la cuestión específica de la equidad o la inequidad de género, que se expresa tan centralmente en la distribución del trabajo y el tiempo.

Un par de palabras en torno a esta reflexión. La principal peculiaridad de los mercados laborales de América Latina, que los diferencia de los europeos, tiene que ver con el alto nivel de informalidad, de precariedad, asociado a un alto nivel de no registración en la seguridad social y a una amplia proporción de la población trabajadora ocupada en puestos de empleo de baja calificación y bajo nivel de productividad, y esto a su tiempo reflejado en bajos niveles salariales promedio. En estas manifestaciones de precariedad y baja remuneración, hay una

sobre-representación femenina en todos los casos en América Latina, por eso la preocupación por la equidad de género entra también en esta discusión.

Y hay otros dos elementos peculiares de los mercados de América Latina, que los diferencian de los europeos y que también son centrales en esta mirada que tiene que ver con la menor tasa relativa de participación femenina en el mercado laboral: la tasa de actividad de las mujeres de América Latina y la oferta de puestos de trabajo de tiempo parcial, que también es importante cuando pensamos en posibilidades para redistribuir el tiempo de trabajo y el tiempo de vida, siguen siendo de las más bajas del mundo.

¿Cuáles son las implicancias probables del ingreso ciudadano en este tipo de mercados laborales? Con relación a esto, quiero hacer comentarios en dos sentidos. Primero, cuáles pueden ser las implicancias de esta propuesta sobre los incentivos a la oferta de trabajo en el mercado, y segundo, cuáles pueden ser las implicancias de la propuesta del ingreso ciudadano en relación con las condiciones en el mercado laboral.

Con relación a los incentivos a la oferta de trabajo en el mercado se dice —esto es parte de la discusión en América Latina— que una propuesta como la del ingreso ciudadano puede desincentivar a que las personas ofrezcan su fuerza de trabajo en el mercado. Hay una primera respuesta a esta observación que es que eso sería cierto si el ingreso monetario, la remuneración al trabajo, fuera la única razón por la cual las personas ofrecen su fuerza de trabajo o quieren insertarse en el mercado laboral. No es necesario siquiera discutir que esto no es así.

La otra condición en la cual puede verificarse que el ingreso ciudadano implica un desincentivo a la oferta de trabajo tiene que ver con aquellas situaciones en las que el costo de oportunidad de entrar al mercado laboral sea más elevado que el ingreso ciudadano. Podemos pensar cuáles son las situaciones en que esto ocurriría y quiénes serían las personas que en la eventualidad de la implementación del ingreso ciudadano optarían por no insertarse en el mercado laboral o insertarse de menor manera. Puede pensarse que sería el caso de las personas que están en edad de formarse, los estudiantes, que pueden optar por permanecer más tiempo en la educación formal y postergar su entrada al mercado laboral. Si fuera así, sería un impacto positivo este relativo desincentivo a la oferta de trabajo. Y lo mismo para las personas mayores, que ya

cumplieron su vida activa y gracias al ingreso ciudadano pueden retirarse del mercado laboral. Estos pueden ser impactos positivos, aun cuando desincentiven la oferta de fuerza de trabajo en el mercado.

Esto también puede operar cuando el salario que se ofrece es muy bajo, en el caso de personas que tienen bajo nivel educativo y que entonces califican para puestos ocupacionales de baja remuneración. Aquí el resultado es un poco más ambiguo, porque por un lado implica la exclusión de los sectores más vulnerables del mercado laboral, pero por otro lado puede funcionar como un piso al nivel salarial de estos sectores, en la medida en que la fuerza de trabajo a esos niveles de remuneración se volvería más escasa.

Y hay un cuarto caso en que puede operar el desincentivo, que es el caso de las personas, particularmente de las mujeres, que tienen elevadas responsabilidades de cuidado, para quienes el costo de entrada al mercado laboral es muy elevado. En este caso la implementación del ingreso ciudadano puede implicar la exclusión de estas mujeres del mercado laboral. Y este sí sería un resultado no deseable del ingreso ciudadano, que es necesario atender y revisar.

Con respecto al costo de oportunidad para aquellas personas con menor nivel educativo o que califican para ocupaciones con menor nivel salarial, se relaciona con el segundo punto sobre el que quería reflexionar, que era si el ingreso ciudadano puede funcionar como un piso para negociar mejores condiciones laborales y mejores ingresos por el trabajo. Esta es una afirmación que escuchamos en la mañana; parecería operar así en contextos como el europeo. Pero en América Latina también puede darse que el ingreso ciudadano opere en sentido contrario, sobre todo en lo que respecta a los niveles salariales. El ingreso ciudadano puede transformarse en un piso de ingreso sobre el cual las personas incorporan salarios bajos, porque sumando el ingreso ciudadano y los salarios bajos consiguen, como estrategia de supervivencia, un ingreso más o menos adecuado.

En esta línea también puede pensarse que en este segundo caso el ingreso ciudadano funcionaría como un subsidio al costo laboral. Y aquí entra la cuestión de la competitividad, que también apareció esta mañana. Si el ingreso ciudadano funciona en cierto contexto y en ciertas condiciones como un subsidio al costo laboral, y mejora la competitividad, esto a su tiempo debería

convertirse en una mejora en la inserción internacional de los aparatos productivos locales, y en ese sentido en una mejora del nivel de actividad, lo que a su tiempo debería conducir a una mejora en las condiciones laborales, con lo cual este primer impacto ambiguo del ingreso ciudadano en las condiciones laborales podría a largo plazo, vía mejoras en la competitividad, producir mejoras en las condiciones laborales.

¿Cuáles de todas estas cosas pueden suceder? Va a depender de varias variables. En principio, el nivel del beneficio, cuál va a ser el monto de ingreso ciudadano que se pague. En segundo lugar, las condiciones en el mercado laboral. En tercer lugar —y esto particularmente referido al incentivo a ofrecer la fuerza de trabajo en el mercado—, el rol del empleo remunerado en la vida de las personas. Y en cuarto lugar va a depender —particularmente para el caso de las mujeres, que seguimos siendo las principales responsables del cuidado— de la organización de cuidado. Aquí hay un elemento de política pública muy importante que tiene que ver con la existencia o no y con la fortaleza o debilidad de políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar.

Un par de palabras sobre cada uno de estos cuatro aspectos.

Respecto del nivel de ingreso ciudadano, retomo algo que ya se dijo varias veces en esta mesa y en la mañana: la suficiencia del ingreso ciudadano. Es un elemento clave para explicar el impacto que tiene que tener, la meta debería ser un ingreso básico y no mínimo, que pueda competir con los bajos salarios. Y para poder sostener un nivel suficiente de ingreso ciudadano, la reforma tributaria en los países de América Latina es imprescindible, para poder solventar una propuesta de ingreso ciudadano con un nivel suficiente, y además para que la propuesta logre potencial redistributivo. Necesitamos avanzar en una reforma tributaria que dote de progresividad a la estructura tributaria argentina. En este sentido, yo discutiría lo que dijo Rubén, a quien no le importaría financiar el ingreso ciudadano con un IVA homogéneo.

Con respecto a las condiciones en el mercado laboral, parecería que cuando estas condiciones son muy débiles, el ingreso ciudadano, por bajo que sea, puede contribuir a su mejora y puede funcionar como un piso salarial, pero solo si se acompaña con políticas de regulación del mercado de empleo. Proponer el ingreso ciudadano no exime al Estado de su rol de regulación

del mercado laboral ni del sostenimiento de otras instituciones de protección social. El ingreso ciudadano debe pensarse como parte de un sistema integrado de políticas sociales que garanticen los derechos laborales, los derechos económicos y los derechos sociales.

Pero es con respecto al rol del empleo o del trabajo remunerado en la vida de las personas que se encuentra una de las mayores fortalezas de la propuesta del ingreso ciudadano, su potencial para desafiar la ética del empleo. El potencial radica en su propia concepción, que es la de garantizar un ingreso por fuera de la relación de trabajo, volver legítima la posibilidad de acceder al ingreso sin la mediación del mercado laboral. La propuesta del ingreso ciudadano pone la distribución ciudadana en el centro de la escena y trae a la mesa de debate la posibilidad de valorar monetariamente actividades que se consideran socialmente útiles. Aquí aparece nuevamente la cuestión del cuidado como una de estas actividades socialmente útiles que pueden ser remuneradas por mecanismos diferentes del mercado laboral.

Si la centralidad del empleo se debilita por esta posibilidad que brinda el ingreso ciudadano, existen mayores posibilidades para valorar estas otras actividades socialmente útiles.

Este es el punto en el que debemos reflexionar un poco más sobre la propuesta, porque el ingreso ciudadano pensado como una manera de valorizar y remunerar estas actividades socialmente útiles puede dotar a las mujeres que, debido a la restricción que les imponen las responsabilidades domésticas, no ingresan al mercado laboral, de un ingreso que les brinde cierto nivel de autonomía para negociar mejor su situación de elección entre trabajo remunerado y trabajo no remunerado.

Pero para que esto suceda de esta forma, la política de ingreso ciudadano debe ir acompañada de la promoción de un tema que se operacionaliza de varias maneras: cómo se distribuyen en la sociedad el trabajo productivo y el reproductivo. La cuestión de cómo redistribuimos el trabajo de cuidado es central y tiene que acompañar esta propuesta. En este sentido hay dos instancias de discusión: por un lado, cómo se distribuyen las responsabilidades de cuidado entre el Estado y los hogares, y por el otro, cómo se distribuyen las responsabilidades de cuidado entre varones y mujeres.

El ingreso ciudadano no es suficiente para potenciar la autonomía de las mujeres si simultáneamente no permite que los varones asuman responsabilidades de cuidado en un nivel de equidad mucho mayor. En América Latina hay todavía una ausencia importantísima de políticas de conciliación lo suficientemente extensivas como para permitirles a las mujeres conciliar las responsabilidades de cuidado con el trabajo remunerado y a los varones resignar parte de su participación en el mercado laboral para asumir responsabilidades de cuidado. En este sentido una última pata que también hay que pensar y trabajar junto con la propuesta del ingreso ciudadano son distintos mecanismos de distribución del tiempo de trabajo.

Preguntas

Público —Pero son de máxima utilidad social, entonces ¿cuál sería el mecanismo para no valorar el trabajo exclusivamente en función de los conocimientos, sino del valor social que tiene ese trabajo para toda la sociedad?

Y, dado cómo está montado actualmente todo el sistema de producción y de comercialización, el impacto que tendría el ingreso ciudadano no solo en cuanto a quien lo recibe y su relación con el trabajo, sino en cuanto al sistema de producción, si distorsionaría o no una forma de manejar la economía, la producción, cuando una cantidad de gente dijera “no me interesa trabajar” o “no trabajo por tal salario” y entonces quien pensó producir tal cosa deja de producirla porque no tiene quién lo haga.

Público —Hay una cierta contradicción. Si queremos cambiar una ética del empleo, ¿por qué que alguien abandone el mercado de trabajo podría resultar un problema?; estamos valorando otros trabajos que ahora se valoran de otra manera. De repente queremos que una herramienta nos resuelva todos los problemas y hacemos preguntas que no se le deberían hacer al ingreso ciudadano sino a la sociedad en general. Pero en una sociedad machista probablemente los efectos de los procesos de cambio —el impacto que se tiene cuando se institucionaliza algo— sean atravesados por esa mentalidad que reina o que prima en algunos espacios de la sociedad. Pero ese no es un problema de la herramienta, sea el ingreso ciudadano o sea cualquier política social, sino de una cultura que predomina en determinado contexto histórico-social. Quizás el

planteo de los problemas de la herramienta debería pensarse en otros términos y no tanto en si nos brinda la posibilidad de superar todos los problemas de la sociedad.

Corina Rodríguez (CR) —El movimiento de mujeres ve la propuesta del ingreso ciudadano con bastante reticencia por esto mismo, porque una de las argumentaciones que se utilizan a favor se enuncia de esta forma: el ingreso ciudadano puede pensarse como una manera de remunerar actividades socialmente útiles como el cuidado. Si es así, las mujeres que hoy se dedican principal o únicamente al cuidado, porque no tienen opción de conciliar esto con la vida laboral, van a tener una remuneración, entonces está muy bien que queden en esa situación de principales o únicas responsables del cuidado. Ahí está el punto crítico que señalo. Intentaba calificar esta enunciación general: el ingreso ciudadano puede entenderse como una forma de remunerar actividades socialmente útiles, permite repensar la utilidad de las actividades humanas, da la posibilidad de equiparar el valor o la utilidad social de los distintos trabajos, y en este sentido tiene un potencial de poner la discusión. El hecho de que desafíe la ética del empleo o del trabajo remunerado es un valor que nos permite esta discusión.

En principio no objetaría que hubiera mujeres que frente a la existencia del ingreso ciudadano decidieran quedarse a cuidar a sus hijos y sus hijas en la casa, lo que me preocupa es que no sea una elección, sino que el ingreso ciudadano sea el elemento que le permita al hogar consolidar el reparto tradicional del trabajo, aliviada la presión de búsqueda de ingresos adicionales en el mercado de empleo por parte de las mujeres. En ese sentido la propuesta puede tener algunas implicancias ambiguas, y por lo tanto debe ir acompañada del debate sobre qué distribución del trabajo y del tiempo queremos, qué responsabilidades públicas y colectivas.

Para mí lo bueno del ingreso ciudadano es que entendido de esta manera dota a todas las personas de un mayor grado de libertad para elegir la combinación de trabajo productivo y reproductivo que quieran, a todas las personas, a las mujeres y a los varones. Pero estos grados de libertad van a estar muy vinculados al nivel de suficiencia del ingreso monetario, al nivel de remuneración del trabajo en el mercado laboral y a los distintos mecanismos de discriminación que existan en el mismo. Entonces es necesario operar en todos los sentidos simultáneamente.

Con respecto al nivel de suficiencia y de la experiencia argentina, eso se vincula con la estrategia que se plantee para avanzar hacia una propuesta del ingreso ciudadano. En América Latina tenemos distintos ejemplos de estrategias, que tienen que ver con comenzar por grupos poblacionales: en el caso de Argentina existe la propuesta del ingreso ciudadano para la niñez, en el caso de Ciudad de México el ingreso para los mayores, en el caso de Brasil la estrategia es comenzar con una gradualidad vinculada al nivel de ingreso de los hogares. Tal vez, como decía Rubén, no haya estrategias mejores o peores, sino que dependen del contexto y de las fuerzas políticas. En el caso de Argentina la decisión de comenzar por el ingreso ciudadano para los niños tuvo que ver con una estrategia política: era el sector social que iba a tener menores resistencias, ¿quién puede levantar argumentos de mérito o de reciprocidad respecto del ingreso para la niñez?

Luego está la cuestión del nivel del beneficio. Nosotros tomamos dos referencias, el beneficio por hijo del programa de Asignaciones Familiares y el nivel de la canasta básica de la pobreza para esos grupos de edad (en Argentina contamos con la posibilidad de aproximar este valor a través de la escala de adulto equivalente). Si me preguntan si considero que ese nivel de ingreso es suficiente, diría que no, pero tal vez sea el nivel de ingreso ciudadano con el que se puede comenzar a implementar la propuesta. Y lo que me parece una riqueza de la propuesta en Argentina —para quienes no estén tan al tanto: la propuesta se elevó como proyecto de ley por primera vez en el año 97, y desde entonces nunca llegó a tener estado de debate ni siquiera en comisión; cada dos años se vence en su estado parlamentario y se vuelve a presentar, pero nunca se ha conseguido el consenso político suficiente siquiera para discutirla— es que incluye un financiamiento que involucra una modificación en el impuesto a las ganancias que dota al sistema tributario y al propio impuesto de progresividad, así que va sumando varios de los elementos que se mencionaron.

LA RENTA BÁSICA: EL CASO DE BRASIL

Eduardo Suplicy¹

Todos aquí, David Casassas, Daniel Raventós y todos ustedes son especialistas en Cervantes. Porque a veces me llaman Don Quijote en busca de la renta básica de la ciudadanía, y aquí encuentro una porción de Quijotes más alto. Mi psicoanalista dice: “Don Quijote era un hombre que luchaba contra enemigos que no existían y al final de su vida acabó enfermo y murió”. Así es la maravillosa historia de Cervantes. Don Quijote luchó por lo imposible hasta que murió de la enfermedad que lo acompañó durante toda su vida, pero al mismo tiempo Cervantes es considerado el escritor del romance más bello de la literatura española, y este año el presidente Zapatero premió al presidente Lula con el Premio Cervantes, que es una estatua de Don Quijote. Entonces quiero agradecer la presencia del embajador de Brasil en Uruguay, José Felicio.

Para pasar a lo que dijeron los que introdujeron el debate sobre la época de crisis que vivimos; me hace recordar que en 1971, cuando estaba haciendo mi doctorado en Estados Unidos, fui al encuentro de la American Economic Association. El presidente era John Kennedy y había invitado a Joan Robinson, brillante economista de Cambridge, para hacer la conferencia de honor. Recomendando a todos la lectura de su conferencia, que está publicada en la American Economic Review de mayo de 1972, la segunda crisis de la teoría económica.

Joan Robinson dice que la primera gran crisis fue resuelta y diagnosticada por los economistas un poco atrasada porque al final de cuentas, cuando John Maynard Keynes escribió la Teoría

1. Senador del estado de San Pablo por el Partido de los Trabajadores (PT); electo diputado en 1978 por el Movimiento Democrático Brasileiro; candidato a alcalde de San Pablo en 1991.

general de la moneda, sobre el interés del empleo, infelizmente de forma trágica, Hitler ya había demostrado en Alemania que era posible elevar el contenido de la producción y del empleo a través de gastos bélicos. Pero entonces la naturaleza de la crisis era otra, no se trataba sólo del nivel de empleo, sino del contenido de empleo y sobre todo de una cuestión que no estaba bien resuelta, la distribución del ingreso; la distribución tan desigual tanto en cada país, como entre los países. Ese es el gran desafío que todavía está por resolverse.

Es muy bueno que un economista de esta tradición crítica como Paul Krugman haya sido elegido Premio Nóbel este año, porque ha hecho una contribución muy especial. Sería importante que la BIEN viniera a interactuar con Paul Krugman. Me gustaría aprovechar la oportunidad para invitarlos a todos al decimotercer Congreso Internacional de la BIEN, que se realizará en San Pablo los días 1.º y 2 de julio de 2010. También voy a invitar a los presidentes de las redes, como la Red Argentina de la Renta Básica, los uruguayos, los mexicanos, los paraguayos, los españoles, todos, para coordinar las acciones de este congreso internacional que se hará en la Universidad de San Pablo. El director y la rectora de la Universidad están de acuerdo, vamos incluso a invitar al Presidente Lula y al Ministro Petrus Ananias para la ceremonia de apertura.

Quiero decir una palabra de tristeza y de homenaje porque el sábado la secretaria ejecutiva Rosani Cunha, del Ministerio de Desarrollo Social, responsable junto con el Ministro Ananias de administrar el programa Bolsa Familia en San Pablo, tuvo un accidente de carretera en la provincia de Buenos Aires y falleció. Rosanne Cunha estuvo en el congreso de la BIEN en Dublín, Irlanda, el 21 de junio pasado e hizo una exposición muy buena sobre los resultados positivos de Bolsa Familia.

Me gustaría comentar la expresión de Rubén Lo Vuolo constructivamente. Rubén calificó los programas de transferencias de renta, como la Asignación Familiar, como clientelistas y yo no los califico exactamente así. El programa Bolsa Familia, por ejemplo, está muy bien definido en la ley, por tanto no se trata de si un alcalde, un gobernador o un político resuelven conceder la Bolsa Familia con criterios políticos y no de acuerdo con la ley. El Ministro Petrus Ananias ha dicho que se trata de un programa definido en la ley, conforme con la definición de la ley cada familia tiene derecho, no se trata de una cuestión de clientelismo. De la misma forma

que cuando tengamos la renta ciudadana estará definida en la ley y será entonces universal. Felizmente somos participantes de la democracia.

Me gustaría recordar a John Maynard Keynes sobre algo que dijo en 1930 que es muy interesante. Escribió sobre las posibilidades económicas para nuestros nietos. Dijo que si la humanidad resuelve acabar con la guerra, aplicar muy bien los conocimientos científicos y aprender a controlar cuántos hijos e hijas va a tener cada familia, como ya ocurre en Uruguay, en 2030 será posible extinguir la pobreza absoluta. Por tanto, eso está a nuestro alcance, sobre todo en Uruguay. Nos gustaría que nuestra ponencia fuera un estímulo para que Uruguay fuera un ejemplo pionero para las Américas de la renta básica a partir de la buena iniciativa de lo que hacen aquí hoy.

Con respecto a la crisis, fue John Maynard Keynes quien en 1939 escribió *How to pay for the world*. En ese ensayo dice que como Inglaterra se tenía que preparar para la guerra contra Alemania, precisaba disponer una parte para los gastos de defensa, pero como habría problemas sociales de disrupción social muy graves también habría que proveer lo necesario para una renta básica; él usa el término *basic income*. No plantea exactamente cómo, pero propone que el 2% del producto bruto interno (PBI) del Reino Unido, entorno de 5.000 millones de libras esterlinas, por tanto 6 millones de libras esterlinas, debería ser destinado a una renta básica. Del mismo modo, Joan Robinson dice en 1937, en la *Introducción a la Teoría del empleo*, que todos los sábados se debería distribuir una libra esterlina a todas las personas indistintamente, como medio de garantizar algo para mejorar la eficiencia de la economía.

Como se habló de Alaska, me gustaría observar que hubo una cosa muy interesante en la campaña en Estados Unidos; el senador John McCain ha acusado a Barack Obama de ser un distribuidor de ingreso y dice: "Yo soy un creador de ingresos, voy a mostrar cómo crear riqueza, mientras que Barack Obama está deseando distribuir el ingreso". Barack Obama fue muy feliz este fin de semana cuando John McCain lo acusó de ser un peligroso agente secreto comunista porque cuando estaba en el jardín de infantes compartía sus juguetes. Le escribí a Barack Obama, podría decirle a John McCain que la gobernadora de Alaska; que eligió para ser la candidata a vicepresidenta; el 14 de setiembre último anunció un mayor valor del dividendo del Alaska Permanent Fund, que este año cumple 26 años. Se distribuyeron el último

año 2.069 dólares por persona, y la gobernadora anunció 1.200 dólares más per cápita como contrapartida a la elevación de los costos de energía, por tanto son 3.269 dólares para todos los 611.000 habitantes de Alaska.

En Brasil tenemos una evolución muy interesante, porque podríamos decir que la idea de la renta básica viene de muy lejos, del principio de la historia de la humanidad. En Brasil en los años cuarenta, cincuenta, sesenta, economistas y cientistas sociales, como Celso Furtado, Caio Prado Junior, Milton Santos y Josué de Castro fueron pioneros, precursores de la idea de la renta básica. Leí un discurso del 24 de marzo de 1956 de de Castro sobre los desniveles de renta en Brasil, en el que propugnaba por el derecho de todos los brasileños a tener un ingreso acorde con sus necesidades básicas como un derecho por ser brasileños. Y yo mismo conocí la idea de un ingreso mínimo garantizado a través de un impuesto a la renta negativo y como tal presenté el primer proyecto de ley en 1991, el primer año en que fui senador. Fue aprobado por el Senado y fue objeto de gran debate en la Cámara de Diputados y en la sociedad, y por eso empezaron innumerables programas de garantía de ingreso mínimo condicionado a las oportunidades de educación para las familias más pobres.

Los primeros programas de Bolsa Escola, de ingreso mínimo asociado a la educación, fueron locales, municipales, en los distritos federales, en decenas de municipios, hasta que hoy tenemos el programa Bolsa Familia, que dice que todas las familias con un ingreso de hasta 120 reales por cápita por mes tienen derecho a recibir un complemento de 62 reales si el ingreso mensual es menor de 60 reales por mes, más 20, 40 o 60 reales si hay uno, dos, tres o más niños o niñas de hasta 16 años, más 30 por joven de 16 a 18 años que esté estudiando. Por tanto el mínimo es 20 y el máximo es 182, y el promedio es 85 reales.

Pero después de que estudié la propuesta y me entusiasmé con el ingreso básico ciudadano, en 2001 presenté la propuesta de iniciar una renta básica como un derecho de la ciudadanía para todos los brasileños. Sería a partir de 2005, pero cuando le entregué al senador Francelino Pereira el libro con la propuesta, me dijo después de estudiarla: "Es una buena idea, pero vamos a hacerla compatible con la ley de responsabilidad fiscal, según la cual es necesario para cada gasto proponer la fuente de financiación correspondiente. Entonces qué tal introducir un párrafo que diga que será instituida por etapas, gradualmente, a criterio del Poder Ejecutivo y

empezando por los más necesitados, como lo hace el Bolsa Familia, que hoy atiende a 11.100.000 familias, por tanto a un cuarto de los 190 millones de brasileños, porque cada familia tiene aproximadamente cuatro integrantes; son 45 millones de beneficiados”.

Si voy a un lugar de familias carentes, humildes, de San Pablo o de cualquier lugar en Brasil, y pregunto “¿quién me sabe describir exactamente cómo funcionan el programa Bolsa Familia y los otros de transferencia de renta?”, muy pocas familias tendrán la respuesta, y no todas las que tienen derecho son beneficiadas, pero cuando explico cómo sería la renta básica todos están plenamente de acuerdo y preguntan cuándo va a comenzar.

Voy a explicar rápidamente las ventajas, que los don quijotes que están aquí conocen muy bien, pero presumo que no todos saben tan bien como los compañeros que hablaron hoy y van a hablar mañana. Primero, es muy simple de explicar el programa Bolsa Familia, como Daniel Raventós explicó ayer, es posible explicar la renta básica de ciudadanía en 15 o 20 segundos: el ingreso se paga a todos, no importa su origen, raza, sexo, edad, condición civil o socioeconómica, todos lo van a recibir.

¿Cuáles son las ventajas? Primero, eliminar enteramente la burocracia involucrada en saber cuánto gana cada uno en el mercado formal o informal; segundo, terminar con el sentimiento de estigma o de vergüenza de la persona al tener que decir “yo recibo solamente tanto, por eso necesito recibir tal complemento de ingreso”; tercero, eliminar el fenómeno de la dependencia, que hace que una persona que está considerando empezar una actividad de trabajo evalúe que si al iniciarla va a ganar tanto y va a venir el gobierno a sacarle lo que reciba, entonces prefiera no formalizarse o no realizar el trabajo, y por tanto entrar en la trampa del desempleo o de la pobreza. Algunos van a preguntar: ¿cómo se les va a pagar a todos?, ¿no se va a estimular el ocio?, ¿qué se va a hacer con los que tienen una tendencia irremediable a la vagancia? Por favor, que levante la mano quien tiene la tendencia a la vagancia aquí. Si tuvieran esa tendencia no estarían participando en este seminario, porque precisamos pensar que todos nosotros los seres humanos nos animamos a hacer una porción de cosas.

Están aquí por su voluntad, sienten la necesidad de hacer cosas que son útiles e importantes para nosotros, por ejemplo las madres que amamantan a sus niños; los padres o madres que

cuidan a los niños y niñas para que se alimenten, se desarrollen, no se lastimen; cuando nuestros abuelos y padres son viejos y precisamos estar con ellos para darles atención; los directores académicos; los integrantes de las organizaciones vecinales, las iglesias de todas las denominaciones y las ONG trabajan voluntariamente haciendo tantas cosas. Vincent Van Gogh y Amedeo Modigliani cuando pintaban sus obras y salían por la calle para obtener lo necesario para su supervivencia no tuvieron éxito, se enfermaron precozmente y fallecieron, y hoy sus obras son vendidas en millones de dólares.

Un argumento muy importante para la cuestión de la condicionalidad es que en nuestros países las constituciones aseguran el derecho a la propiedad privada, lo que significa que los propietarios de haciendas, fábricas, supermercados, bancos, propiedades inmobiliarias, títulos financieros tienen derecho a recibir ganancia. Y yo pregunto: ¿la ley de Uruguay, de Argentina, de Brasil, acaso dice que un propietario de capital para recibir esas ganancias debe demostrar que está trabajando? No. ¿Necesitan demostrar que sus niños y niñas, sus jóvenes y adolescentes van a la escuela? No. Por tanto, si garantizamos a los más ricos el derecho a recibir ganancias, alquileres e interés, ¿por qué no extender a todos, ricos y pobres, el derecho inalienable de participar de la riqueza de nuestros países, de la nación, como un derecho a la ciudadanía? Es una cuestión de buen sentido, como Thomas Paine escribió en *Common Sense*, que era contrario al buen sentido que una isla dominara a un continente y por esa razón los americanos lucharon para proclamar su independencia.

De la misma manera, ayer yo le explicaba al ex Ministro de Ganadería de Uruguay José Mujica sobre esto, porque no sé quién va a ser el próximo Presidente, pero se dice que puede ser él. Le pregunté si conocía *Justicia agraria* de Thomas Paine, porque él pensaba que se trataba de una propuesta nueva y para un hombre que fue Ministro de Agricultura es muy importante lo que dice Thomas Paine. Es importante para que Uruguay se torne una nación pionera en implementar la renta básica conocer a Thomas Paine.

Thomas Paine observó en 20 páginas de *Justicia agraria* que la pobreza es algo que tiene que ver con la civilización y la institución de la propiedad privada. En América, donde estuvo, no había observado una pobreza tan grande como la que había habido en las villas y ciudades de Europa hace 200 y pocos años, porque en América la propiedad era común entre los indios.

Consideraba que la persona que tiene una propiedad, que cultiva la tierra, debe tener derecho a recibir el beneficio de su trabajo en su propiedad. Era su plan que toda persona que lo hiciera debería destinar una parte de ese rendimiento a un fondo que pertenecería a todos, del que se debería pagar a cada persona residente en aquel país al cumplir 21 años, 15 libras esterlinas —que hoy serían 1.500 libras esterlinas— y al cumplir 50 años y de ahí en adelante cada año 10 libras esterlinas más —que hoy serían 1.000 libras esterlinas— como un derecho inalienable de participar de la riqueza de la nación. Esto no debería ser visto como una caridad, sino como un derecho de todos a recibir tanto un capital básico, como un ingreso básico, una renta básica, uno complementario del otro.

Por tanto, cómo tener el fondo para financiar el ingreso básico de toda y cualquier comunidad, en cualquier país; para que sea posible en Uruguay, Argentina, Paraguay y Brasil; para comenzar con los países del Mercosur; hasta que un día desde Alaska a la Patagonia tengamos el ingreso básico y la libre movilidad de personas por las tres Américas.

Preguntas

RLV —No es para hacer un debate de los tantos que hemos tenido con Eduardo, pero usamos el término *clientela* de diferentes maneras. Yo no digo que nadie personalmente distribuya esto de una manera inadecuada, sino que la concepción del programa, en tanto y en cuanto para recibir ese beneficio se requiere una cantidad de condiciones y hay una tercera persona que certifica —aunque no necesariamente es así a veces—, su lógica, hace que tenga un grupo que depende del programa. Esa es mi definición de clientela. Al haber un grupo que depende del programa —esto está estudiado sociológicamente en todos lados—, hay una predisposición de la población objetivo a que el programa continúe y la continuidad del programa depende de que continúen el gobierno, el gobernador, el alcalde o el funcionario que lo maneja.

Simplemente es eso, una concepción diferente, yo digo que el programa como está institucionalizado, la condicionalidad, genera este tipo de dinámica. Y los estudios sociológicos dicen que es muy difícil cambiar un programa de ese tipo. Por ejemplo, en Argentina el programa de Jefes y Jefas ni siquiera fue ley nunca, fue solamente un decreto, pero creó una clientela cautiva

que funciona de este modo. El hecho de que sea ley o no, no cambia el carácter clientelista del programa.

Público —Primera pregunta, ¿cómo se alcanzó el acuerdo político? Y segunda pregunta, ¿cuáles son las ventajas de los programas universales, como la renta básica, sobre los otros programas?

ES —Fue posible gracias a que fue aceptado el párrafo que decía que sería instituido por etapas. El senador, que era del PLF, un hombre de 81 años, muy experiente, que estaba en su último año del Senado y había sido presidente del Arena, un partido que apoyaba la revolución, que había sido gobernador de Minas Gerais, hizo un relatorio favorable que fue apoyado por todos los partidos, no hubo contestación. Y fue a la Cámara de Diputados y todos apoyaron. Fue aprobado unánimemente en el Senado en diciembre de 2002 y en diciembre de 2003 en la Cámara de Diputados. El Ministro de Hacienda, Antonio Palozzi, le dijo al presidente Lula que como era para ser instituido por etapas, gradualmente, era factible, que lo podía sancionar.

Yo mencioné solo los argumentos principales, pero en la medida en que la población que hoy es dependiente del Bolsa Familia, de las Asignaciones Familiares, comprenda que la renta básica universal será aún mejor, no tendrá objeción alguna. Cuando yo les explico a las familias que hoy reciben el Bolsa Familia cuáles serán las ventajas de la renta básica se entusiasman mucho, en especial cuando hablo de los argumentos más importantes, sobre todo de la cuestión de la dignidad y la libertad del ser humano.

Philippe Van Parijs, Amartya Sen y John Rawls se combinan, primero porque como decía el rector de la Universidad, que quedó impresionado cuando escuchó hace 15 o 20 años a Philippe Van Parijs y percibió que tenía que ver con lo que decía Amartya Sen en *Development is freedom*, el desarrollo para ser relevante tiene que significar la ampliación de la libertad para todos los seres humanos en la sociedad. ¿Por qué la renta básica va a elevar el grado de libertad para todos, sobre todo de los trabajadores? Esto es importante porque es la cualidad de la condición del trabajador como lo analizaba Carlos Marx cuando decía que el trabajador no tenía otra alternativa que vender su fuerza de trabajo. Pero si existe una renta básica suficiente para atender las necesidades vitales, un trabajador ante una única oferta de trabajo que signi-

fique una humillación, o poner su vida en riesgo, o cualquier cosa que se parezca a un trabajo esclavo, podrá no aceptar eso.

Entonces cuando percibo los altos grados de criminalidad violenta que existen en San Pablo, Río de Janeiro y otros lugares, pienso que son las condiciones difíciles para las familias las que llevan a muchas personas a la criminalidad. El día que exista la renta básica de ciudadanía esto se transformará en profundidad, por tanto es exactamente elevar el grado de libertad de las personas, de dignidad para las mujeres y para todos, porque pasarán a tener mayor grado de elección sobre quién va a colaborar más en los cuidados de la casa, de los niños y las niñas, si el marido o la mujer. La renta básica servirá para aumentar el grado de libertad, ese es el argumento más fuerte cuando se analiza en profundidad.

Público —Hay un aspecto que se mencionó también hoy de mañana, que tiene que ver con el monto o el orden de magnitud de la renta básica. Está claro que el monto no es en absoluto un aspecto secundario, es un aspecto central, más allá de la cuestión de por dónde empezamos. ¿Cuál es su opinión basados en los análisis y estudios que han hecho ustedes?

RLV —En primer lugar, las dos cosas no son independientes. Depende del tipo de gradualidad que se utilice, una cosa es garantizar un ingreso para los menores como primera cuestión, entonces la discusión está ahí, o empezar por un ingreso para las familias pobres, es otra discusión. De por dónde se empiece depende la discusión del monto y del tipo de beneficios. Todos aceptan que tiene que haber beneficios indiferenciados.

Como en toda experiencia innovativa, no está claro cuáles son los efectos de difusión económica que se generarían. Porque al ser incondicional todo lo otro que se gane por arriba va también al bolsillo, como es algo que se suma al ingreso propio, uno tiene que tener cuidado y ser muy preciso en la lectura que tiene que ver con los dos tipos de ingresos que uno cree que las familias pueden generar, el que viene por el ingreso básico y el propio. Porque ahí sí hay problemas de incentivos. Por ejemplo, si se considera que en la economía uruguaya el salario más bajo tiene que ser necesariamente 10 y se pone la renta básica en 12, 14 y a eso se le suma el ingreso, probablemente se esté hablando de un ingreso de 18, 19 en total y eso genera serios problemas en el funcionamiento de la economía.

Pero si se quiere alcanzar 12, la línea de pobreza, por ahí la renta básica tiene que ser 7, 6, hay que estudiarlo. Todo el mundo dice que tiene que ser la línea de pobreza, pero ahí viene la segunda pregunta: ¿qué es la línea de pobreza? Porque no es lo mismo la línea de pobreza como se mide en Europa, que tiene en cuenta la distribución del ingreso y la mediana, que como la medimos nosotros contra una canasta básica de alimentos. Es difícil poner un nivel a priori, es una discusión para hacer. En América Latina el piso es la línea de indigencia, pero como es individual hay que tener una discusión, para hablar de niveles, sobre el tema del adulto equivalente.

Y después hay que tener otras cosas en cuestión, como tuvimos nosotros. ¿Cuáles son los programas actuales? Si se va a poner una asignación por hijo no se puede poner una asignación menor que la que existe hoy para los sectores formales. Para que tenga todos los impactos que uno piensa que puede tener, hay que tener en cuenta cuestiones de diversa índole y pensar que se trata de un ingreso al que se le suman otros ingresos.

No fui preciso, pero te di indicaciones de cómo estudiarlo, hay que tener en cuenta los programas actuales, la definición de pobreza y que es individual, y por dónde vas a empezar. Una cosa es que empieces por el grupo familiar, entonces tu referencia de ingreso es esa, y otra cosa es que empieces por los hijos, entonces tu referencia es otra. Hay que manejarse con todos esos criterios. Yo diría, piso: línea de indigencia, techo: no mucho más allá de la línea de pobreza.

Estoy pensando en América Latina, la línea de pobreza es muy alta comparada con el ingreso promedio de nuestros países. Dani (Raventós) decía una cosa sobre Europa que también es cierta para nosotros; muchos de ustedes se sorprenderían al saber que como docentes están entre el 15 y el 10% con más altos ingresos del país. La distribución del ingreso en nuestros países es tan regresiva que poner un ingreso básico equivalente a la línea de pobreza mueve la distribución del ingreso brutalmente, sobre todo considerando que sobre eso se suma cualquier otra cosa. Con cualquier otra cosa que sumes la mejora de distribución del ingreso es muy fuerte.

PY —Hay que analizar cada uno de los casos. Yo soy de la opinión de que el techo debe ser tan alto como sea posible.

RLV —Ahí lo vas a poner más bajo que yo.

PY —No, depende, debe haber un nivel mínimo de ingreso básico, pero no debe haber un techo preconcebido. En todo caso debe ser un proceso dinámico, tiene que irse ampliando. En el caso de la línea de pobreza —aquí viene la discusión sobre cuál es esta línea básica—, en Ciudad de México hemos estado discutiendo que el nivel mínimo debería garantizar una canasta alimentaria de alimentos cocidos, porque generalmente las canastas alimentarias son de alimentos crudos. En el caso de Ciudad de México esto es más o menos equivalente al 90% de un salario mínimo, cerca de 100 dólares. Y actualmente se está en un nivel de 65 dólares. Es un esfuerzo fuerte, cuando son 900.000 personas, pasar de 65 a 100 dólares, es significativo. Pero no puede ser inferior a la línea de pobreza alimentaria o de indigencia, entendida como una línea de pobreza con una canasta que garantice una alimentación digna con gasto de combustibles. Ahora se calculan las canastas alimentarias como si los alimentos fueran crudos y solo una fracción muy pequeña de la población los come crudos.

Y tan alta como sea posible. Esto es como la historia del salario, el salario es también una convención moral y social, cultural, en el marco de una correlación de fuerzas. No se debe presuponer un techo predeterminado fijo, sino que este debe moverse hasta donde la sociedad pueda financiar los recursos.

RLV —Agrego una cosa: el mérito del ingreso ciudadano no es solo el nivel sino la seguridad, está estudiado. La certeza de que lo cobrás todos los meses, pase lo que pase. Tiene un impacto en la generación de ingreso y en las conductas tan fuerte como el nivel.

Marco este punto porque no quiero comparar. Los programas condicionados sí tienen que preocuparse por el nivel, porque son el único ingreso que tiene la gente, por definición, porque tiene que ser pobre para que se lo den. Pero como el ingreso ciudadano, sobre todo en un primer momento, es un ingreso al cual se suman otros, por definición no es el techo, es el piso. La discusión es piso, porque claramente por arriba de eso todo el mundo va a tener otro ingreso.

Carina² —Es por demás interesante que esto se esté discutiendo. Parte de las reivindicaciones que hacen el movimiento y el colectivo de afrodescendientes tiene que ver con poner en cues-

2. De la agrupación de mujeres afrodescendientes.

tionamiento las políticas universales con políticas focalizadas. Para lograr un mejor impacto de las políticas universales es necesario primero tener políticas focalizadas.

El exponente argentino decía que esto es el piso, pero nosotros decimos que partimos de un piso diferente del general de la población. No es una cuestión de victimización, es bastante claro que tiene que ver con cuestiones de herencia. Hoy alguien decía que las herencias acentúan las diferencias en cuanto a ingresos; nosotros pensamos en las herencias negativas. Es un proceso histórico el que hoy nos coloca en diferentes lugares y eso no es una cuestión de estigma, sino de números. En Uruguay la población afrodescendiente dentro del margen de indigencia tiene ingresos tres veces menores en los mismos niveles.

Entonces el problema es cómo acompañamos políticas universales con políticas más focalizadas, políticas de distribución con políticas de reparación para después tener un mejor impacto. Eso es fundamental si se piensa que la discriminación de género y la discriminación racial, son discriminaciones puras que ponen a las mujeres y a la población afectada por una diferencia étnico-racial en condiciones diferentes a las del resto de la población.

Corina Rodríguez (CR) —Voy a hacer un comentario sobre la pregunta que plantea el dilema de la distribución y la diferencia. El ingreso ciudadano no es incompatible con políticas que atiendan diferencias específicas, y tal vez sea el caso de la población afrodescendiente; hay que pensarlo y verlo en cada caso particular, pero no creo que haya una incompatibilidad conceptual.

La Red Argentina de Ingreso Ciudadano básicamente reúne personas que por distintos medios estábamos interesadas en la propuesta y aprendíamos de la experiencia de la red que todavía era europea.

RLV —Hay que tomar ventajas de las nuevas tecnologías en este punto. Hay una cantidad im-pensada de gente interesada en estos temas y este tema tiene la ventaja de que es convocante en distintos ámbitos —movimientos sociales, gente independiente, movimiento académico, ámbito político—, entonces lo único que hicimos fue armar un sitio web, le dimos personería jurídica y lo transformamos estrictamente en un centro. Eso es el BIEN a nivel internacional, un centro de difusión de ideas sin ningún tipo de conocimiento. La función, el objetivo de la

Red es difundir la propuesta y todos los temas que estén vinculados. Uno de los secretos es que no esté vinculada a ningún partido político, a ninguna agrupación política, que sea plural en todo sentido. Como ejercicio es muy interesante, hay gente de distintos lugares integrada en la propuesta con posiciones muy diferentes. En términos prácticos es eso.

Y hay que tener un núcleo duro. Teníamos la ventaja de que —y creo que Uruguay está empezando a tenerlo— teníamos cierto núcleo duro de gente que había investigado o trabajado en el tema y algunas publicaciones. Siempre recomendando —y nos ofrecemos los que estamos en la mesa— la vinculación con el BIEN a nivel internacional; es importante porque da una zona de pertenencia y evita aquello de ser “cuatro locos”, hay una cosa institucional muy fuerte que respalda.

CR —No somos cuatro, somos seis locos, y no solo hicimos la página web, también tratamos de mantener el tema vigente y nos ponemos metas como organizar una o dos actividades públicas por año. Lo hacemos sobre la base del esfuerzo individual de los pocos locos que insistimos. Pero tiene sus frutos, porque cuando llamamos al Encuentro Iberoamericano que se va a hacer jueves y viernes en Buenos Aires recibimos respuesta de gente que no conocíamos y estamos frente a la instancia de rearmar el grupo que sustenta el trabajo de la Red, hay que ampliar la comisión y sumar más gente.

ES —Son quijotes.

PY —La red mexicana nació de un seminario como este. Organizamos un seminario de discusión hace dos años, se juntó un grupo de gente interesada, nos seguimos reuniendo, se constituyó formalmente, pedimos el reconocimiento de la BIEN ya como sección, lo obtuvimos, luego concursamos por una frecuencia de radio que tenemos concesionada por el que emitimos un programa dedicado al ingreso ciudadano. Son esfuerzos moleculares que nacen de este tipo de iniciativas y van construyendo redes.

4 de noviembre de 2008

Sistemas de Transferencias Condicionadas y Posibilidades de la Renta Básica en el Esquema de Protección Social Uruguayo

Rodrigo Arim | Gonzalo Salas | Marcos Lorenzelli



Primer Panel: Sistemas de transferencias condicionadas y posibilidades de la renta básica en el esquema de protección social uruguayo, Rodrigo Arim del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UDELAR, Marcos Lorenzelli (equipo asesor de la Dirección de Políticas Sociales del Mides), Moderadora Carmen Midaglia del Instituto de Ciencia Política de la FCS, Gonzalo Salas del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UDELAR.

SEGUIMIENTO E IMPACTO DE POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA DE RENTA EN URUGUAY- AFAM

Rodrigo Arim¹

Voy a presentar unas reflexiones que hemos hecho en conjunto con el equipo del Instituto de Economía de empleo e ingresos.

La idea central es realizar algunas reflexiones sobre la situación en el mapa de transferencias de ingresos de Uruguay, poniendo particular énfasis en los cambios que hubo. No voy a hacer una referencia en particular a lo que es el objeto de estudio central de este seminario, la propuesta de renta básica; en todo caso se pueden extraer algunas conclusiones vinculadas a ese esquema de transferencias o ese esquema de políticas sobre la base de la experiencia uruguaya reciente, pero no va a ser el eje temático central en mi exposición.

Uruguay tiene un sistema de protección social de larga data, relativamente maduro, que se consolidó hacia mediados del siglo XX con características muy parecidas a las de los sistemas de Europa continental. Surgió de un esquema bismarckiano sustentado sobre la base de un conjunto de aportes provenientes de los trabajadores, de las empresas y del Estado. En ese marco se consolidaron algunos instrumentos clásicos de los sistemas de seguridad social, como el sistema de pensiones y jubilaciones, que se generalizó a mediados de la década de los cincuenta y que a su vez se articuló con un conjunto de transferencias adicionales para asegurar la subsistencia de los ciudadanos que sufren un conjunto de contingencias posibles. Por ejemplo la contingencia de la vejez. En el caso de las jubilaciones hay un esquema de jubilación

1. Economista, Investigador del Instituto de Economía de la Facultad de CCEE, UDELAR.

asociado a un esquema de pensión de supervivencia en el que los cónyuges que sobreviven al trabajador activo que se retira adquieren el derecho a una prestación. Eso consolidó tempranamente un nivel de cobertura muy grande, muy amplio en el contexto latinoamericano y mundial en el sistema de transferencias vinculadas a la vejez, sustentado en la hipótesis de la familia nuclear tradicional, con una historia de vida permanente, una pareja que se casa y vive 35, 40 años junta, uno de ellos muere y genera el derecho a la continuidad de la prestación para el sobreviviente.

El sistema de seguridad social uruguayo está basado en un supuesto de familia que posiblemente sea una de las cuestiones más críticas desde el punto de vista de la evolución reciente, desde el punto de vista demográfico. Esto no es un juicio de valor, es simplemente una constatación empírica de lo que pasa en Uruguay y en el mundo. Por lo tanto es necesario pensar cómo deben responder los sistemas de transferencias, los sistemas de protección social en un nuevo contexto demográfico de conformación de las familias en el largo plazo. Existen modalidades heterogéneas de familias, ya no hay modalidades predominantes en el país.

A su vez existe un sistema de seguro de paro o de desempleo que se instauró tempranamente, y un sistema de transferencias a la infancia que se vincula fuertemente a la condición de aportante al sistema de seguridad social. Los hogares que generan derechos a obtener una asignación familiar, es decir, una transferencia vinculada a la presencia de niños en el hogar, son aquellos que tienen algún miembro adulto inserto formalmente en el mercado de trabajo.

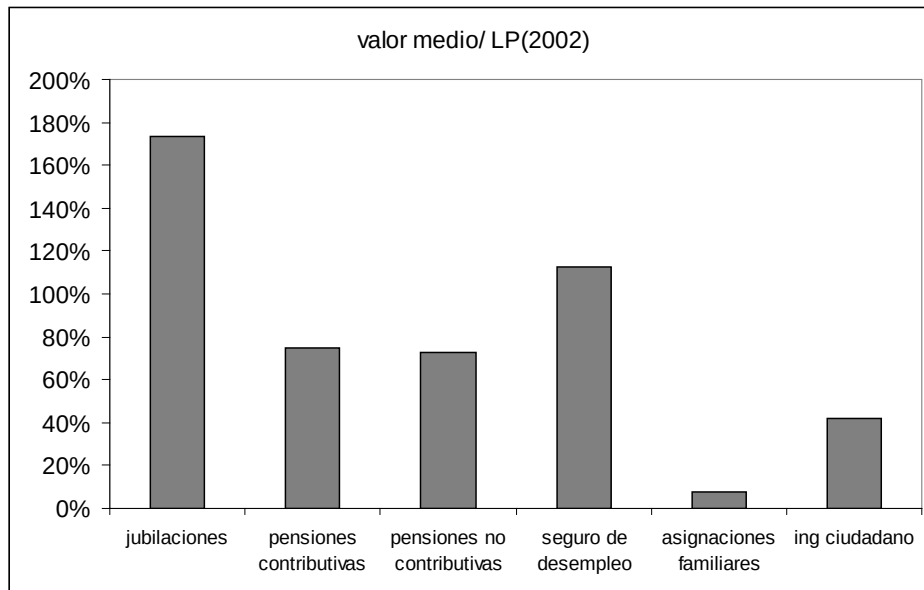
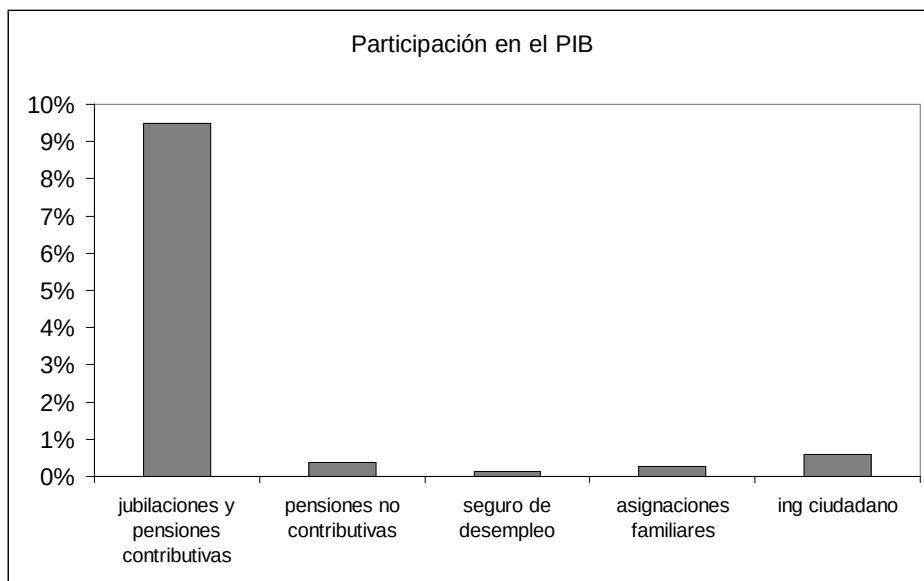
Esto hizo que la matriz fundamental que se consolidó en Uruguay en el siglo XX fuera nítidamente contributiva. Si bien tuvo un amplio alcance, ese alcance se vincula a reglas informales de acceso. Por ejemplo, entre jubilaciones y pensiones cubren más del 90% de las personas mayores de 70 años, y muchas veces el acceso se dió a través de mecanismos informales, por ejemplo de mecanismos testimoniales. Alcanzaba con que la persona consiguiera tres o cuatro testigos para poder acreditar una jubilación. O en épocas pretéritas, clientelismo político abierto y llano. Eso aseguró a través de malos mecanismos un resultado que es adecuado desde el punto de vista de la cobertura. Uruguay tiene el sistema de prestaciones con mayor cobertura para adultos mayores de América Latina.

Se fueron desarrollando progresivamente transferencias no contributivas, la pensión a la vejez es de comienzos del siglo XX, estrictamente es una transferencia para aquellas personas que no logran acreditar derechos en el sistema de jubilaciones y demuestran que no tienen medios para subsistir. Las pensiones a la vejez son altamente focalizadas e intentan cubrir a aquellos que no tienen cobertura por el sistema formal.

Luego hubo cambios importantes en el régimen de Asignaciones Familiares, que mantuvo el nombre pero se convirtió en un instrumento distinto en 1999, 2004 y con el Plan de Equidad recientemente implementado, que amplió en forma muy importante el grupo de hogares que logran acreditar el derecho a esta prestación a través de prueba de medios. Es una transferencia condicionada a la prueba de carencia de medios de los hogares.

Como novedad, la nueva administración incorporó dos mecanismos muy fuertes de prestaciones de transferencias, uno en el marco del PANES (Programa de Asistencia Nacional a la Emergencia Social), el Ingreso Ciudadano, que rápidamente, en el correr de cuatro o cinco meses, alcanzó al 8% de la población del país, y la Tarjeta Alimentaria, que tuvo un período de expansión un poco más lento pero que en el correr de un año y poco logró una cobertura muy importante.

Este gráfico muestra la importancia relativa de las prestaciones que integran el sistema de transferencias de Uruguay. En el gráfico de arriba está la participación en el PBI de estas prestaciones en 2002; ha variado un poco últimamente. Y el gráfico de abajo muestra la relación entre el valor medio de estas prestaciones y el valor de la línea de pobreza nacional.

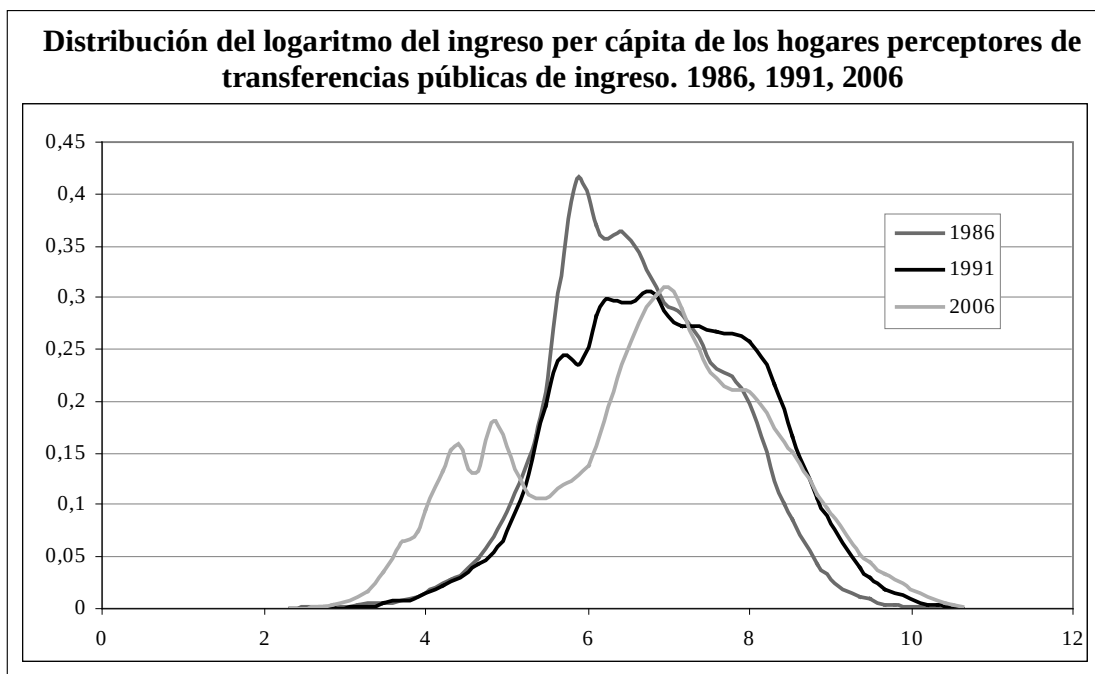


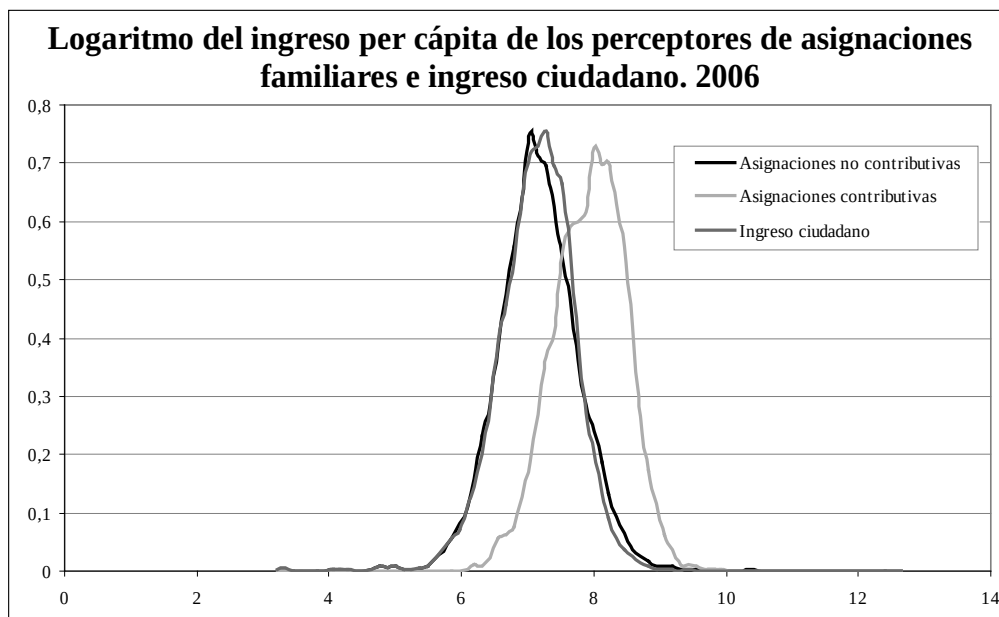
Primera conclusión obvia: el régimen contributivo es el que absorbe más recursos; cerca de 10 puntos del PBI son absorbidos por el régimen contributivo de jubilaciones y pensiones. Y los regímenes no contributivos tienen una incidencia relativamente baja, ninguno de los instrumentos llega al 1% del PBI.

Segunda constatación importante (gráfica de abajo): con relación a la línea de pobreza algunos instrumentos son suficientes para asegurar en promedio el bienestar de la población. El valor de la jubilación promedio es casi el 180% de la línea de pobreza, y las pensiones no contributivas a la vejez también tienen un monto relativamente importante, son casi el 80% de la línea de pobreza, pero las prestaciones asociadas a los tramos más jóvenes de la población, como el Ingreso Ciudadano y Asignaciones Familiares, tienen un valor promedio mucho más bajo. El Ingreso Ciudadano es un 40% de la línea de pobreza, y las Asignaciones Familiares antes de la modificación del año pasado no llegaba al 10%.

En 2008, en el marco del Plan de Equidad se incorpora un conjunto de instrumentos permanentes; nuevos o viejos reformulados; a la matriz de políticas sociales. Estaba previsto que cayeran los programas vinculados al PANES, salvo algunos vinculados a la Tarjeta Alimentaria, que se mantiene. Los hogares PANES pasaron a programas más permanentes; un programa bastante pequeño de asistencia a la vejez para las personas de entre 65 y 70 años que no logran acreditar derecho jubilatorio, y la mayoría pasó automáticamente al nuevo régimen de Asignaciones Familiares, que aumenta el monto y la cobertura. Como gran mensaje, el nuevo régimen de Asignaciones Familiares de Uruguay va a llegar en 2009, en un proceso paulatino, a la mitad de los niños del país. Con un esquema escalonado de prestaciones aumenta el monto en forma relativamente importante, pero además se escalona con dos componentes. En primer lugar aumenta con la edad, en dos tramos, uno para los niños en edad escolar y otro para los adolescentes en enseñanza secundaria. Esto es importante porque una de las ideas es atacar un problema importante que tiene Uruguay desde el punto de vista del sistema de políticas públicas, que son las relativamente altas tasas de abandono en secundaria. En segundo lugar se asume que hay ciertas economías de escala en el hogar, por lo tanto la prestación es decreciente con el número de hijos, aumenta con la cantidad de menores, pero no en forma lineal, y se establece un mecanismo de indexación cuatrimestral a partir del índice de precios al consumo, lo que también es relativamente importante.

Estas gráficas, que pueden parecer un poco desconcertantes, básicamente son funciones de densidad; la función de densidad del logaritmo del ingreso per cápita de los perceptores de transferencias públicas de ingresos. El mensaje central es que en el 91 todas las transferencias estaban concentradas en los tramos intermedios y superiores de distribución, y la línea verde muestra la joroba, el hecho de que las nuevas transferencias que se construyeron a partir de 2006 llegan por primera vez en forma sistemática a los sectores más privados de la sociedad uruguaya. El viejo sistema de contribuciones tenía un problema de cobertura en cuanto a cómo se estaban distribuyendo las transferencias del Estado. Sigue habiéndolo, pero ha habido un cambio bastante importante que muestra la joroba verde que aparece al comienzo de la distribución.





Esto es lo mismo, la distribución de las asignaciones no contributivas es la gris, la de las contributivas es la verde; claramente las asignaciones contributivas se han corrido en la distribución hacia los tramos más intermedios. El nuevo régimen de Asignaciones Familiares y el Ingreso Ciudadano atienden fundamentalmente los tramos más bajos de la distribución; llegan con transferencias a sectores que no recibían nada del Estado. Para usar una imagen más gráfica, estaban colgados del pincel desde el punto de vista de las políticas públicas, el Estado no llegaba con ningún instrumento a buena parte de la sociedad.

No voy a entrar mucho en hipótesis, lo que queremos indicar es el grado de cobertura del sistema de transferencias por deciles de ingreso. Considerando 2005 y 2008, en cualquiera de las hipótesis que uno maneje sobre cuál va a ser el nivel de alcance final de las asignaciones familiares, manejamos dos escenarios, uno en el que la red de protección social se define como el conjunto de transferencias —un hogar va a estar cubierto si recibe alguna transferencia del Estado, esa es la primera línea—, o si algún miembro del hogar aporta a la seguridad social,

es decir, tiene el derecho contingente a adquirir un beneficio en la seguridad social. El grado de cobertura en Uruguay es bastante alto, pero estaba peor en los estratos más bajos de la distribución hasta 2005. En 2008 en cualquiera de las hipótesis el grado de cobertura aumentó mucho y fundamentalmente en los tramos más bajos de la distribución.

Cambios en la cobertura del sistema											
Grado de cobertura del sistema de transferencias											
	Deciles de ingreso per cápita (sin transferencias no contributivas ni valor valor locativo)										
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	total
Hasta 2005											
Sin aportantes	79.3	81.7	78.9	77.6	74.4	69.3	64.8	56.0	48.7	43.0	67.4
Con aportantes	81.9	88.7	89.7	92.4	94.2	95.2	96.2	97.0	97.0	97.2	93.0
Con PANES											
Sin aportantes	86.3	84.3	80.8	78.3	74.6	69.4	64.8	56.0	48.7	43.0	68.6
Con aportantes	88.4	90.6	90.7	92.8	94.4	95.2	96.2	97.0	97.0	97.2	94.0
2008											
Hipótesis 1	95.5	95.1	92.5	66.0	47.7	44.5	46.3	44.4	42.2	39.9	61.4
Hipótesis 2	94.0	94.0	91.4	65.5	47.7	44.5	46.3	44.4	42.2	39.9	61.0
Hipótesis 3	95.9	96.2	95.7	92.7	92.5	94.1	95.4	96.6	96.8	97.1	95.3
Hipótesis 4	94.5	95.6	95.2	92.5	92.5	94.1	95.4	96.6	96.8	97.1	95.1
H1: sin aportantes, asistencia escolar incambiada H2: sin aportantes, asistencia escolar máxima (o remoción contrapartidas) H3: con aportantes, asistencia escolar incambiada H4: con aportantes, asistencia escolar máxima (o remoción contrapartidas)											

¿Con qué instrumentos se llega, cuál es el instrumento de políticas públicas que asegura esta cobertura? Ahí tenemos desagregados los distintos instrumentos. El mensaje que quiero transmitir con esto es que el nuevo régimen de Asignaciones Familiares, en una hipótesis máxima o mínima, asegura la cobertura en los tramos más bajos de la distribución, es el instrumento que nos permite tener cobertura de políticas públicas en los tramos más bajos.

Mientras que otro instrumento de política, como los activos cubiertos por la seguridad social cubre a sectores medios y altos de la población. El porcentaje de hogares cubiertos del primer

decil que tiene algún miembro activo que cotiza a la seguridad social es de 20%. Eso aumenta en forma sistemática y llega a más de 60% en los deciles 8 y 10. Es un instrumento que se concentra en los tramos intermedios y altos de la distribución del ingreso.

Esto es lo mismo pero con presencia de menores en el hogar y por tramos de edad. El mensaje es exactamente el mismo, estamos logrando una cobertura relativamente razonable con el Plan de Equidad, que llega al 100% en los tramos de niños de entre 0 y 5 años y 6 y 11 años, y casi al 100% entre 12 y 17 años; ahí depende de si los adolescentes concurren o no al sistema educativo en función del condicionamiento que se impone.

Esto es una simulación estática que busca ver cuál es el impacto en términos distributivos de estas prestaciones. La primera columna es el índice Gini y otros índices de desigualdad que se usan habitualmente en la literatura —que no son tan conocidos pero son bastante mejores que el Gini por algunas cuestiones técnicas—, que son el índice de Theil y los índices de Entropía. Cuando aumenta el valor de esos índices aumenta la desigualdad. Lo que vemos al costado es el valor de cada uno de esos índices. Luego de la implementación del Plan de Equidad caen sistemáticamente.

Simulación estática				
Impacto del sistema de transferencias sobre la distribución del ingreso y la pobreza.				
	Plan de Equidad			
	antes de las reformas	Durante el	Panes Hip.1	Hip.2
Medidas de desigualdad				
Gini	0.456	0.450	0.436	0.437
Theil	0.380	0.371	0.351	0.352
Entropia (a=0)	0.365	0.347	0.320	0.322
Entropia (a=2)	0.637	0.627	0.593	0.593
Pobreza (1)				
LP INE 2002				
Incidencia de la Pobreza	25.4	25.4	23.7	23.7
Incidencia de la Indigencia	3.2	2.3	1.1	1.3
LP =1 dólar PPA	0.2	0.1	0.0	0.0
LP =2 dólares PPA	1.3	0.7	0.3	0.4
(1) Localidades urbanas de 5000 y más habitantes				

Comentario al margen: el índice de Gini es muy rígido, movimientos de 2 puntos en el índice de Gini son relativamente importantes en la desigualdad. Lo que está abajo es la incidencia de la pobreza nacional y la línea de pobreza que usa el Banco Mundial de 2 dólares. En el caso de Uruguay la pobreza es casi cero si se utiliza ese criterio. De vuelta, se tiene una reducción de la pobreza en un par de puntos porcentuales asociada al régimen de transferencias no contributivas que se ha implementado a partir del Plan de Equidad.

¿Qué se aprendió? No lo voy a decir en clave de renta básica, sino en clave de, primero, políticas públicas con el objetivo particular de reducir el grado de privación que sufría buena parte de la población uruguaya, y segundo, una política de equidad. Así fue diseñada y para eso fue pensada, el objetivo central es atender la privación social, no es construir ciudadanía en el sentido más amplio de la renta básica, lo cual no quiere decir que sea contradictorio. Es una discusión que a veces se bifurca en direcciones que no son correctas porque se ponen como contrapuestas cuestiones que no necesariamente lo son.

Quiero marcar algunos elementos importantes, algunos pueden ser un poco enigmáticos para algunos de ustedes. En primer lugar lo obvio: en Uruguay se amplió nítidamente la red de protección social y se amplió con los instrumentos que permitían hacerlo, que son las transferencias no contributivas. En ese sentido, si bien el régimen bismarckiano tradicional de la seguridad social se mantiene, se le han hecho cambios importantes; se utilizó un instrumento que asegura que aquellos hogares que no logran acceder a la actividad formal tengan derecho a acceder a las políticas públicas, al sostén de ingresos.

En segundo lugar, los desembarcos. El PANES tuvo la particularidad de que llamó a que las familias que creían que tenían derecho se postularan, pero también se las fue a buscar. El MIDES instrumentó mecanismos de captura de la población objetivo. Parece un poco fuerte pero se partió de la base de que hay problemas de acumulación de capital social, que hogares en estado de privación extrema que tienen derecho a ciertas prestaciones, no concurren si se les pone como requisito que concurren a una ventanilla en tal lado, en tal dirección del centro de Montevideo. Hay un problema de capital social que muchas veces se subvalora a la hora de pensar en la cobertura.

Los desembarcos mostraron que si se quiere que algunos instrumentos alcancen a cierta población y se incorpora la noción de que hubo un proceso negativo de segmentación de la sociedad que hace que a ciertos sectores sociales les cueste llegar al Estado, si el Estado se convierte en una oficina; la importancia de salir a buscar a esos hogares, de instrumentar mecanismos que permitan el acceso en el territorio al beneficio, es clave. Uno de los secretos de Uruguay para llegar al nivel de cobertura al que llegó el PANES en plazos tan breves, que es récord en América Latina, estuvo en la instrumentación de este tipo de mecanismos. Lo pienso no para el PANES, hay que pensarlo en general, como instrumento de política a la hora de diseñar instrumentos que lleguen a ciertos tramos de la sociedad.

El otro elemento es que el PANES tenía múltiples objetivos, muy ambiciosos. No todos esos objetivos se lograron, de todas maneras se lograron cosas importantes. Para cada instrumento hay que poner objetivos relativamente acotados y realizables en un lapso de tiempo de modo que pueda ser valorable socialmente. Sino, corremos el riesgo de desprestigiar los instrumentos porque no alcanzaron objetivos como reincorporar a la ciudadanía a la población, que era un objetivo quizás demasiado grande para lo que fue el PANES. El PANES cubrió un objetivo importante, simplemente con alcanzar con un instrumento a sectores que estaban fuera del sistema de políticas públicas.

Todavía estamos a destiempo para hacer balances muy acabados de algunos impactos, pero es claro que el nivel de cobertura de la pobreza fue importante, se llegó a la población a la que se pretendía llegar, los niveles de focalización en el sentido bueno de la palabra fueron buenos, las estadísticas muestran que en términos comparados se llegó a la población objetivo, no hubo filtraciones importantes, ni hacia un lado ni hacia otro. No parece haber tenido efectos en desempeños de mediano y largo plazo, no parece haber alterado sustancialmente las condiciones de privación extrema en algunos casos, sí el sostén de ingresos, el alivio de la pobreza. Tampoco parece haber tenido los efectos negativos que algunos profetas establecieron, por ejemplo que la gente trabajaría menos; ese tipo de efectos negativos tampoco se observaron en forma sistemática con el plan.

Preguntas

RLV —Cuando hablabas de la extensión de Asignaciones Familiares para llegar al 60%, ¿te referías a las nuevas no contributivas después de 2004?

RA —Sí.

RLV —¿Cuál es hoy entonces la cobertura de la parte contributiva de los menores?

RA —El régimen de Asignaciones contributivas es contributivo, pero de todas maneras está sujeto a medios, adquieren el derecho aquellos trabajadores formales que tienen un ingreso por debajo de cierto umbral. No es masivo.

RLV —Cuando se llega al 60% de los no contributivos, ¿se cubre el 100% de los menores, o todavía no?

RA —Todavía no. Coexisten los dos regímenes. De todas maneras el central es el no contributivo, el que asegura mayor cobertura. El año que viene en un país que tiene tres millones de habitantes, vamos a tener 500.000 niños cubiertos.

RLV —¿Y eso por qué? Porque la población formal gana mucho, entonces ¿no tiene derecho a la prestación de Asignaciones Familiares? Estoy un poco perdido.

RA —Dos cuestiones. El nuevo régimen ordena a los hogares por nivel de privación para alcanzar aproximadamente a la mitad, a toda la población pobre. En el caso de Uruguay la incidencia de la pobreza en la infancia es de 50%, entonces va a alcanzar al 50% de los niños.

RLV —Entonces en Uruguay la Asignación Familiar, sea formal o informal, viene dada por insuficiencia de recursos.

Tengo una pregunta: ¿hay algún estudio de lo que ha ocurrido tras el abandono del PANES? Porque Uruguay es de los pocos países que se animaron a esto. ¿Hay algún estudio de las transiciones, de qué pasó con la población que estaba cubierta por el PANES? Porque el PANES se terminó.

RA —El MIDES hace un seguimiento de los hogares PANES, tiene una base de datos que permite hacer ese análisis. Todavía no está en condiciones de publicar, pero hay un seguimiento del desempeño de los hogares luego del PANES, se los sigue hasta hoy, hubo una segunda ola de encuestas PANES y va a haber otra.

PY —Dos preguntas. Una sobre, ¿cómo tienen definida la línea de pobreza, si es solo pobreza de ingresos, si es pobreza multidimensional, cuál es el umbral? A la hora de comparar las asignaciones con la línea me gustaría saber, ¿cuáles son la línea de pobreza y los criterios de definición? Y ¿si hay algún mecanismo legal? En México la ley de desarrollo social establece ocho indicadores para definir la línea de pobreza, no es un asunto de técnicos que se ponen o no de acuerdo, sino una obligación de ley.

Y el otro asunto son las Asignaciones Familiares, si son condicionadas qué tipo de conditionalidades operan, y en caso de ser así cómo evalúan el componente de condicionalidad.

RA —En Uruguay la línea de pobreza nacional es una línea de ingresos absoluta, no es relativa, y se construye a partir de una canasta básica alimentaria que surge de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares que se hace cada 10 años, sobre la cual se toma un componente no alimentario. En realidad tenemos dos líneas, una que fue semioficial durante 10 años y otra que se volvió oficial en 2002; en general los estudios académicos trabajan con las dos. Para evitar más ruidos hemos optado por trabajar con la línea 2002, sabiendo que viene una nueva línea de pobreza a la brevedad porque hubo una encuesta de gastos el año pasado. Y son aproximadamente 200 dólares per cápita. Es una línea bastante exigente, la línea de pobreza de CEPAL está muy por debajo de la nuestra. En Uruguay un hogar con cuatro miembros —si bien acabo de decir que el modelo de familia típica se está acabando— necesita 800 dólares para superar la línea de pobreza.

Con respecto a la segunda pregunta, la prestación de Asignaciones Familiares está condicionada a la concurrencia al sistema educativo formal y a la atención de salud. Es parte del debate que tenemos por delante los uruguayos; cuál es el sentido de ese condicionamiento, si es un instrumento adecuado para condicionar o hay que buscar otro tipo de instrumento para incentivar la concurrencia al sistema educativo.

PY —¿Cuánto es el monto de la Asignación Familiar?

RA —La prestación de Asignaciones Familiares es decreciente; por el primer niño en edad escolar son 700 pesos uruguayos, que son alrededor de 30 dólares, y por el primer adolescente son 1.000 pesos, que son unos 45 dólares.

ES —Después de una presentación tan bien hecha del sistema de transferencia de ingresos en Uruguay, de sus aspectos positivos, me gustaría conocer su opinión sobre cuál es el próximo paso; ¿será la renta básica ciudadana?, ¿recomiendas la renta básica ciudadana para el año que viene o para 2010?

RA —Para el año que viene no. No es la prioridad de Uruguay en políticas públicas. Si se asume que priorizar implica asignar recursos, hoy Uruguay tiene un problema muy serio que es combatir la deserción en el sistema educativo de los jóvenes, la inversión en la niñez y en la adolescencia. En el marco de un conjunto de restricciones lo prioritario son la inversión educativa y las políticas educativas atinentes a asegurar un nivel básico.

La renta básica debe estar en la agenda futura mediata, pero no para el año que viene. Si tuviéramos 200 millones de dólares para gastar el año que viene, no los pondría en la renta básica; entre otras cosas porque hoy implicaría priorizar a los niños que están por encima de la línea de pobreza, que ya tienen cierto nivel de cobertura. Hay que completar el mapa, y hoy en Uruguay la privación absoluta todavía es suficientemente grande como para atender alguna otra prioridad. Esto no quiere decir que esté en contra de la idea. Desde el punto de vista filosófico es compatible y la argumentación filosófica es clara, pero a la hora de asignar prioridades de políticas públicas Uruguay todavía tiene un deber muy grande con la infancia y la adolescencia y en particular con la posibilidad de aumentar el nivel educativo de los jóvenes.

A renglón seguido —agrego otro elemento—, cuando discutamos en Uruguay la renta básica, que vamos a tener que discutirla, vamos a discutir dos cosas, sino no va a ser viable: la renta básica y el sistema contributivo actual. Hay un problema de economía política tradicional. El Estado uruguayo aporta varios puntos de PBI para financiar el sistema contributivo, por encima de los aportes de los trabajadores y de los patrones, entonces si uno quiere discutir la renta

básica —que hay que discutirlo— tiene que discutirlo globalmente, tiene que discutir la incorporación de instrumentos de esta naturaleza, pero apoyados en un proceso de reformulación muy fuerte de la seguridad social. Y creo que todavía no hay condiciones políticas para hacerlo.

Tercer elemento. En Uruguay hay otros procesos políticos complejos también asociados a esto. Hicimos un cambio bastante importante en el sistema tributario, se incorporó el impuesto a la renta de las personas físicas y en medio de ese cambio hubo una decisión de política de la Suprema Corte de Justicia que declaró inconstitucional ese impuesto sobre las jubilaciones contributivas. Por lo tanto, es bastante difícil transitar hacia un régimen de renta básica universal en un esquema donde se dice que no se puede cobrar impuesto a la renta a algunos tramos de la sociedad. Es un problema de política bastante serio.

RLV —Estoy bastante de acuerdo, pero me pareció contradictorio. Primero afirmaste que no había por qué ver como contradictoria u opuesta la renta básica o ingreso ciudadano con los programas condicionados, pero después dijiste que la prioridad de Uruguay es expandir las Asignaciones Familiares. Es un problema de prioridad.

RA —Es un problema de timing. No creo que sean contradictorios, son instrumentos válidos para diseñar la matriz de políticas sociales de Uruguay, pero si me preguntan qué hay que hacer el año que viene, no es renta básica, no es expandir las Asignaciones Familiares o implementar un régimen de transferencias para toda la población, es focalizar los recursos donde tenemos problemas muy serios y donde se están generando mayores problemas de segregación, por ejemplo la educación y también la vivienda.

RLV —Dejo una reflexión que me parece interesante, sobre todo cuando se recorre América Latina. Lo dijiste correctamente, a mí me cuesta discutir el ingreso ciudadano y la renta básica con relación a la pobreza. Es un error total pero nos impulsan y lo digo para reflexionar entre todos: seguir discutiendo la pobreza, etcétera, es seguir discutiendo la agenda del BM, es seguir discutiendo cuál es la mejor política para la agenda del BM. Lo dejo para reflexionar, sobre todo a nivel de los académicos. Decir que la política social es la política contra la pobreza, ese cambio de enfoque es el que nos impuso el BM en la lectura de los instrumentos de políticas sociales.

RA —Te voy a contestar antes de que me acusen de bancomundialista.

RLV —No te acuso, yo también estoy en esa trampa, todos estamos en esa trampa.

RA —El punto es que en el tema básico de políticas públicas hay que ranquear prioridades. Y en el ranqueo de prioridades, en forma inmediata hay algunas que se asocian a otros temas. En segundo lugar, discutamos renta básica pero contextualizada en otros cambios que en Uruguay son políticamente muy complejos de discutir.

Pedro Narbondo (PN) —Un pequeño comentario que supongo que no te va a sorprender, pero en la medida en que introdujiste al final el tema tributario quiero reiterar una cosa que me parece fundamental. En la perspectiva de la renta básica, pero en cualquier perspectiva de construcción de un Estado de bienestar y de construcción de redistribución del ingreso, el sistema tributario y el sistema de la renta progresiva son determinantes. Aquí se hace mucho énfasis en la desigualdad que se produce entre el gasto público destinado a los adultos mayores, a las pensiones, y el destinado a los niños; se coloca el foco de luz sobre ese tipo de desigualdad. Es cierto, pero en cierta medida gracias a eso tenemos uno de los niveles de desigualdad más bajos de América Latina, porque en América Latina no solo son pobres los niños, sino también los viejos, y acá tenemos un problema con los niños.

Lo que quiero señalar desde el punto de vista tributario es que el gran foco de atención, si queremos ser quizás utópicos, pero avanzar en una utopía realizable, es el impuesto a las rentas del capital. No me refiero al impuesto a la renta de las empresas, que representa el 25% y si se distribuyen dividendos llega hasta el 30%. 25% es el impuesto más alto de la franja más alta de los asalariados y los dividendos del capital en cálculos muy aproximativos pueden andar alrededor del 30% del PBI, cuando 30% representa los ingresos de la masa salarial, tiene una imposición de 7,5% en ese caso y como máximo en el impuesto a los alquileres 12,5%.

Aquí tenemos una cuestión clave y un elemento fundamental en el tema de la renta básica. No sé si comparto incluso filosóficamente el objetivo de la renta básica, pero sí comparto esa idea del contenido altamente distributivo. Pero todos los autores que he leído colocan el impuesto

a la renta como central y eso implica jugarse no solo a la utopía, a tener un juego de poder suficiente para imponer al capital, sino va a ser un juego de suma cero de distribución entre los asalariados.

José Miguel Busquets —Tú hablabas del tema de la vivienda, que es importante, es uno de los aspectos más relevantes de la agenda pendiente. Son temas estructurales que no tienen que ver con este gobierno; que hace 20 años que no se han resuelto, que tienen que ver con la segregación residencial y con la infantilización de la pobreza. Son dos aspectos sustantivos.

Si uno mira las tres reformas básicas que hizo el gobierno, la de la salud, el Plan de Equidad y la reforma tributaria, las tres han tenido énfasis en tratar de resolver en parte el tema de la infantilización de la pobreza. El tema es hasta qué punto, cómo nos hemos movido, no sé si se puede dar algún dato con relación a si esas reformas han tenido algún impacto en la baja de los niveles de pobreza e indigencia infantiles. Porque cuando uno dice en un seminario como este que todavía el 50% de los niños en Uruguay son pobres es un dato escandaloso en el contexto de la región y en el mundo. Si uno piensa que Suecia tiene 2,6%, que Estados Unidos tiene 20%, es un tema no menor. Desde ese punto de vista pienso que mejorar o ampliar una renta básica para la infancia no es de no prioridad; si la infantilización de la pobreza es uno de los temas significativamente más relevantes de la situación social de Uruguay, pensar en una renta básica para la infancia es un tema importante.

Estoy de acuerdo contigo, estamos avanzando significativamente, sobre todo en los sectores más carenciados, pero hacer una renta básica universal para la infancia que asegure que si mañana cambia el gobierno —que no sabemos qué signo político va a tener— se mantenga, nos asegura el mediano y el largo plazo. Habría que pensarlo, sobre todo porque no es un despilfarro darles ingresos también a los sectores más ricos, porque perfectamente lo podemos corregir por el sistema impositivo. Porque quizás y sin quizás una de las cosas más relevantes que se hicieron en este gobierno progresista ha sido discutir la reforma tributaria, porque los debates en América Latina todavía carecen de ese tema. Entonces, por más que esté de acuerdo con Pedro en que hay que seguir discutiendo; de hecho fue de lo más relevante; no miramos solo el tema del gasto, sino también el financiamiento.

Con respecto a la educación los académicos debemos reflexionar: ¿hay un intercambio negativo entre educación y renta básica? ¿La renta básica o estas transferencias no terminan teniendo un impacto positivo en los servicios? No lo hemos medido, no lo hemos estudiado, pero deberíamos pensarlo. No es una relación suma cero entre renta básica y educación; ¿no será que a través de la renta básica también vamos a asegurar la mejora de la calidad del sistema educativo, porque la permanencia o la retención del sistema se van a lograr a través de la mejora de los ingresos con una renta básica? No lo tengo estudiado, pero no lo veo como una cuestión necesariamente de suma cero, habría que estudiarlo.

RA —Dos cuestiones. Primero, una cuestión metodológica, hay que ser cuidadoso en comparar niveles de pobreza con líneas de pobreza muy distintas. En Suecia se usa una línea de pobreza relativa que metodológicamente no tiene nada que ver en construcción con cómo la usamos nosotros, no son datos comparables. La de Estados Unidos sí es una línea de pobreza absoluta, pero en Europa continental y fundamentalmente en la Europa no anglosajona se usan líneas de pobreza relativa. No son comparables, decir que un 2% de los niños son pobres quiere decir que hay una transferencia muy fuerte hacia la infancia en Suecia, hay una redistribución muy fuerte, que no implica la línea de pobreza absoluta.

Segunda cuestión, no tengo ninguna duda de que hay un proceso de retroalimentación positiva entre una cuestión y otra, pero hay una cosa que se llama restricción presupuestal; que podemos discutir dónde está; si está en el 30% o en el 40% del PBI, pero existe. En el marco de que existe la restricción presupuestal, que son fondos asignados previamente y que el gasto público de Uruguay es muy rígido en una cantidad de aspectos, la pregunta que uno tiene que contestarse desde el punto de vista del diseño de las políticas públicas es: ¿qué hago mañana si tengo equis fondos más provenientes de donde sea, por ejemplo de la imposición del capital? ¿Cuál es la prioridad política desde el punto de vista del diseño de las políticas públicas? Yo creo que es diseñar mecanismos de sostén, no a la infancia, sino a los hogares jóvenes, por ejemplo para que las mujeres de los hogares de bajos ingresos puedan salir al mercado de trabajo; cosa que hoy no están haciendo. La tasa de actividad menor en Uruguay es en los hogares más pobres, donde no hay mecanismos de cuidado; el Estado no provee esos mecanismos, la sociedad no los provee, y eso genera una situación de trampa de pobreza para esos hogares. Son temas de prioridades.

DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE LA RENTA BÁSICA Y LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Gonzalo Salas¹

Comparto cien por ciento la presentación de Rodrigo. El mensaje que quiero transmitir tiene dos puntos: en primer lugar, la renta básica constituye un horizonte programático hacia el que la izquierda uruguaya debería transitar, y en segundo lugar, tanto el éxito de las políticas focalizadas aplicadas en Uruguay como las dificultades que en términos políticos y económicos conllevaría desarrollar un programa basado en la renta básica hacen inviable proponernos en el corto plazo una política de esta naturaleza.

La presentación está organizada de la siguiente manera. En primer lugar voy a presentar muy brevemente los principales atractivos de una política basada en la renta básica, luego voy a señalar algunos problemas que refieren a la viabilidad política y económica de este tipo de políticas, y en tercer lugar voy a señalar las virtudes que en el actual contexto tienen las políticas focalizadas. En gran parte este punto es producto de un trabajo realizado con Gabriel Burdín. En segundo lugar voy a señalar algunos pasos previos que considero necesarios para transitar hacia una política basada en la renta básica; me voy a concentrar en dos aspectos, en un impuesto negativo a la renta y en las pensiones universales; en el impuesto negativo a la renta voy a presentar algunas microsimulaciones que he realizado en el marco del trabajo en el Instituto de Economía.

En primer lugar, voy a resumir los tres argumentos que me parecen más sólidos referentes a por qué la renta básica debería ser un horizonte programático. La renta básica alteraría las

1. Economista, investigador del Instituto de Economía de la Facultad de CCEE, UDELAR.

relaciones de contratación en el mercado de trabajo; para quienes viven exclusivamente de su trabajo la decisión misma de trabajar no es voluntaria, ni tampoco la forma en que quieren hacerlo, entonces la renta básica al proporcionar un ingreso alternativo ampliaría la libertad de las personas para trabajar en las condiciones deseadas, sin el apremio de la necesidad. Ese es un argumento muy sólido para defender la renta básica.

En segundo lugar, se ha señalado que la existencia de un ingreso básico garantizado mejoraría el poder de negociación de determinado grupo de trabajadores. Paradójicamente, el mercado les reconoce un mayor valor a las actividades realizadas por trabajadores calificados, para quienes por lo general el contenido del trabajo que realizan es en sí mismo fuente de gratificación. En ese sentido se indica que los trabajadores ocupados en tareas más sacrificadas y peor remuneradas se verían beneficiados por la implementación de este tipo de políticas. La estructura salarial reconocería no solo la escasez relativa de determinado tipo de tareas u oficios, sino también la relativa desventaja que algunas tareas significan.

Estos dos argumentos me parecen los más sólidos de quienes defienden una propuesta de renta básica. En sí mismas constituyen ideas que más allá de las restricciones fiscales que existan deberían constituirse en guías, al menos para quienes tienen concepciones de izquierda, sobre qué características debe tener determinado tipo de políticas.

En tercer lugar, voy a intentar relativizar la afirmación de que la renta básica presentaría ventajas en el combate a la pobreza con relación a las políticas focalizadas otorgadas sobre la base de una evaluación de las necesidades económicas de las personas. Los principales argumentos de quienes entienden que la renta básica tienen mayores impactos sobre la pobreza están asociados, por un lado, a la eliminación de los estigmas relacionados con la presentación a este tipo de programas, y por el otro a la ausencia de incentivos para retirarse del mercado de trabajo formal de quienes cobran el beneficio. De hecho una de las principales críticas a las políticas focalizadas está asociado al problema del *take up*. En el caso de Uruguay hay un trabajo de Gabriel Burdin y Gioia de Melo próximo a publicarse que trata de las determinantes de la no solicitud de los beneficios sociales, que constituye un insumo importante para continuar estudiando este tipo de políticas.

De modo que hay atractivos sólidos, pero también hay problemas que refieren a la viabilidad de la renta básica. Hay problemas en términos económicos, hay problemas de tipo de economía política y hay problemas que están asociados al bajo rendimiento que en términos distributivos podría tener.

En términos económicos no resulta clara la viabilidad en el corto plazo fuera de países con abundancia relativa de recursos, como los países desarrollados, salvo que se tratara de una renta extremadamente baja, lo que anularía buena parte de las bondades normativas de la propuesta. Pongo un ejemplo para el caso uruguayo. Si nos proponemos transferir una renta mensual de 3.000 pesos a toda la población de entre 18 y 65 años, deberíamos destinarle el 13% del PBI —pongo 3.000 pesos porque el umbral de la pobreza en Uruguay está próximo a los 4.000 pesos—, entonces los costos de esta política serían muy elevados.

En términos de economía política, no resulta claro si una reforma de este tipo lograría estabilizarse en el tiempo, o si, por el contrario, una mayoría política circunstancial podría desmontarla sin mayores costos. Una reforma estable es una reforma difícilmente reversible, lo cual no es una propiedad menor si se asume la alternancia en posiciones de gobierno como un evento natural y probable. Algunos autores han sostenido que la inestabilidad a largo plazo de la renta básica estaría asociada al hecho de que las transferencias de dinero incondicionales generan oposición en la población. La gente puede estar dispuesta, por razones de justicia, a pagar más impuestos para financiar programas que apunten a corregir desigualdades que las personas sufren involuntariamente, como por ejemplo las derivadas de nacer en un hogar pobre, sin embargo puede no estar dispuesta a admitir que algunos opten por no realizar ninguna contribución productiva a la sociedad.

En este caso pongo un ejemplo muy claro: desde la derecha en Uruguay se ha insistido, se ha recalcado sistemáticamente que se está dispuesto a hacer transferencias siempre y cuando las personas estén dispuestas a no rascarse el lomo. Esta afirmación, que tiene una concepción moral inaceptable por detrás, demuestra una ignorancia muy fuerte respecto de las características de los programas de transferencia en Uruguay, en la medida en que están destinados a la niñez o la vejez. De cualquier forma pongo el ejemplo porque es un discurso muy difundido dentro de la derecha uruguaya.

Por último, cabe cuestionarse si no existen propuestas más potentes en el contexto específico de países en desarrollo como Uruguay, donde existen restricciones fiscales objetivas que obligan a estudiar el rendimiento redistributivo de una política con relación a otras. Dicho de otro modo, pueden existir otras alternativas de política factibles en un momento dado, que suponiendo un costo igual o menor que la renta básica generen reducciones más significativas de la pobreza y la desigualdad.

Las políticas aplicadas en la región buscan focalizar las transferencias en los grupos más vulnerables, en el caso particular de Uruguay múltiples estudios han mostrado las desventajas relativas de los niños con relación a otros grupos etarios.

Podría plantearse la alternativa de realizar una transferencia universal a determinado grupo de edad, yo me pregunto si estamos dispuestos a generalizar las asignaciones familiares, si en vez de proponernos alcanzar a 450.000 niños nos planteamos llegar a 900.000 niños y reducir la transferencia a menos de la mitad. Es una pregunta razonable en términos de economía política.

El otro punto, las políticas focalizadas en Uruguay. Como mencionaba recién, las actuales políticas de transferencia están dirigidas a hogares pobres con presencia de menores. Estas políticas sustituyen al Ingreso Ciudadano, que antes ponía el foco en los hogares más pobres. En un trabajo de evaluación del PANES que hicieron en el año 2008 Verónica Amarante, Gabriel Burdin y Andrea Vigorito se señala que el 96% de los beneficiarios está localizado en el 40% de la población de menores ingresos —en América Latina estos guarismos alcanzan el 80%—, en tanto en el primer quintil de ingresos se encuentra el 78% de la población. Por otro lado, la eficiencia horizontal alcanza al 65% de la población que se encuentra en condiciones de aplicar al programa. La focalización de las políticas de transferencia no condicionadas que se han aplicado en los últimos tiempos ha sido muy buena, es un programa estrella en América Latina en ese sentido. Como mencionó Rodrigo, los desembarcos cumplieron un rol fundamental para alcanzar a la población objetivo. Desde ese punto de vista, la focalización de las políticas de transferencia no contributivas en Uruguay es excelente.

Al mismo tiempo, en el documento que mencionaba recién se analizan los impactos negativos en el mercado de trabajo que podrían tener estas políticas, y se concluye que no existen efectos

negativos respecto a las horas trabajadas por los beneficiarios del PANES. Por otro lado, en un trabajo del BM —pero existen trabajos en el marco del Instituto de Economía— se señala que la superposición de los programas que existe en Uruguay es una de las debilidades, en tanto diversos programas alcanzan a la misma población objetivo. En parte eso se ha intentado solucionar con la generalización de las asignaciones familiares no contributivas.

En el mismo trabajo se señala que el PANES logró reducir en 50% los niveles de indigencia, de modo que ha sido una política relativamente exitosa también en ese sentido.

Por tanto existen argumentos muy sólidos de por qué defender las políticas focalizadas en Uruguay en las actuales circunstancias.

Paso a hablar un poco más en extenso de lo que implicaría un impuesto negativo a la renta en Uruguay, y luego voy a hacer alguna referencia a las pensiones universales.

Un impuesto negativo a la renta es un ejemplo de gasto tributario a partir del cual es posible asegurar un nivel mínimo de ingresos a cada ciudadano. Aquellos individuos cuyos ingresos se ubican por debajo de cierto umbral no solo están exonerados del pago de impuestos, sino que además reciben una transferencia estatal que les permite alcanzar un nivel mínimo de ingresos. Quienes reciben ingresos por encima de ese umbral pagan impuestos o reciben transferencias en función de la diferencia entre el monto que se desprende de la alícuota del impuesto asociado al nivel de ingresos y el monto de la renta básica.

Voy a presentar algunos resultados que desarrollé en el Instituto de Economía con financiamiento del Fondo Clemente Estable. Esta es una primera parte en la que se realizan simulaciones estáticas, en una segunda parte se prevé realizar simulaciones incorporando cambios comportamentales en la oferta de trabajo.

Para el diseño de los escenarios se realizaron un conjunto de supuestos, en primer lugar que aquellos que reciben otra transferencia no contributiva dejan de recibirla, y al mismo tiempo se eliminan las deducciones vigentes en el IRPF, los menores de edad reciben un porcentaje de la renta básica, quienes participan en el mercado de trabajo formal con bajos ingresos entran al

sistema, y se consideran exclusivamente los ingresos laborales en tanto modificar el componente del dual, el gravamen al capital, podría alterar los resultados.

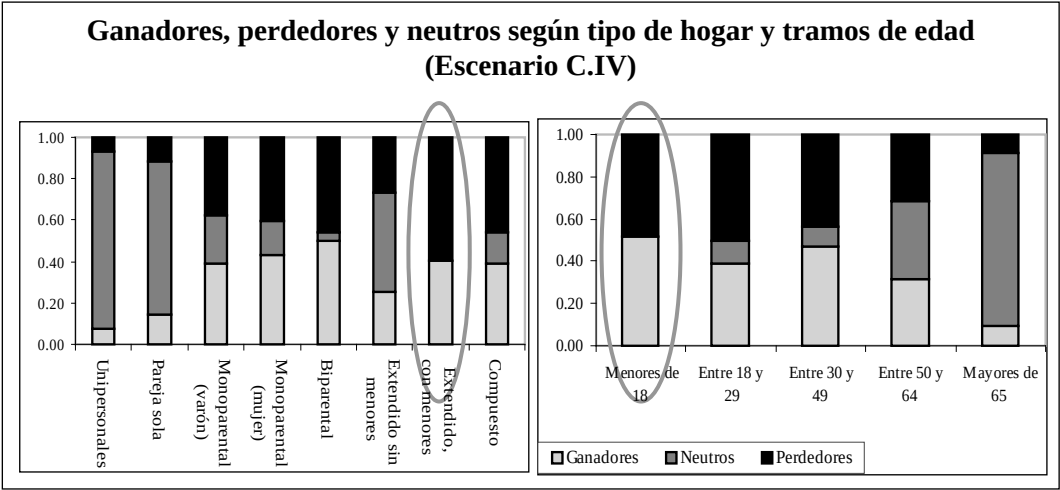
Entonces podemos construir un nuevo ingreso neto, que sería producto de la diferencia entre la renta básica y las transferencias no contributivas actualmente vigentes en Uruguay, más la diferencia entre el ingreso bruto y lo que se paga actualmente de impuesto a la renta por el ingreso bruto.

Voy a presentar los resultados del escenario que tendría mayores impactos sobre el bienestar. En todos los casos supongo una recaudación constante, que se mantiene la diferencia que surge entre la recaudación del Estado y el pago de las transferencias, pero modificando el diseño de la política.

Voy a presentar el último escenario, en el que se transfiere una renta básica de 0,3 bases de prestaciones contributivas (BPC), y un 70% de esa renta básica se transfiere a los niños. Dada la composición de los hogares, en las simulaciones implica un máximo de transferencia a hogares de 6.000 pesos, que serían unos 300 dólares. Como máximo, no per cápita sino al conjunto de integrantes del hogar; no es un resultado per cápita como aquel del que se hablaba hoy de las asignaciones familiares.

Voy a presentar algunos cuadros con resultados. El primero refiere a quiénes ganan y quiénes pierden con una reforma de este estilo. De estos dos cuadros me interesa señalar un par de cosas. En primer lugar, cuando se observan en el primer cuadro los resultados por tipo de hogar, los que obtienen mejores resultados son los hogares biparentales, en tanto los hogares extendidos y compuestos, es decir los más pobres, presentan una cantidad importante de perdedores en la medida en que en ellos reside una cantidad grande de menores y el monto que se recibe por menor es reducido. Al mismo tiempo, las transferencias por mayor crecen linealmente, en tanto que son decrecientes por menor; en las simulaciones se supuso algo similar a lo que ocurre con las asignaciones familiares, las transferencias son decrecientes por cantidad de niños.

En el segundo cuadro señalo algo similar, por tramos de edad. Cuando observamos los menores de 18 años, la cantidad de ganadores y perdedores se divide prácticamente en partes iguales.



Dos cuadros más. El primero refiere a indicadores de desigualdad, tenemos tres filas: uno, cuál sería la desigualdad sin ningún tipo de impuestos ni transferencias; dos, la situación actual, y tres, lo que ocurriría con este diseño de impuesto negativo a la renta. La caída de la desigualdad es grande sin impuestos y transferencias, en tanto que con un impuesto negativo a la renta las variaciones son prácticamente nulas o muy pequeñas.

Indicadores de desigualdad							
	p90/ p10	p90/ p50	p10/ p50	p75/ p25	Entropía 0	Entropía 1	Gini
Sin impuestos ni transferencias	9.21	2.97	0.32	3.19	0.38	0.38	0.46
Situación actual	6.87	2.80	0.40	2.81	0.30	0.33	0.42
INR	6.51	2.69	0.41	2.72	0.29	0.31	0.41

El siguiente cuadro muestra la variación de la incidencia de la pobreza para menores de 18 años, para mayores de 18 años y la relación que existiría entre la variación de la pobreza entre menores y mayores de 18 años. De igual forma se observa que las variaciones son mayores para los tramos de edad más altos.

Reducción porcentual de la incidencia de pobreza respecto al ingreso bruto según tramo de edad			
	Menores de 18 años	Mayores de 18 años	Menores de 18 / Mayores de 18
Situación actual	15.0%	18.9%	2.313
INR	18.5%	25.4%	2.472

En el trabajo hay otras simulaciones respecto a la progresividad de las políticas y la equidad horizontal que tendrían. Los resultados son similares en tanto reflejan variaciones muy pequeñas en los niveles de bienestar de los hogares. Por tanto el único mensaje es que un impuesto a la renta negativo podría servir para unificar políticas, pero no puede ser visto como forma de reducir la desigualdad o la pobreza.

Siguiente punto: algunas reflexiones muy generales sobre las pensiones universales. Las propuestas denominadas de pensiones básicas universales integran el sistema de seguridad social en algunos países. Son prestaciones monetarias que se brindan a todas las personas de edad avanzada con independencia de los aportes realizados durante su vida laboral y de su situación económica en el momento de recibirlas. En general esas pensiones básicas se articulan con pilares de tipo contributivo en el marco de un diseño más general del sistema de seguridad social. Si bien la base individual de la prestación y su carácter universal la acercan al modelo de renta básica, existe una diferencia crucial: la renta básica se sirve durante toda la vida de la persona, incluso en su etapa laboralmente activa.

De hecho este es uno de los argumentos más sólidos de una política basada en la renta básica, ya que una parte de los atractivos destacados se vincula con los efectos benéficos de la propuesta con relación a la inserción laboral de las personas. De cualquier forma, una propuesta de este tipo, según los estudios hechos para Uruguay, podría ser muy importante, ya que existe una gran preocupación porque las proyecciones, tras las reformas de la seguridad social que se han implementado, no son muy promisorias respecto de la cantidad de personas que en el futuro van a acceder a jubilaciones. Por eso este tipo de reformas debería estar en la agenda actual de las políticas.

Finalmente algunas reflexiones. Como mencioné al principio, un ingreso garantizado para todos los uruguayos constituye un paradigma hacia donde transitar; en el mundo la renta básica también constituye un paradigma interesante desde el cual posicionarse, y podría constituir una línea a seguir en nuestro país. Múltiples méritos normativos y prácticos se le pueden conceder a la propuesta, sin embargo su carácter redistributivo no debería esgrimirse como uno de sus principales méritos, particularmente si se la compara con otras alternativas. Asimismo, para que esta política tuviera una efectividad real debería tener una cuantía al menos similar a los umbrales de pobreza; en otras circunstancias, estaría condenada al fracaso. Además, su aplicabilidad depende del desarrollo relativo del país y de la abundancia de recursos con que se cuente.

Por último, no por obvio está de más señalar que las políticas de transferencia de renta constituyen apenas un capítulo menor de las políticas redistributivas. Apuntan a igualar resultados, pero mantienen inalterada la desigualdad de distribución de los activos que les permiten a las personas generar ingresos autónomamente. En este paquete entran muchas cosas: la educación, la propiedad del capital físico, la tierra, el acceso al crédito, los contactos y redes sociales, entre otros. Cualquier estrategia de redistribución que olvide operar en estas últimas dimensiones y de forma articulada con la política de impuestos y transferencias tendrá inexorablemente un alcance acotado.

VIABILIDAD ECONÓMICA Y FISCAL DE LA RENTA BÁSICA. IMPACTOS POSIBLES EN EL MERCADO DE EMPLEO

Marcos Lorenzelli¹

Voy a presentar una aproximación tímida a la viabilidad fiscal de la implantación de algún tipo de programa de renta básica que ya definiré. Mi presentación hace a mis opiniones personales y solamente me comprometo a mí, porque voy a plantear cuestiones muy discutibles, que creo que es lo que corresponde hacer en el momento de ponerse a pensar la arquitectura del Estado de bienestar para los próximos dos siglos. Eso se construye con discusiones que son muy profundas porque tocan el statu quo, intereses, etcétera.

Para ubicar lo que ya se ha hablado, la renta básica es un beneficio que se distribuye a los individuos en forma incondicional y que no exige contraprestación, no tiene relación con la riqueza acumulada ni con los ingresos de la persona. En este sentido en nuestro país no ha habido ningún programa de renta básica, pero hay una larga tradición de transferencias monetarias, contributivas y no contributivas; en particular entre las no contributivas hay una larga tradición, y algunas de ellas han exigido históricamente contraprestaciones y otras no.

La prestación de Asignaciones Familiares es un beneficio que existe desde hace mucho tiempo, fue creada por la ley que instauró los consejos de salarios, que la hizo contributiva en su origen, los trabajadores y los empleadores aportaban a un fondo con el cual se pagaban asignaciones familiares a los hijos de los trabajadores formales de la economía. Ese carácter contributivo, más allá de que todavía se sigue hablando de las asignaciones familiares contributivas, se perdió absolutamente, hoy las asignaciones familiares en general, las viejas, las nuevas, las que exis-

1. Economista, Docente de la Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga.

ten, se financian con fondos que no son producto de contribución de los trabajadores o de los trabajadores que van a ser luego atributarios de los beneficiarios. Las asignaciones familiares son una transferencia no contributiva en el esquema nuevo y en el esquema anterior, que se mantiene, y están condicionadas a la asistencia escolar y a controles de salud.

Las pensiones no contributivas a la vejez son otro instituto muy antiguo que tiene nuestro país, que seguramente fue pionero en la región, en América Latina. Pensiones no contributivas por vejez e invalidez, que si bien operan desde 1919, fueron creadas legalmente en 1914. Es importante retener lo de la larga tradición.

El Ingreso Ciudadano ya no está activo, fue parte integrante del PANES, el eje articulador del Plan, y operó entre mayo de 2005 y diciembre de 2007. Es un antecedente interesante que enseñó mucho y una experiencia de la que todavía tenemos mucho que aprender.

La Tarjeta Alimentaria fue otro componente del PANES, que se mantiene. Permite a los beneficiarios acceder a una gama relativamente amplia de alimentos y productos de limpieza; en los hechos es una transferencia monetaria que no se da como dinero, es un complemento al ingreso que permite comprar en el mercado alimentos y otros productos necesarios para el hogar.

Pero a su vez, las prestaciones contributivas que sirve el Banco de Previsión Social (BPS) tienen un componente muy fuerte de aporte de toda la sociedad, ya sea por la vía de los impuestos asignados, que son recursos propios del BPS por ley, toda la sociedad financia a través de impuestos asignados jubilaciones y pensiones contributivas y no contributivas, y por vía de la asistencia que el gobierno le da al BPS para cubrir el déficit del servicio de lo contributivo.

Cualquier discusión sobre la aplicación de la renta básica exige discutir a fondo la relación entre lo contributivo y lo no contributivo, entre cómo se financia lo contributivo y cómo se financia lo no contributivo. Hoy tenemos una suerte de subsidios cruzados en que nadie tiene muy claro quién subsidia a quién, de qué fuentes de financiamiento proviene el pago de una jubilación contributiva, si solamente de los aportes contributivos de los trabajadores activos, y en ese caso en qué porcentaje; qué es lo no contributivo del impuesto asignado o de la asistencia neta que el gobierno le da al BPS. Es toda una serie de preguntas que un día vamos a

tener que contestar con números, y sobre todo que vamos a tener que discutir normativamente en nuestra comunidad, todo el país. ¿Es un sistema acorde a las necesidades actuales? ¿Es un sistema que va a poder seguir siendo sostenido?

Adicionalmente el gobierno asiste a los sistemas de pensiones policial y militar, que han sido deficitarios históricamente.

Espacio fiscal ocupado por las transferencias

	% PBI
Asignaciones Familiares	0,48
Pensiones no contributivas por vejez e invalidez	0,44
Tarjeta alimentaria	0,07
Asistencia neta a la Seguridad Social	0,86
Impuestos generales afectados a la Seguridad Social	3,45
Asistencia neta a la Caja Militar	0,75
Asistencia neta a la Caja Policial	0,39
TOTAL	6,44

Siguiendo una metodología que precisamente ayer recomendaba Rubén Lo Vuolo en respuesta a una de las preguntas de los participantes , es necesario contestarse: qué programas hay, cuánto cuestan, y después cuánto nos costaría la aplicación de un programa de renta básica.

Estos conceptos que puse como lo no contributivo suman casi 6% del PBI. ¿Qué se podría hacer en materia de renta básica? Dos escenarios: un ingreso garantizado a toda la población

o comenzar —o no comenzar, quedarnos ahí, pero por lo menos plantearse una segunda opción— con un ingreso garantizado a toda la población menor de 17 años y mayor de 65. No lo pongo en este segundo escenario, pero en los cálculos tomé un número importante de pensiones no contributivas por invalidez que no tienen que ver con la edad sino con la condición de invalidez; en el segundo escenario considero que esas personas deberían seguir teniendo ese beneficio. Entonces, el segundo escenario sería una renta básica a todos los menores de 17 años, a todos los mayores de 65 y a todos los que hoy y en el futuro accedan al beneficio de pensión no contributiva por invalidez. Las edades son tan arbitrarias como cualquier otra cosa y son parte de la discusión, pero de hecho hacen a la tradición de Uruguay en cuanto a lo contributivo para la infancia y la adolescencia y para la vejez.

El monto de la transferencia es un punto central. Para hacer mis cálculos tuve que inventarme el monto, poner un número, es parte de la discusión central del tema. Nuevamente, Lo Vuolo y Yáñez dieron respuesta a una pregunta que hizo Pablo Martínez, sobre el monto, y casualmente es lo que se me ocurre proponer: que el monto, que es una discusión normativa más que técnica, y que necesariamente tiene que estar destinado a cumplir con el objetivo que el programa se propone, sea una propuesta de mínima: que todos los de 18 años y más perciban el 100% de la canasta básica de alimentos o la línea de indigencia, como comúnmente se conoce, y los menores de 18, los de 17 y menos, perciban el 60% de ese valor. Como decían ayer Lo Vuolo y Yáñez, sería el piso; la otra posibilidad es el techo planteado ayer, el 100% de la canasta básica total o la línea de pobreza para todos los mayores de 18 y el 60% de ese valor para los que tienen menos.

Voy a mostrar algunos valores de referencia. Hay algunos valores, algunos números, está la línea de indigencia, la línea de pobreza para Montevideo, porque tenemos una línea para Montevideo y otra para el interior; pero si hubiera una renta básica habría que tener una transferencia única, no diferenciada, y después una serie de otros valores de referencia. Lo importante es que hay algunos beneficios importantes que superan la línea de pobreza del país, y otros, como por ejemplo las asignaciones familiares, que son muy bajos; o el salario mínimo nacional (SMN), que es una referencia para el mercado de trabajo y que está por debajo del valor de una transferencia de renta básica universal considerando la línea de pobreza como el monto a transferir.

Habría cuatro posibilidades combinando las dos opciones de monto con las dos opciones de renta básica: el escenario 1, con monto de mínima, transferencia para todos con un monto de línea de indigencia; el escenario 2, transferencia a todos con la línea de pobreza; el escenario 3, transferencia solo en las puntas de la distribución demográfica con monto de mínima, y el escenario 4, transferencia en las dos puntas de la distribución demográfica con línea de pobreza como monto a transferir.

En la primera posibilidad, ingreso garantizado a toda la población con 100% y 60% de la línea de indigencia, de acuerdo con la edad, tenemos una carga fiscal equivalente a más del 9,5% del PBI.

La segunda posibilidad, transferir a toda la población un monto equivalente a la línea de pobreza, con la diferencia por la edad, tiene una carga fiscal que llega al 29% del PBI.

La tercera posibilidad supondría una carga del 31% del PBI.

Y la cuarta, transferir el equivalente al valor de una línea de pobreza a todos los mayores de 65 y a todos los beneficiarios o futuros beneficiarios de la pensión por invalidez y el 60% de la línea de pobreza para 17 años y menos, genera una carga fiscal del 9,92% del PBI.

	Espacio fiscal necesario	Espacio fiscal actual	Diferencia (actual – necesario)
1ª Posibilidad	9,66% PBI	6,44% PBI	-3,22
2ª Posibilidad	28,99% PBI		-22,55
3ª Posibilidad	3,31% PBI		3,13
4ª Posibilidad	9,92% PBI		-3,48

En este cuadro comparo las tres opciones con lo que está estimado como el espacio fiscal que actualmente cubre esa carga que hoy tiene el Estado para que toda la sociedad financie la parte contributiva de algunos beneficios sociales.

Hay una primera aproximación a las opciones. Yo descartaría la segunda posibilidad por inviable. La primera posibilidad —transferir a todos la línea de indigencia— y la tercera —transferir solamente en las puntas la línea de indigencia— tienen un problema político importante: a algunos habrá que reducirles los beneficios, los que hoy ya perciben una pensión no contributiva por vejez o invalidez perciben más que el valor de una línea de indigencia, más del doble en algunos casos. Ahí hay una cuestión de viabilidad política, no fiscal, que habría que considerar.

La cuarta posibilidad supone un esfuerzo fiscal que habrá que evaluar y discutir si es desmedido o no, pero que seguramente tiene algunas ventajas. Nosotros estamos acostumbrados a que haya transferencias no contributivas a los niños y a los adultos mayores, es parte integrante de nuestra tradición de Estado de bienestar, y seguramente no tendrá grandes dificultades plantearla como una opción. Queda el tema de la necesidad de cubrir el margen necesario.

Una agenda para la discusión.

Todos estamos convencidos de que esto tiene que ser gradual, la implantación de una renta básica universal en nuestro país como en cualquier otro país del mundo será una cosa que haremos a lo largo del tiempo. Hay que discutir cómo será esa gradualidad, cuáles van a ser las estaciones intermedias, qué nos proponemos primero, después, cómo vamos a ir midiendo los resultados, los ajustes que vamos a tener que hacer.

Articulación con las otras políticas sociales. Conuerdo con lo que dijo Rodrigo Arim, los desafíos urgentes hoy son otros y es necesario que el Estado siga cumpliendo el rol que cumple, buscando cumplirlo mejor y más.

Incentivos a la acción colectiva. Es importante en la tradición de nuestro país, en la construcción del Estado de bienestar.

Y el punto quizás más importante, la política tributaria. Cómo profundizar la reforma que ya se hizo introduciendo los necesarios ajustes a la carga del capital, que seguramente está subrepresentada en el sistema actual, y articulándola con la renta básica universal.

También hay que pensar que eventualmente va a haber que gravar muy fuertemente las herencias y las transmisiones entre vivos; este último es un elemento central, porque si se grava solo la herencia va a estar la tentación de hacer la transferencia antes de que la persona fallezca. Entonces también es parte central y fundamental de la estructura tributaria, pensándola no como una estructura tributaria en sí misma sino como una estructura tributaria en combinación con un programa de renta básica universal.

Preguntas

RLV —Voy a hacer algunas observaciones metodológicas. Como sabemos los economistas, los resultados dependen de los supuestos. Voy a hacer algunas cuestiones para incentivar a seguir trabajando en esto.

Primera cuestión, es tan errado plantear un número, el número bruto del gasto, es como plantear la existencia del sistema previsional sin las contribuciones. No tiene sentido plantear el número del gasto bruto, lo que importa es el neto. Es fundamental en el modelo. Doy un ejemplo con la previsión social: cuando nació la previsión social no había jubilados, y nació básicamente como un impuesto, las cajas de los estados se llenaron de plata y empezaron a pagar, y ahí están los resultados varios años después. Si yo hubiera calculado en aquel momento el costo bruto probablemente no habría puesto nunca el sistema de previsión social. Entonces, cuidado, ese número puede sesgar totalmente la discusión, hay que hablar de costo neto y articulado con los programas que se podrían eliminar.

Y hay un problema con el impuesto negativo, con el ingreso ciudadano: lo pongas donde lo pongas es base contributiva, hay que calcular —si no, el número está mal hecho— cuánto va a pagar de impuesto la gente que recibe el ingreso ciudadano, que va a aumentar su base imponible tributaria, no se puede hacer la simulación sin estimar la nueva recaudación. Digo esto porque es el único ejercicio que conozco en el que la renta básica no es redistributiva. Vayan a Atkinson, un papa de la cuestión fiscal, y me da números por todos lados; más allá de los ejercicios que presenta Dani, Atkinson tiene un libro sobre *flat rate*. Si no, tengo que pensar

que Uruguay es tan especial que da totalmente diferente en materia redistributiva de otros ejercicios. Eso depende de los supuestos.

Después, una de las virtudes de los programas focalizados que presenta el primer expositor, Pedro, es nulos efectos en el mercado de empleo. Y una virtud del ingreso ciudadano es que tiene un efecto positivo en el mercado de empleo. Ahí hay un punto para discutir, porque si tiene efectos positivos sobre el mercado de empleo, tiene capacidad de aumentar la capacidad contributiva de los sectores del sector contributivo. Ahí hay otro problema para modelizar que es complicado.

La otra cuestión, el ingreso ciudadano no es un impuesto negativo al ingreso. Está bien modelizar el impuesto negativo al ingreso, pero si es un impuesto negativo al ingreso no tengo base tributaria sobre la cual aumentar después la recaudación de ganancia. Si lo pongo como un ingreso incondicional que aumenta la base tributaria de ganancia, me cambia totalmente la cuestión, entonces no funciona como un impuesto negativo. Ahí Van Parijs le yerra totalmente, hace un *paper* totalmente equivocado desde mi punto de vista, en el que trata de demostrar que el impuesto negativo tiene el mismo impacto en términos de recursos fiscales que la renta básica. Le yerran él y su ayudante porque no calculan la base tributaria extra que tendría una renta ciudadana a diferencia de un impuesto negativo. Es para discutir, cómo calculamos esta cuestión.

Estoy absolutamente de acuerdo y no discuto las prioridades políticas, no tengo absolutamente nada que decir respecto de la ideología y la oportunidad política de la defensa de ciertas y determinadas cuestiones. Pero también pensaría que a veces se plantean como contradictorias y por ahí no lo son tanto. Por ejemplo, se dice “hay gente que perdería el beneficio que tiene hoy”. Hay que poner en el modelo que no lo pierda, a ver qué nos da. De cualquier modo, es llamativo que el salario promedio de Uruguay sea más bajo que la línea de pobreza, es decir que los sectores formales están haciendo convenios que habilitan salarios mínimos por debajo de la línea de pobreza. Ahí tenemos un punto importante para discutir, porque por ahí el ingreso ciudadano puede funcionar como un ingreso promedio para el mercado laboral y es más efectivo que el salario mínimo.

Dicho esto, totalmente de acuerdo en el tema de lo contributivo y lo no contributivo, no hay forma de discutir esta cuestión, y menos en un país como Uruguay, si no se tiene en cuenta la interrelación entre las dos cosas. Pero otra vez, las dos cosas pueden ser complementarias. Esos 3 puntos me parecen algo muy barato, es más barato que lo que nos da en Argentina para la cuarta opción. 3 puntos del PBI no es nada, 3 puntos del PBI para garantizar cero pobreza en los menores y en los mayores de edad me parece barato. Y con pocos manejos fiscales es una base que uno podría tener, pero también depende de los supuestos, que no sé cuáles son. Porque con la amplia cobertura previsional que tienen acá probablemente sean muy pocos los nuevos que haya que incorporar en el plano previsional, y probablemente el efecto esté pegando porque estás levantando el mínimo al poner un ingreso ciudadano de determinado monto. No sé cuáles son las pensiones mínimas hoy en Uruguay, pero puede impactar y ahí estarías mejorando sustantivamente.

Yo felicito, estos son los ejercicios sobre los cuales hay que trabajar, no hay que nombrar valores brutos, hay que trabajar con valores netos, que tienen que incluir los programas que se pueden eliminar porque cumplen la misma función, y la nueva recaudación tributaria que se generaría.

Empecé por el tema de cómo nacieron las pensiones, nacieron con financiamiento antes de empezar a pagar. Podemos hacer así la renta básica, arranquemos con el financiamiento y no paguemos nada. Pero cuidado, porque en la situación que tenemos hoy en América Latina, de descrédito fiscal, de descrédito del Estado, de corrupción, etcétera, tener un fondo que se publicita todos los meses y mostrarle a la gente en un cheque la plata que le llega todos los meses puede ser una buena excusa para hacer la reforma fiscal. Porque una cosa es plantear una reforma fiscal en la que la gente no sepa adónde va la plata, hagamos la reforma fiscal para que la plata la maneje el MIDES, para que la maneje un funcionario, o hagamos una reforma fiscal para que la plata vaya a este fondo que publico todos los meses y para que la plata va a la gente, para que la pueda monitorear. Podemos plantear una reforma fiscal del tenor de lo que fue la previsión en su momento, enganchando lo tributario con el beneficio. Y tal vez sea una buena excusa para mejorar lo tributario, para hacer la reforma tributaria, puede fundamentar, justificar y legitimar una reforma tributaria.

DR —Me sumo a las felicitaciones, porque estos son unos trabajos imprescindibles para empezar a debatir. Aprovechando que Rubén ya hizo algunas cuantas reflexiones, voy a hacer algunas preguntas para ver si he entendido bien, y luego una reflexión.

La primera: cuando Gonzalo Salas dijo que 3.000 pesos por persona sería 13% del PBI, ¿cómo lo calculó?

La segunda: cuando se decía pensiones universales, ¿cómo se financian?

En estos cuatro supuestos, cuando pones aquel porcentaje me imagino que son simplemente las cantidades multiplicadas por la gente que las recibe, nada más.

Me gustaría añadir que es imposible decir que la renta básica es menos distributiva que otras medidas si no se junta esto con una forma de financiación, la que sea. No digo que la renta básica necesariamente sea más redistributiva que otras medidas, estoy dispuesto a aceptarlo, pero siempre que se junte con una forma de financiación. Por ejemplo, si financiamos la renta básica cargándonos el sistema de salud o sanidad y educación pública no tengo ningún tipo de duda de que es mucho más regresiva redistributivamente que casi cualquier otra medida que podamos pensar. Pero la renta básica será acompañada de una forma de financiación, si se hace a partir de un impuesto a la renta de las personas física me cuesta creer, salvo que Uruguay sea único en el mundo, que sea más regresiva que otras posibilidades.

Público —Una precisión sobre unas cosas que decía Marcos con relación al origen de las asignaciones familiares, que fue contributivo y ahora es no contributivo. ¿En su origen eran condicionadas o no?

Público —Coincido con Rubén y con Daniel en que las exposiciones de esta mañana fueron muy interesantes desde el punto de vista de de que haya evidencia empírica y podamos discutir sobre ella para empezar a aterrizar estos temas. Desde ese punto de vista, felicitaciones, es un aporte significativo que hay que valorar.

Con respecto a algunas cosas que se dijeron, cuando se habla del 13%, el problema central es ese, todas las investigaciones que se han hecho, la de Daniel, la de Rubén, [...], todas toman en

cuenta los netos, hay transferencias monetarias que se van a suprimir, hay ahorros burocráticos, va a haber colegas que se van a quedar sin trabajo, vamos a ahorrar porque los vamos a incorporar a otros trabajos. Son ahorros, hay que tomarlo en cuenta para considerar el neto. Todas las investigaciones sobre financiamiento que se han hecho, que son varias, consideran esto.

Segundo, con respecto a algunas cosas de Gonzalo, me pareció interesante el ejercicio, la investigación con respecto a la reflexión de economía política que hacía sobre el tema de estabilidad/inestabilidad con relación a la focalización; yo creo que la estabilidad está asociada a la universalidad desde el punto de la economía política. Te invito a leer a Evelyn Huber, una excelente investigadora y trabajadora en la línea de economía política que sostiene esto sistemáticamente: la universalidad está asociada a la estabilidad, no al revés, como me parece que tú planteaste.

Tercero, si pasamos de 450.000 a 900.000 niños no necesariamente tenemos que reducir a la mitad lo que les transferimos. Evelyn Huber y todos los análisis que se han hecho en esa materia dicen que nadie podría aceptar el despilfarro que supondría eso, ninguno de nosotros; pero se puede resolver a través del sistema tributario. Eso ni siquiera habría que considerarlo, habría que tomar en cuenta que se va a corregir a través del financiamiento, es elemental.

Y con relación a la excelente presentación de Marcos, que aportó mucho, respecto a esas cuatro opciones Marcos habla de 3,31% en la opción cuatro, la opción más modesta para empezar, que es lo más razonable, con los niños y los mayores de 65. Y podría haber otra opción: empezar solo por los niños, porque el problema sustantivo de la pobreza en Uruguay está radicado en la niñez. Entonces es menos de 3,31%. Y en las asignaciones familiares, como se mostró, se está gastando el 0,48% del PBI, nada. Desde ese punto de vista estamos muy cerca de los números, y mucho más si suprimimos ciertas transferencias que no se tendrían que dar y ciertos ahorros que se podrían hacer. Estamos muy cerca de poder empezar al menos en la hipótesis del escenario de mínima que planteaba Marcos, que es más mínimo si empezamos solo por los niños. Es una cosa bastante razonable en la que tendría que haber consenso político de casi todos los partidos. No estamos lejos.

En Argentina el cálculo bruto —porque también hay un neto— en niños es solo 3,01, y en adultos es 2,07, da 5% en la investigación que hicieron los colegas argentinos. Pero el neto es menos que eso. Estamos más o menos en esas cifras.

Respuestas

Marcos Lorenzelli (ML) —Absolutamente de acuerdo con el análisis por lo neto y no por lo bruto. El cuadrito en el que pongo cuánto costarían las distintas opciones, cuánto se está gastando hoy y la diferencia intenta ver eso. En el objetivo final está suprimir lo que hoy tenemos para pasar a un programa de renta básica. Por eso tiene sentido decir que el monto no se sostiene por mucho tiempo o que es difícil convencer si está por debajo de beneficios que ya reciben hoy los que van a ser beneficiarios de ese programa de renta básica. Es parte de la discusión.

El SMN es un precio administrado, una referencia, es un monto que está determinado por el Estado, es una referencia del mercado laboral, pero los acuerdos salariales que se están discutiendo en este momento en el país están todos por encima de ese valor. Como además históricamente el Estado ha pagado mucha cosa con relación al SMN, que fija él mismo, ha habido siempre un pie encima del SMN.

Las opciones, ¿es barato?, ¿es caro? No discuto; es más, podríamos pensar otras opciones que no sean ni la línea de indigencia ni la línea de pobreza, por ejemplo que el monto de la renta básica sea la diferencia que hay entre el ingreso medio de los pobres y el valor de la línea. No creo que podamos poner un número en el aire, es una discusión normativa, por eso voy a la línea de pobreza, a la línea de indigencia o a alguna referencia, como por ejemplo la diferencia entre el promedio del ingreso de los pobres y el valor de la línea.

Creo que es barato, es posible, y no es muy descabellado pensar en tener una renta básica con el valor de la línea de pobreza, que no es menor, son unos 200 dólares por mes para todos los mayores de 65 años, y el 60% de ese valor para todos los menores de 18, lo que supone un esfuerzo de aumentar en 3 y algo más de PBI lo que hoy se está gastando en lo no contributivo. Es una discusión muy difícil de dar, tenemos que rearmar todo un sistema de pensiones, porque algunas personas que contribuyen van a tener una pensión o una jubilación contributiva anexa o adjunta a la renta básica universal.

Un posible sistema sería: al llegar a los 65 años usted tiene un monto equivalente a la línea de pobreza solo por haber llegado a los 65, no me interesa para nada su trayectoria en el merca-

do laboral. Pero a su vez, si usted trabajó y tuvo la suerte de ser formal, habrá constituido un fondo que puede ser de reparto para mantener la tradición de este país, y tendrá un plus a su renta básica equivalente a la línea de pobreza. Y si además a usted le fue muy bien puede haber constituido incluso un monto voluntario que puede ser de capitalización individual administrado por el Estado o administrado por un privado —no me interesa mucho esa discusión, personalmente prefiero que administre el Estado—. La renta básica se integra al sistema de retiro, no tendría sentido pensar en una renta básica y en paralelo un sistema de retiro para los formales. Hay que pensar la nueva arquitectura del Estado de bienestar, en el cual la renta básica puede ser un instrumento o no. Ese el desafío.

Las asignaciones familiares siempre fueron condicionadas, aun cuando eran contributivas eran condicionadas a la asistencia escolar, que es obligatoria por ley. En sus orígenes era obligatoria por ley, pero la asistencia a primer ciclo de secundaria es obligatoria por ley y no se ha podido universalizar. Otros incentivos también vienen bien.

Gonzalo Salas (GS) —Las simulaciones que presenté no son de renta básica, son de impuesto negativo a la renta en tanto tienen en cuenta en parte el financiamiento, desde el momento en que para suponer una recaudación constante y aumentar la transferencia se hacen alteraciones en las franjas más altas de tributación a los ingresos. Los resultados mostraban una leve caída de los índices de desigualdad, de cualquier forma no me llama la atención que las variaciones sean pequeñas desde el momento en que, como mencioné, en Uruguay la focalización de las transferencias no contributivas es muy buena.

Pregunto de vuelta en términos muy burdos: si tengo que elegir, dado un gasto que defino hacer en la actualidad, y dadas las condiciones de pobreza entre los menores que tengo en la actualidad, si la opción que debo tomar es generalizar esa transferencia o aumentar el monto que les doy a los hogares que están en peores condiciones. Cualquiera sea el gasto, sea el gasto actual manteniendo la recaudación constante, o si se toma la definición política de aumentar las transferencias a los hogares, si tengo que optar entre darles a los hogares que actualmente están recibiendo la transferencia o hacer una transferencia a un niño que asiste a un liceo en Carrasco, con unas condiciones de vida muy buenas, optaría por fortalecer las transferencias a los hogares de bajos recursos.

Esto no es óbice para que yo diga que desde Rawls hasta ahora la renta básica es la mejor propuesta que se ha realizado en materia de política a desarrollar. Es muy superior a cualquier planteo de igualdad de oportunidades, a cualquier enfoque basado en las capacidades y los funcionamientos, etcétera, es la fundamentación más sólida que existe, y por eso debe ser el horizonte programático de la izquierda, pero creo que en el contexto actual es inviable.

Se mencionaba el tema de la estabilidad; lo planteé como una hipótesis. No me parece desca- bellado desde el momento en que la derecha en Uruguay desmontó consejos de salarios, ha tenido políticas absolutamente regresivas y no ha tenido ningún tipo de prurito en desmontar muchos programas sociales que se han desarrollado. Es una hipótesis, no tengo argumentos muy sólidos para defender eso.

Respecto al financiamiento de las pensiones tampoco, en Uruguay la cobertura de la vejez es muy alta, esto no es un problema en el corto plazo, es un problema que se deriva de los cambios institucionales que se desarrollaron en la década de los noventa con la incorporación de las AFAP. Es un problema que vamos a ver dentro de 20 o 25 años, hay tiempo para reflexionar cuál va a ser el procedimiento para financiar las pensiones universales.

Una aclaración. En algún momento se mencionó que el PANES había tenido efectos positivos sobre el mercado de trabajo; el PANES tuvo efectos neutros, no redujo ni incrementó las horas, la oferta laboral de los beneficiarios.

4 de noviembre de 2008

Desafíos Políticos del Sistema de Renta Básica Universal en Uruguay

Javier Lasida | Pablo Álvarez



*Segundo Panel: Desafíos políticos del sistema de renta básica universal en Uruguay,
Diputado Pablo Álvarez del Partido Frente Amplio, Javier Lasida del Partido Independiente,
Moderador: Pedro Narbondo, Director del Instituto de Ciencia Política (ICP).*

Javier Lasida¹

Es una iniciativa muy interesante la de generar un espacio para la discusión nacional e internacional de las políticas de transferencias de ingresos en general, de la de renta básica en particular, pero en general de las políticas de transferencia monetaria no contributivas, que son una innovación sobre la que vale la pena estudiar, discutir, pensar colectivamente.

Aclaro que no soy parlamentario, ni tengo ninguna expectativa ni perspectiva de serlo, estoy trabajando como coordinador de una de las comisiones de elaboración programática del Partido Independiente. Todavía no tenemos documentos, de cualquier manera, los comentarios que voy a hacer con relación al tema propuesto surgen del marco de lo que estamos reflexionando, estudiando, debatiendo.

Con relación al tema propuesto, los desafíos con relación a la renta básica, un primer comentario es que entiendo que hay un desafío más modesto pero más urgente, que es el de consolidar, mejorar y potenciar las políticas de transferencias monetarias no contributivas combinadas con la creación del MIDES, que son dos innovaciones de este período de gobierno. Desde mi punto de vista este es un tema prioritario y a partir de este tema, encadenado con este tema, podemos pensar en el mediano plazo en una política de renta básica.

El país creó, primero a través del PANES y ahora a través del fortalecimiento y la reformulación de Asignaciones Familiares, una política, un programa, un servicio, una intervención de transferencias monetarias condicionadas que son primas hermanas y en algunas de las intervenciones de ayer se planteaban como antecedentes o preparatorias de los programas de renta básica. Es importante subrayar que creó el instrumento y el marco institucional que se retroalimentó y se potenció con el instrumento, que fue la creación del MIDES. Ese binomio transferencias monetarias condicionadas en sus dos modalidades, primero PANES y después Asignaciones Familiares reformuladas, y MIDES es muy relevante por varias razones. En tér-

1. Del Partido Independiente.

minos muy generales porque suponen superar el esquema del Estado de bienestar uruguayo del siglo XX, que es un Estado centrado en prestaciones sectoriales.

Obviamente ese Estado todavía sobrevive, en los 20 años de posdictadura las políticas públicas uruguayas se pasaron buscando la manera de superar el sectorialismo y fracasando en ese intento; se podría hacer un inventario de intentos, esfuerzos, reflexiones, propuestas, planes, todos ellos más o menos frustrados. Y segundo, como demostró muy bien Rodrigo Arin y como demuestra la experiencia internacional, porque las intervenciones sectoriales difícilmente logran la integralidad, la integralidad no se consigue a través de coordinación, se consigue a través de intervenciones integrales, y no llegan a los más pobres. El país había construido una retórica de que el Estado de bienestar llegaba a los más pobres, y como se ha demostrado las prestaciones sectoriales no benefician a los más pobres. Son muy importantes y muy necesarias para otros sectores de ingresos, pero no para los indigentes, para los sectores en situación de pobreza crítica.

Desde esta perspectiva quiero señalar muy rápidamente seis razones por las cuales es muy importante este binomio transferencias monetarias y MIDES. Primero por entregarle plata a la gente, que es una forma de dignificarla y de reconocerla, lo cual para alguien que está en situación de pobreza es un valor que va más allá del valor económico, tiene una significación más allá del valor económico. Segundo, por exigirle una contrapartida, que también es una forma de dignificar, porque exigir una responsabilidad, sobre todo en términos de desarrollo personal —que la embarazada se haga el control ginecológico, que el niño menor de edad se haga los controles pediátricos y que los niños y los adolescentes concurran y tengan buenos resultados en la escuela y en la educación media—, también es una manera de integrar a la sociedad.

En tercer lugar —esto aquí se hizo muy parcialmente, y la experiencia comparada muestra que es muy importante—, ofrecer mecanismos de apoyo y acompañamiento, además de dar la plata y exigir la responsabilidad. En el caso uruguayo estuvo sobre todo el servicio de Rutas de Salida, pero es importante ofrecer un espacio para acompañar personal y afectivamente a la gente.

En cuarto lugar, porque todo eso en conjunto constituye una estrategia integral y en Uruguay tenemos que reconocer que necesitamos porque no tenemos políticas sociales integrales.

Y en quinto lugar, de nuevo el binomio, porque el darle una orientación programática, el darle un marco institucional, el ubicarlo en un contexto institucional con responsabilidad de rectoría en las políticas sociales como el MIDES, potenció la herramienta. Si no, corremos el riesgo —y creo que en este momento lo corremos en un grado grave— de que la prestación monetaria no condicionada sea una prestación sectorial más, en lugar de una prestación integradora y articuladora.

En este sentido no comparto algunas de las críticas que se están insinuando en el inicio de la campaña electoral, como que sacar plata de los impuestos para dársela a la gente en situación de pobreza más extrema es una mala política. No lo comparto, entiendo que es un argumento primero poco informado de cuáles son las políticas eficaces con los sectores más pobres, y segundo paternalista, porque estamos de acuerdo, nadie en Uruguay discute si darles un plato de comida o un puesto en la escuela o una cama en el hospital, estamos dispuestos a darle el servicio, pero no estamos dispuestos a darle a la gente para que defina cuáles son sus prioridades. El Estado de bienestar uruguayo del siglo XX fue un Estado paternalista, eficazmente paternalista, que funcionó bien en el siglo XX; el problema es que no funciona bien en el Uruguay del siglo XXI.

Este binomio MIDES-transferencias monetarias tuvo tres problemas muy importantes. Primero, tuvo algunos problemas de diseño, el acompañamiento no estuvo previsto para todo el mundo sino para un porcentaje chico, y el costo del acompañamiento no era relevante en el volumen general de la inversión. Segundo, la escasa articulación con las políticas sectoriales; las contrapartidas habrían exigido que las políticas de salud, las políticas de educación estuvieran preparadas para aprovechar la oportunidad que les daba el PANES y ahora Asignaciones Familiares, y yo tengo la impresión de que todavía estamos lejos de que eso ocurra. Los problemas que tuvimos en el liceo de La Teja a principios de año son una evidencia elocuente de eso, tenemos un sistema educativo que no está preparado para recibir a gente que hasta ahora quedaba excluida. Y tercero, hubo problemas importantes en el proceso de implementación. Los desembarcos que se mencionaron como un elemento positivo fueron muy positivos en el sentido de que el Estado salió de sus locales y fue adonde estaba la gente a ofrecerle el servicio, pero hubo enormes problemas de información, enormes problemas de vínculo, enormes problemas de velocidad, y ahora sería largo y entraríamos en un detalle técnico para el que no hay tiempo, pero reconozcamos que había varios dispositivos alternativos para lograr el mismo objetivo.

Con base en estos comentarios, que normativamente tenemos un nuevo actor muy relevante en el aporte innovador cualitativo que hace a las políticas sociales uruguayas, y que ha tenido problemas, la solución que se encontró en el corto plazo, que fue transferir la gestión de la transferencia monetaria al BPS vía el reforzamiento y la reformulación de Asignaciones Familiares, no es una solución eficaz o efectiva en el corto plazo, pero es casi peor el remedio que la enfermedad en el mediano plazo. El BPS es una organización que funciona bien brindando prestaciones contributivas, pero acá estamos hablando de otro bicho de intervención social. La prestación contributiva es homogénea, por lo tanto puede ser brindada rígidamente, una prestación es igual a la siguiente, es una prestación autosuficiente, no necesita articularse con otra, y se gestiona sobre la base de procedimientos administrativos. La transferencia monetaria condicionada, no contributiva, exige primero atender a diversidad de situaciones familiares y locales, por lo tanto exige flexibilidad, coordinación y articulación, y una modalidad de gestión que yo caracterizaría como gestión gerencial basada en resultados, no en procedimientos administrativos. De todo eso, llego a la conclusión: el BPS funciona muy bien para lo que hace, pero no puede hacer otras cosas porque hay un principio de organización moderno, que es el principio de especialización.

Dos comentarios más sobre la inconveniencia de la decisión tomada de asignarle las transferencias al BPS. Primero, la escisión entre el instrumento y el marco institucional. El MIDES se quedó sin herramienta y la herramienta se quedó sin marco institucional, y eso en mi modesta opinión los empobrece críticamente a los dos, al instrumento y al marco institucional, que queda limitado a un conjunto de intervenciones muy fragmentadas, chicas, de poco alcance. Además, al estar en el marco del BPS, se le quita a Asignaciones Familiares la capacidad que insinuó e insinúa el PANES de convertirse en columna vertebral de las estrategias sociales dirigidas a los sectores más pobres.

Por otra parte, el Estado uruguayo sigue teniendo un problema grave de superposición de programas, servicios e instituciones en el área social, y con esto se le agrega otra más a la fragmentación sectorial, que en mi opinión es de los problemas más graves del esquema de políticas sociales uruguayas.

Tres líneas para reformar eso. Primero, está muy bien que el BPS cumpla el papel de caja, pero tiene que estar subordinado a un organismo con capacidad de rectoría y de gestión de la

política social. Está muy bien que ese organismo sea el MIDES, que tendrá que reformularse, fortalecerse, no ir a una estrategia de organización incorporando gente de otras dependencias, de fortalecimiento y redefinición de los recursos con los que cuenta, a un modelo moderno de gestión de la política pública. Pero en mi opinión el problema de las transferencias monetarias, independientemente de quién tenga la caja, de quién pague el cheque —eso es lo de menos—, es quién da la orden de pagar el cheque, en qué dispositivo social se ubica el pago del cheque.

Segunda línea de mejora. Las transferencias deberían incluir un mecanismo de acompañamiento de agentes locales a los beneficiarios. ¿Quiénes deberían ser esos agentes locales? La experiencia y evaluaciones cuasi experimentales comparadas muy rigurosas muestran que ese es un factor determinante de la eficacia de este tipo de intervenciones. En mi opinión ese agente local puede ser cualquier organización que tenga la vocación y que muestre capacidad técnica para hacerlo. Puede ser una organización privada o una organización pública, en tanto quiera y demuestre que puede. En ese sentido la red social uruguaya, el conjunto de actores comprometidos socialmente que tenemos en Uruguay distribuidos en el territorio provee una capacidad efectiva para brindar ese servicio.

Y en tercer lugar, la reformulación de las políticas sectoriales para que tengan como columna vertebral a las transferencias monetarias para llegar a los sectores más pobres. Estoy de acuerdo con lo que planteaba esta mañana Rodrigo Arim, una prioridad es la retención y el aprendizaje en la educación media. El lío es que esta educación media no les sirve a los sectores más pobres, entonces es muy razonable que no asistan, salvo que tengan un incentivo económico. El problema es que si el incentivo es solo económico, si no reformulamos la oferta que le hace un liceo o una escuela técnica a un adolescente, acabamos generando que no aprendan ni los que van financiados por Asignaciones Familiares ni los que ya habían decidido ir antes. Ese es un tema fundamental de la agenda, la capacidad que el sistema educativo o de salud tengan para incorporar esas herramientas para servir a aquellos que deberían estar en sus primeras prioridades como destinatarios y a los que históricamente no han logrado llegar.

En definitiva, la prioridad de las políticas sociales en la próxima etapa tiene un objetivo, un desafío de calidad y eficacia, que pasa, entre otras cosas, por mejorar, potenciar y consolidar las transferencias monetarias condicionadas. La campaña electoral nos muestra que están

siendo objeto en cierta medida de debate, y en ese sentido es muy importante decir que son una herramienta eficaz, pero que hay que mejorar, consolidar, potenciar, tal vez y ojalá como escalón, como paso previo a un programa de renta básica concentrado en los sectores de menores de edad, por ejemplo.

Pablo Álvarez¹

El año pasado en la media hora de la Cámara de Diputados, que es un tiempo que se nos da para que digamos lo que se nos ocurra a los legisladores, hice referencia a la necesidad de empezar a discutir el tema de la renta básica en Uruguay, sin solicitar allí una posición clara de agentes políticos u organismos, por lo tanto me parece fantástica la realización de este evento en Uruguay, además en el Parlamento.

Yo no soy técnico, mucho menos en estos temas, mi visión viene por el lado de cómo hace la política para transformar o incidir en un debate en términos políticos. No puedo venir a correr ningún tipo de regresión ni a hacerles valer ningún tipo de algoritmo para expresar por qué entiendo que sirve o no sirve la aplicación de cierta política como puede ser la renta básica, sino que lo miro desde un punto de vista más normativo. Es más, en su momento me crucé con Matarazzo Suplicy en Sudáfrica, y él se iba corriendo a ponerse un casco de guerra para ir a convencer a los iraquíes de que podían resolver la pobreza de Irak y la situación política aplicando este tema, supongo que tampoco los iba a convencer con cuestiones extremadamente técnicas, sino que buscaba la posibilidad de generar el debate en términos políticos.

Hoy es un día particular. Dicen que Tomás Moro es el patrono de los gobernantes y de los políticos, y se supone que en su momento hablaba, en aquel libro de *Utopía*, de la importancia de darles algo para que no terminen siendo ladrones y cadáveres.

Mi argumento con respecto a este tema es bien simple, no me voy a poner a hacer una crítica a las políticas sociales en Uruguay hoy, mi argumento tiene que ver con cómo yo lo creo y lo valoro en términos normativos y políticos, y después en qué condición política estoy para efectivamente aplicar eso.

El tema es así, si en Uruguay hubo un tiempo en que a los jóvenes se los perseguía por porte de cara, si la policía en función de cómo estabas vestido o de cómo venías peinado era capaz

1. Diputado del Frente Amplio.

de solicitarte los documentos para ver si en función de tu estereotipo estabas en condiciones o no de ser llevado a una seccional para ser evaluado, por el porte de ombligo tenemos derecho a decidir con cierto ingreso la forma en que queremos vivir autónomamente. Con esto daría para mí filosóficamente casi por terminado por qué entiendo que está bien avanzar hacia una idea de renta básica. Porque en última instancia considero que está bien que disfrutemos colectivamente de la riqueza que tiene nuestro país, o nuestra nación, y que se distribuya de alguna forma que será histórica y culturalmente determinada, que se determine el valor de esa prestación no contributiva que se les dará a todas las personas para que resuelvan por sí y ante sí cómo quieren gastarla.

El tema es que siempre terminamos creyendo que les podemos decir a los pobres cómo tienen que gastar las cosas. No solamente cómo tienen que gastarla, sino además qué hacer para gastarla. Por ejemplo, planteamos que tiene que haber algún tipo de contraprestación, que se hagan los exámenes médicos, que vayan a la escuela, que vayan al liceo, porque eso va a transformar en otros aspectos su vida, más allá de tener el ingreso. Pero hoy estamos viendo cómo vamos a hacer un sistema nacional de investigadores en Uruguay y a nadie se le ocurre solicitarles a esos investigadores que por la plata que van a recibir, porque se les va a pagar por ser investigadores, dediquen horas a promover o divulgar la ciencia. Si se lo plantearan lo tomarían inmediatamente, pero a nadie se le ocurre que por darles una prestación por ser investigadores se les pueda exigir una contraparte.

Por lo tanto hay cierta tendencia a decir que tenemos que exigirles a los pobres que atendemos, en última instancia partimos de la presunción de que no saben gastar. Esto fue muy claro cuando comenzaron a aplicarse las primeras políticas de este gobierno, se decía que iban a gastar en vinos y en celulares. Lo del vino vaya y pase, porque nadie les pregunta a los diputados, si gastan en *whisky*, de qué año es, o si lo gastan en Coca Cola o en Gatorade, porque tampoco es un problema con el alcohol. ¿Qué pasa con el celular? Por suerte después fue avanzando un poco la investigación y se vio que en última instancia también se ganaba en autonomía. Bastante antes de entrar acá se me ocurrió pintar casas y ser casi albañil, y el día que conseguí un celular fue fantástico porque podía dejar una tarjeta con mi nombre y mi número, por lo tanto un potencial cliente me podía llamar. Así que no era un gasto irresponsable gastar la plata que el Estado le daba para que saliera de la pobreza en comprar una tecnología. Y también incluye,

es inclusivo, fue brutal la cantidad de antenas que tuvieron que poner CTI —ahora Claro—, Movistar y ANCEL para abarcar zonas que no estaban contenidas en la cobertura, más allá de la costa que era la cobertura inicial o potencial para ese servicio.

Por lo tanto no estoy hablando de cuánto va a gastar, cuánto va a salir, incluso hay compañeros que plantean que si nos transformamos en un país netamente exportador de energía quizás de ahí podamos sacar la plata, copiando a Alaska, que del petróleo saca un poco de plata y la distribuye entre la gente para socializar esa riqueza que está bajo el suelo de todos. No voy a buscar una respuesta, voy a dejar que la UDELAR, a través del esfuerzo social de todos, investigue y llegue a conclusiones contradictorias, buenas y profundas, y en última instancia uno a partir de sus principios y de cómo mira el mundo podrá resolver cuál es la mejor técnica para hacer esto. Me parece fundamental el principio de autonomía en este sentido. Y me parece fundamental en el sentido de que por portar ombligo tenemos derecho y se pueden consagrar derechos más allá de lo que dice el papel.

Esta es mi mirada sobre el tema de la renta básica. ¿Se puede hacer hoy? ¿Es rentable políticamente que un legislador salga en el medio de la campaña a decir que hay que darles plata a los ricos y a los pobres? No sé si es rentable políticamente, no sé si electoralmente es viable, si me sirve a mí como discurso político, no sé si mi organización política está en condiciones de resolver esto hoy. Hoy Gonzalo decía que esto tiene que estar en el horizonte programático de la izquierda, y sí, tiene que ser un horizonte bien cercano, que no se corra tan rápido como nos vamos nosotros. El debate debe estar planteado arriba de la mesa. Además tenemos el tema de la escala, Uruguay es pequeño, puede repartir, puede distribuir.

Está también la idea de hacer una renta básica de propiedad de la tierra, ¿por qué la tierra no se puede distribuir a partir de un criterio universal para los uruguayos y para los que se avencinen durante tanto tiempo? No tenemos la peor distribución en materia de cantidad de tierra y porcentaje de población que es propietaria de la tierra. Entonces, sin ponerme a discutir sobre el concepto de universalización o de focalización, hoy mis compañeros que trabajan en este tema me dicen “no, Pablo, primero los pobres”, y yo entiendo que es verdad, hoy en Uruguay en las condiciones actuales está bien priorizar a los pobres. Y también está bien priorizar a los niños, sobre todo porque todos decimos que estamos a favor de ellos, pero como no votan no

hacemos nada porque no se van a quejar mucho, y cuando tengan la edad de votar probablemente se hayan olvidado y les echen la culpa a sus padres de lo que les pasó y no a quienes tomamos las decisiones.

Pero si Uruguay quiere tener una política de impacto en el mediano plazo, va a tener que gastar muchísima más plata en ese sector de la población, en los niños, en los pobres y los ricos, y en las mujeres, porque la pobreza tiene cara de mujer y de niño. Nunca me tragué el discurso de que hay que igualar para arriba, sigo creyendo que en la sociedad hay intereses contradictorios objetivos, que coliden objetivamente, y que por tanto si se puede igualar para arriba es porque alguno va a igualar para abajo. Entonces sigo soñando con una sociedad en la que las personas que tengan escasez de recursos no la tengan y puedan vivir mejor, y aquellos que tengan excedente tampoco tengan el problema vivir con ese excedente, porque debe de ser un problema pagar una cantidad de terapia por no saber cómo gastar la plata. Y que no se preocupen, si me dejan, les aplico un tributazo enorme y se la saco, no tengo ningún problema.

Por lo tanto tampoco me genera problema si le tengo que dar una transferencia monetaria no contributiva a ese sector, porque si tengo un sistema tributario justo le voy a quitar por otro lado. Entonces en la coyuntura, uno mira el impacto de la política hoy y está bien, y mis amigos y mis compañeros que trabajan en esto me dicen "hoy primero los pobres", y lo comparto, está bien, lo comparto en ese sentido y con esa sensibilidad, pero me parece que el debate debe estar instalado programáticamente en este aspecto normativo y filosófico, o ético y económico, y no tanto en cómo esta herramienta me permite hoy resolver mejor una u otra situación.

Ojalá los técnicos y quienes se profesionalizan en este tema discutan, como ustedes dijeron en la mañana, y acá en el Parlamento podamos discutirlo del otro lado, porque alguien vendrá a decir que no hay que darles plata a todos, y que tampoco hay que darle mucha plata al pobre porque después no se esfuerza y no trabaja. Que no sé si me parece mal, no es que haga un culto a la vagancia, pero si alguien entiende que con 2.000 puede vivir bien y es su opción, ¿por qué lo voy a obligar a hacer otra cosa? Lo que no puedo hacer es impedir que se esfuerce a través del trabajo y obtenga mayores ingresos para tener mayor autonomía en su opción de vida, y en todo caso trabajar, tener su ingreso y también conseguir la renta que se le pueda dar a través del Estado.

Entonces hay un conjunto de aspectos que para mí están mucho menos en lo administrativo y en lo táctico de la aplicación de la política, que son importantes. También es importante y válido el concepto de que no discrimina a la hora de la asignación de la contribución, porque en última instancia hoy al cobrar, si bien uno puede decir que dignifica su vida tener una renta que venga por una política social del gobierno, también es discriminado en la propia política, porque uno tiene que cumplir ciertas condiciones para obtener ese beneficio, entre otras cosas ser pobre o extremadamente pobre, porque hoy en Uruguay las políticas más focalizadas tienen como objetivo a los más pobres de los pobres. Y no sé si esa población se hace la pregunta, porque tampoco me tengo que poner en la cabeza de ellos para ver cómo lo viven, pero considero que una política de este tipo eliminaría ese tipo de sesgo.

Y eliminaría cierta burocracia de la fiscalización de la pobreza. Fiscalizamos la pobreza, no fiscalizamos la riqueza, sabemos cuántos pobres hay pero no sabemos cómo son los ricos en nuestro país. No sé si en la Facultad de Ciencias Sociales se ha hecho algún estudio de cómo se comportan los ricos, todavía no se ha estudiado cómo se comportan los ricos en Uruguay. De los pobres tenemos mucho y está bien, porque implica cierta sensibilidad hacia la situación, pero no nos preocupa mucho cómo viven los ricos. Aparentemente desde el siglo XIX la oligarquía no se vinculó en forma importante con la política, entonces no hay una visibilidad muy pública de cómo se comportan los ricos, y solamente cada verano aparecen en la televisión y los vemos, casi siempre en malla, en los programas, vemos cómo gastan en Punta del Este los dineros que hicieron de alguna forma. Muchos de esos dineros quizás salieron del Estado, a través de la venta de servicios o productos. Para mí la discusión está mucho más en el plano ético y normativo.

Por lo tanto no sé si los frenteamplistas en el próximo congreso, que entre otras cosas va a discutir las candidaturas y el programa, podremos consolidar como materia programática avanzar hacia la renta básica. El congreso debe plantearse el problema, no dejarlo fuera. Estas actividades que se están haciendo apuntan en este sentido y habrá que perder una cantidad de temores y de estereotipos para avanzar en el plano de lo que busca resolver este tema, que es consagrar un derecho.

Preguntas

ES —Tuvimos una reflexión muy interesante, por un lado Javier Lasida colocó sus perspectivas de lo difícil que sería transferir ingreso a todos, porque primero es necesario para los que tienen baja renta, para eso hay que definir condicionalidades como cuestiones de salud y de educación. Con algunas reflexiones, Pablo Álvarez ya está listo para dar el paso adelante hacia el ingreso básico universal incondicional, pronto para dar el paso rumbo a la libertad del ser humano.

Me gustaría preguntarle a Javier Lasida si a las personas que tienen capital la Constitución y las leyes de Uruguay las condicionan a trabajar, si les piden, para recibir ganancias, intereses, alquileres, que demuestren que sus hijos e hijas van a la escuela. ¿La ley dice eso? No. Así es en Brasil. Por tanto me permito preguntarle a Pablo si cuando salió de su casa hoy lo hizo por la ventana.

Pablo Álvarez (PA) —Por la puerta.

ES —Mi primer libro sobre la renta básica dice que para el ingreso ciudadano la salida es por la puerta, porque ya decía el maestro Confucio 520 años antes de Cristo que la incertidumbre es peor que la pobreza. ¿Puede alguien salir de la casa si no es por la puerta? Se trata de una cuestión de buen sentido. Si garantizamos a los más ricos el derecho de recibir el rendimiento del capital sin condicionalidades, ¿por qué no extender a todos, ricos y pobres, el derecho inalienable a participar de la riqueza de la nación? Hay ciertas cosas que en Uruguay son muy bellas, he estado observando los niños y niñas observando de una forma tan bella las esculturas de Belloni bien explicadas por la guía. Eso es típicamente una riqueza que fue producida por Belloni pero que pertenece a todos ustedes en Uruguay, es una riqueza común. Hay tantas cosas en Uruguay que ciertamente constituyen la riqueza de toda la población de 3.300.000 uruguayos, y es más que de buen sentido que una parte de toda forma de riqueza creada en Uruguay sea separada para crear un fondo que va a pagarles a todos, sin condicionalidad, una renta básica.

Cierto día Tomas Paine les dijo a los estadounidenses: ¿es contrario al sentido común que una isla domine a un continente? De la misma forma es de buen sentido que todos tengan el

derecho inalienable a participar de la riqueza común. Basta que todos perciban, cuántas calles serán necesarias para que el hombre camine hasta que finalmente pueda llamarse hombre. La respuesta está allá, [...], es solo percibir; como dice Tomás Moro, es mucho más eficaz, para que un hombre no se torne antes en un ladrón para transformarse en cadáver, asegurar la supervivencia a todos, indistintamente. Es de buen sentido.

DR —Una pregunta para Javier Lasida: nunca he escuchado a la gente que está de acuerdo con una condicionalidad de los subsidios evaluar los costos que ello tiene. Cuesta mucho hacer el seguimiento, tiene muchos costos administrativos, además con cosas hasta ridículas. Aquí seguramente no serán tan ridículas, pero en la Unión Europea se hacen cosas realmente ridículas, como que a la gente que está en el paro y tiene que ir a cobrar a veces se la obliga a ir hasta 20 veces al mes en horarios diferentes simplemente para comprobar que no está haciendo otra cosa y no está haciendo fraude. Imagínese el tiempo que está perdiendo personalmente el funcionario que está haciendo esto, y los impuestos que se están perdiendo también. Por lo tanto, muchas veces hay más literatura de esta que suena bien a las orejas, como las contrapartidas, la dignidad de las personas, etcétera, que sobre los costes administrativos humillantes de seguimiento conforme esta gente está haciendo aquello que se le exige para cobrar a cambio una miseria, para cobrar algo.

Luego un par de reflexiones a Pablo Álvarez, pero no para él, porque estoy completamente de acuerdo con lo que ha dicho, pero sí para sus compañeros que le dicen “es mucho mejor destinar los subsidios dirigidos a los pobres”. Esto lo dicen tus compañeros y lo dice muchísima gente cuando escucha por primera, por segunda y quizás por tercera vez la propuesta de la renta básica. Pero me gustaría transmitirte para que les transmitas a tus compañeros que si se entiende bien lo que es la renta básica, si se entiende bien cómo la renta básica se podría financiar a partir de los impuestos directos, es mucho más beneficioso para los pobres recibir la renta básica que los subsidios condicionados dirigidos a ellos. Esta es la idea fundamental.

Otra idea es que parece que la renta básica sería un problema para aquellas personas que quisieran incorporarse al mercado laboral. Todos los estudios que hay con alguna base empírica, con alguna simulación que se parezca a la renta básica, indican todo lo contrario, que con una renta básica hasta generosa la gente tiene más estímulo para ir al mercado de trabajo.

En Bélgica había una lotería que se llamaba Win for Life, que en vez de dar un premio de golpe, da un premio mensual, es decir una “renta básica”, indefinida hasta la muerte, cada vez se recibe esta cantidad, vivas 20, 10 o 50 años. Es una renta básica muy generosa, hace siete u ocho años en Bélgica era de 1.000 euros al mes. A unos investigadores de la BIEN se les ocurrió seguir durante dos años a todas las personas a las que les ha tocado esta lotería para ver qué hacen. Dos años es un período interesante, suficiente para ver qué hace con su vida laboral la gente a la que le ha tocado esta lotería.

Los resultados fueron espectaculares: de las 60 o 65 personas a las que les había tocado esta lotería, y por tanto esta renta básica vitalicia y generosa, la inmensa mayoría no dejó el trabajo en el mercado laboral, y las pocas personas, más o menos un 10%, que lo dejaron, no lo hicieron para dedicarse al *dolce far niente*, sino para una cosa que socialmente para toda persona vagamente de izquierda tiene mucho interés: precisamente era un colchón que la gente tenía para esperar durante un tiempo, dejaba el trabajo durante dos, tres, cinco, seis, siete meses, para intentar encontrar un trabajo más acorde con sus conocimientos, su técnica, sus gustos, o simplemente era gente que estaba harta del tipo de trabajo que hacía por razones personales, por lo que fuera. Con lo cual tenía unos efectos derivados interesantísimos para las personas que dejaban el trabajo para intentar otro más acorde con sus posibilidades y con sus gustos, como mínimo tenía dos aspectos interesantes: uno, su preferencia individual, y otro, un incremento indiscutible de su libertad individual.

Con lo cual estas críticas contra la renta básica que parecen tan evidentes son las más fáciles de contestar; quizás otras más técnicas sean más difíciles de responder.

PY —Un breve comentario sobre la condicionalidad de las transferencias. El proceso de transferencias financieras viene junto con una transferencia oculta que es una transferencia de responsabilidades. En determinado momento la salud, la educación, la nutrición, el cuidado del embarazo, de ser derechos que la ciudadanía tiene que exigirle al Estado se volvieron una contraprestación que el Estado le exige a la ciudadanía. Ahí hay un cambio perverso en la relación Estado-ciudadanía.

Me preocupa esta idea de asumir que la condicionalidad de la transferencia sea un factor de dignificación, no creo que sea un factor de dignificación, creo que es un factor que establece

un tipo de relación inversa a la lógica de los derechos entre Estado y sociedad aprovechando el viaje de la transferencia. Si en este momento las transferencias fueran cero, la responsabilidad de elevación de la escolaridad, del cuidado del embarazo, de la nutrición, de la salud, tendría que ser claramente estatal y un derecho exigible por la ciudadanía.

JL —¿Es estatal? ¿Dónde pasa eso?

PY —Si queremos una lógica de derechos no puede ser una exigencia condicionada por una transferencia de recursos. No es una manera de construir ciudadanía ni una nueva relación Estado-sociedad.

El otro punto importante es que todas estas teorías de la condicionalidad de las transferencias se basan mucho en el [...], pero se asume que los pobres no son racionales, que hay que vigilarlos, cuidarlos, controlarlos y castigarlos.

JL —Es un error.

PY —Se asume que a los pobres hay que vigilarlos, controlarlos, estimularlos y castigarlos si incumplen con las condicionalidades. Entonces no es un asunto menor el de las condicionalidades, y tiene implicaciones normativas muy importantes.

CM —Estoy de acuerdo con las no contraprestaciones, pero en América Latina solamente se justifican por un lado inverso al planteado: es obligar al Estado a dar los bienes básicos que no ha dado. No como un derecho de ciudadanía. Los estados latinoamericanos, tal vez no tanto los del Cono Sur, pero pensemos en el resto de América Latina, en el territorio no están penetrados con los servicios básicos, de modo que a veces plantear contraprestaciones en lugar de cercenar la libertad individual termina obligando al Estado a cumplir lo que nunca cumplió. Entonces también hay que mirarlo desde el lado político; no estoy a favor de la contraprestación sino de mirar este aspecto político, mirar lo que es el noreste de Brasil, con la falta de escuelas, de puestos de salud. A veces termina obligando al Estado a cumplir lo que constitucionalmente está pero nunca cumplió. Hay que mirarlo de ese lado, sobre todo cuando no se exige trabajo sino la instalación de servicios públicos. Estoy hablando para América Latina, no para Euro-

pa, pero en la hipótesis de que tuviéramos los servicios básicos, la contraprestación sería una limitante a la lógica de ciudadanía. Estoy pensando en la ausencia de Estado en algunas partes del territorio latinoamericano.

Segunda precisión. Quiero que los extranjeros no se equivoquen o se lleven una imagen errada. Hay dos cosas de las que hay evidencia empírica que estoy dispuesta a mostrar: en primer lugar, los servicios sectoriales uruguayos llegan a los más pobres en Uruguay, la escuela pública llega a los más pobres, los servicios de salud pública llegan a los más pobres, los servicios de alimentación del INDA llegan a los más pobres, y también las jubilaciones y pensiones en un porcentaje importante, de un 70%, llegan a los sectores más pobres. A veces hablamos en nombre de la pobreza y no nos damos cuenta de todo lo que cubre el Estado uruguayo. Esto no quiere decir que haya que mantenerlo, pero los servicios universales uruguayos por desgracia llegan solo a los más pobres y no llegan a los sectores medios, que antes se incluían y se establecían los puentes, los nexos, los contactos y la integración social.

Por otra parte el Estado uruguayo no es paternalista, no sé por qué hay este concepto, no lo ha sido, los sindicatos han cumplido un papel importantísimo en la redistribución del ingreso. Quizás en la dictadura, pero los sindicatos han peleado fuertemente por la instalación y la extensión de servicios. Que sea estratificado es diferente de que sea paternalista, no podemos confundir los términos. El Estado se anticipó, no fue paternalista, había actores colectivos capaces de demandar.

Si estamos de acuerdo en que los cálculos económico-fiscales están bien, las simulaciones están bien, la propuesta es sumamente interesante. La debilidad está en la falta de actores colectivos como tuvo la redistribución y la va a tener siempre. No actores técnicos, actores colectivos capaces de demandar, vigilar los acuerdos establecidos. No me importa que los individuos participen, deben ser actores colectivos que levanten la bandera y digan “me están disminuyendo la renta básica”. Esto es lo que hay que repensar para que sea una propuesta convincente.

Público—En contraposición a lo que dice la compañera, yo como mujer perteneciente al colectivo afro sí digo que el Estado ha sido paternalista, machista, discriminatorio, y por suerte

vamos en camino hacia la equidad racial. Oigo mucho a este Estado que voté hablar de *equidad social*, pero le tengo que tirar la lengua para que diga *equidad racial*. Y si una democracia se precia de tal, tiene que contemplar a los tres componentes básicos de esta nación: los criollos descendientes de europeos, los pueblos originarios y los africanos.

Público—Un aspecto interesante de las dos exposiciones es que estaban orientadas hacia lo mismo, la preocupación por la autonomía, el hecho de marcar que muchas de las políticas sociales son instrumentos de control social y de manipulación política en muchos casos, está en toda la literatura. Después hay que ver el aterrizaje, que era la reflexión de Carmen, que en parte tiene razón y en parte no estoy de acuerdo; si uno mira genéricamente el Estado uruguayo, por ejemplo educación tuvo una característica muy particular, pero si uno piensa en las jubilaciones con los pronto despachos, o en la salud con los carnés de pobre, tenemos distintos estados. El Estado no es uno solo, no se construyó de la misma manera y no siempre los actores sociales y la capacidad de equilibrios políticos existieron en todo el sistema político. Desde ese punto de vista a veces las generalizaciones tienen ese problema. Pero la orientación y la preocupación normativa de la renta básica apuntan a esta idea de la autonomía, y en todo caso a construir mecanismos redistributivos pero que generen menos manipulación política, menos paternalismo donde lo haya.

Me gustaría subrayar lo que dijo Carmen. En contextos de universalización plantear condicionalidad es un absurdo, es justificar algo que está en la ley pero que operativamente no tiene ningún impacto. Lo mostraba empíricamente Carmen, desde el punto de vista del conjunto de los servicios tiene ese problema, hasta desde el punto de vista estrictamente operativo.

Lo que planteó Javier es muy interesante, en qué medida las asignaciones familiares tienen que estar en el BPS. No es un tema menor. En qué medida las contributivas tienen que estar en un lado y las no contributivas en otro. Es un tema que podría parecer meramente técnico, pero también es un tema político de envergadura desde el punto de vista de la importancia y la jerarquía que tienen que tener el MIDES y las prestaciones no contributivas en la nueva arquitectura de protección social. No son un tema menor esa discusión y ese debate, no es simplemente una cuestión de racionalidad operativa, es un tema político que habría que discutir más, no es solo la ubicación de una oficina.

Con relación a eso, otro tema es lo que planteaban hoy Rodrigo y Gonzalo, que tenemos que discutir qué hacemos con las prestaciones contributivas también, nos obliga a seguir discutiendo eso. Desde ese punto de vista no es malo, tenemos que seguir discutiéndolo porque tenemos que ver la arquitectura en su conjunto. En eso sí estoy de acuerdo, más allá de que como elemento central o importante la renta básica puede ser una política que nos ayude en el buen sentido de una construcción nueva de arquitectura social.

Alejandro Baroni —Quiero transmitir una sensación que me queda luego de haber estado ayer y hoy. Esto refleja un extraordinario comienzo, extraordinario por lo importante y comienzo por ser los primeros pasos. Por lo tanto me parece oportuno, con el permiso de los organizadores, pasar una hoja entre los participantes en la que cada cual anote su correo electrónico con vistas a formar un principio de red de conversación sobre esta temática, que ha sido un comienzo.

Por ejemplo las exposiciones de esta mañana han sido predominantemente ensayadas desde el ángulo de vista económico, que es una sola posibilidad, pero además se necesitan abordajes normativos que solamente han sido mencionados, pero poco introducidos, filosóficos, etcétera. Por lo tanto hay mucho para conversar e invito a que nos anotemos y continuemos.

ES —Javier Lasida le preguntó a Pablo dónde pasa eso. Alejandro dice que le gustaría que este debate pasase no solo por los aspectos económicos, sino sobre todo por los filosóficos y en adelante.

Hace cuatro años Philippe Van Parijs estuvo acá y quedó muy impresionado con la escultura de Belloni en el parque Batlle del caballero que guiaba la carreta para salir del agujero y caminar. E hizo un paralelo entre personas como las que están acá con aquel caballero para llevar adelante la idea de la renta básica. Muchos de los que están acá son como aquel caballero.

Philippe Van Parijs va a estar el año próximo en agosto en la Universidad de San Pablo y puede estar acá, y también en julio de 2010. Le sugiero a Pablo Álvarez que invite a Philippe Van Parijs para que esté en el plenario de la Cámara de Diputados y del Senado para debatir la ley de la renta básica. Cuando John Rawls —uno de los filósofos más influyentes del siglo XX e inicios del siglo XXI— falleció en 2002, la Universidad de Harvard invitó a Philippe Van Parijs para sustituirlo. Y John Rawls decía que para construir una sociedad justa precisamos aplicar los

principios de justicia, de igual libertad, diferencia e igualdad de oportunidades. Toda persona debe tener las libertades básicas fundamentales, que deben ser extendidas a todos en la sociedad. El principio de diferencia dice que toda y cualquier diferencia socioeconómica en la sociedad solamente se justifica si es en beneficio de los que menos tienen y de manera de proporcionar igualdad de oportunidades a todos.

Cuando Harvard invitó a Philippe Van Parijs para dar el curso de filosofía en lugar de John Rawls, su amigo Premio Nóbel de Economía Amartya Sen invitó a Philippe Van Parijs para estar con él en el curso sobre justicia y diversidad cultural, justicia e instituciones. Amartya Sen, conforme el rector de la UDELAR explicó ayer, dice que el desarrollo para ser relevante tiene que significar la ampliación de la libertad a todos en la sociedad. Amartya Sen dijo que en la primera clase de ese curso iban a ver cuáles eran las instituciones que elevaban el grado de justicia en la sociedad; por ejemplo cuando se abolió la esclavitud hubo un aumento del grado de justicia en la sociedad. Cuando promovemos la oportunidad de educación para todos los niños y niñas, como se hace aquí en Uruguay, se eleva el grado de justicia para todos. En ese curso de justicia e instituciones se veía en qué medida la introducción de una renta básica de ciudadanía incondicional para todos, como la argumentada por Philippe Van Parijs, elevaría el grado de justicia.

Pero Javier pregunta dónde ocurre. Permítame preguntarle, Javier, cuántas personas son en su familia.

JL —Cinco.

ES —Entonces vamos a llevarlo al lugar donde existe la práctica de la renta básica. Un alcalde de una pequeña villa de pescadores, mucho menor que Montevideo o que Punta del Este, observó que de allí salía una gran riqueza en forma de pescado, pero que había muchas personas pobres. Entonces se dijo: vamos a crear un impuesto de 3% sobre el valor del pescado para constituir un fondo para todos. Un impuesto más, la gente estaba en contra.

Le llevó cinco años persuadir a la comunidad. Pero una vez aplicado dio tan buen resultado que diez años después se tornó el gobernador del estado de Alaska. En Alaska se descubrió

una enorme reserva petrolífera, entonces este gobernador dijo a sus 300.000 conciudadanos en 1976: precisamos pensar no solo en la generación presente, sino también en las futuras, entonces vamos a separar el 50% de los *royalties* de la exportación de petróleo para constituir un fondo que pertenecerá a todos. Después fue solamente el 25%. Y quiso que fuese aprobado por toda la sociedad, todos fueron consultados, y 76.000 dijeron *sí* y 38.000 *no* —sería bueno hacer un referéndum popular sobre esto en Uruguay. Durante cuatro años debatieron cómo sería administrado el fondo, algunos proponían hacer un banco de desarrollo, otros advertían que sería una forma de destinar recursos subsidiados a los empresarios que ya tenían gran patrimonio, que harían inversiones, crearían empleos, pero habría concentración de riqueza. Entonces decidieron hacerlo igual para todos.

Desde entonces cada persona residente en Alaska llena un formulario entre el 1.º y el 31 de enero y recibe una suma de dinero. Vamos a suponer que Javier Lasida residiera en Alaska, entonces entre el 1.º y el 31 de enero llenaría un formulario; no precisa declarar sus rentas, su patrimonio, la única exigencia es haber residido en Alaska durante un año o más. Por ejemplo, fue el año pasado a Alaska para verificar si lo que el senador Suplicy le dijo era verdad y realmente funcionaba. Habría recibido los primeros años 300, después 400, 500, el año pasado 1.654 dólares, este año, conforme la gobernadora anunció en setiembre último, 2.069 dólares más 1.200 dólares.

Por tanto Javier si residiera con su familia en Alaska habría recibido 10.000 y tantos dólares por el derecho a participar de la riqueza del estado de Alaska. Y la consecuencia para Alaska fue que se tornó el más igualitario de los 50 estados estadounidenses. Por tanto es un buen y positivo ejemplo. Para responder a su pregunta de dónde pasa eso.

JL —Lo que surgió a partir de dos frases mías con respecto a las condicionalidades, porque no fueron el centro de mi intervención, es que esa es una buena discusión que está pendiente, la evaluación con datos, como se planteó, y distintos formatos. Y también distintos objetivos, porque no es lo mismo una condicionalidad que otra, también hay que ver cuáles son las condicionalidades. En mi opinión es horrible que la condicionalidad sea que una persona vaya todos los días del mes a demostrar que no está trabajando, es casi una sanción penal. Pero hay otras condicionalidades que muestran los problemas y las fisuras graves que tiene la estructura universal de muchas políticas sociales.

Dos comentarios sin intentar responder a todo lo que se planteó.

Primero, hay una discusión normativa. El objetivo de los programas de renta básica es distinto del objetivo de los programas de transferencia monetaria, por más que tengan algún campo de coincidencia. Entonces lo primero es diferenciar la cuestión normativa.

Segundo, no son iguales todos los programas de transferencia monetaria; hay buenas prácticas, hay aprendizajes, hay evaluaciones, hay evaluaciones que tenemos que hacer de nuestra propia experiencia y de la de otros. En este sentido, las transferencias con condicionalidades son la única respuesta razonable para cosas que están pasando en la estructura universal de políticas sociales uruguayas, como que los niños permanecen en la escuela hasta los 15 años pero no aprenden a leer y escribir, el 20% repite primer año de escuela, los estamos haciendo repetir con seis y siete años de edad. ¿De qué universalismo estamos hablando? De un universalismo en mi opinión en las formas pero no en los resultados. Y ahí el aporte de una herramienta, de una estrategia de transferencia monetaria condicionada, ayuda a que los viejos servicios, las políticas sectoriales universales se renueven y se potencien para lograr mejor sus objetivos, lo que supone que se reformen, lo cual no es fácil.

Doy otros datos que en mi opinión tienen que estar en la agenda de discusión y en el marco de referencia de la discusión de las condicionalidades. ¿Por qué obligar a las mujeres embarazadas pobres, marginales a controlar su embarazo? El problema es que las mujeres embarazadas de sectores medios y altos controlan sus embarazos, el no control del embarazo está desigualmente distribuido en la población, y eso tiene que ver con problemas también desigualmente distribuidos en la población como los retrasos de talla y peso por problemas de alimentación o por problemas sufridos durante el embarazo. Y así podría seguir. De nuevo, el problema es normativo, qué queremos hacer con la política y cuáles son los objetivos de política social que en cada momento el país entiende que vale la pena plantearse. Después de planteados los objetivos o junto con el planteo de los objetivos está el problema de las estrategias.

Agradezco mucho los comentarios, son muy estimulantes para una discusión que tenemos planteada en ciernes en el país, porque hoy tenemos más experiencia y más riqueza en la práctica que reflexión e incluso información acumulada.

4 de noviembre de 2008

Cierre

Conrado Ramos | Christian A. Mirza



*Cierre del evento a cargo del Sub Director de OPP Conrado Ramos y
el Director de Políticas Sociales del Mides Christian A. Mirza.*

Conrado Ramos¹

Conrado Ramos (CR) —Por suerte hace mucho tiempo que además de ser politólogo y estar con la gente del Instituto de Ciencia Política, trabajo con Rodrigo Arim y Fernando Filgueira en la OPP, y por lo tanto seguimos bastante de cerca estos debates.

Me alegra mucho tener a Carlos Baráibar acá, pero no es frecuente la unión del mundo político y el mundo académico, por culpa de ambos mundos. Desde el mundo de la política o desde oficinas como la nuestra, la OPP, hemos realizado seminarios a los que hemos invitado a la academia y no ha venido. Y también la academia invita a los políticos y los políticos no van a las conferencias. Por lo tanto, si queremos que esto se traduzca en políticas concretas, tenemos que producir.

Esto tiene que ver con un agradecimiento enorme al MIDES por el esfuerzo que está haciendo de trabajar en esta unión, la producción y la transferencia de ideas tiene que fructificar mucho más. Nuestros debates políticos suelen estar empobrecidos por la falta de mayor contacto y fluidez entre ambos mundos. No es un tema solamente uruguayo, pero nos corresponden las responsabilidades al menos a quienes estamos en cargos de jerarquía política del Ejecutivo de tratar de alentar a ambos mundos a acercarse más.

En segundo lugar, felicito a los organizadores, agradezco a los expertos extranjeros que han venido a sacarnos del ombliguismo uruguayo, porque se vienen haciendo múltiples esfuerzos, pero seguimos todavía con un ombliguismo enorme, sin mirar mejores prácticas. Entonces que vengan y nos cuenten de primera mano, como la anécdota de Alaska, las reflexiones acumuladas que hay desde hace ya muchos años en materia de políticas sociales, Estado de bienestar.

Como decía Carmen, habrá que volver a leer el primer batllismo y empezar a entender la trayectoria de la construcción de políticas sociales en Uruguay. Hablar de *Estado de bienestar* ya

1. Sub Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

es un avance enorme, en la década de los ochenta y muy buena parte de los noventa el término se había dejado. Cuando los asesores de Bachelet nos pidieron a la OPP y al MIDES un poco de intercambio de ideas para un discurso, nosotros insistimos en la idea de *Estado de bienestar*, pero ellos le dijeron a Bachelet: “No vayas a mencionar *Estado de bienestar*, decí *Estado social* u otros eufemismos, porque *Estado de bienestar* es muy fuerte”. Pero ella se mandó con las dos patas para adelante con *estados de bienestar*, y a partir de entonces en América Latina, por la influencia que tiene el paradigma chileno de reforma del Estado, se comenzó a hablar de *Estado de bienestar* y el debate está instalado. Ahora el tema es qué se entiende por *Estado de bienestar* y cuáles son las políticas.

Permanentemente discutimos con el MIDES, con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), con el Ministerio de Salud Pública (MPS), con el Ministerio de Economía y Finanzas conceptos como universalización, renta básica y estratificación. Como Carmen decía, el Estado de bienestar uruguayo tiene rasgos de estratificación muy fuertes. Ese es uno de los principales dilemas cuando tenemos que ver la trayectoria, decimos “qué bueno que esté ocurriendo esto”, es un comienzo. Pero como decía Pablo Álvarez, cómo convencer para atrás, cómo convencer a tu fuerza política de que la economía política de la reforma que estás propugnando es viable. Es todo un desafío. El Estado de bienestar en Uruguay tiene rasgos universales pero rasgos corporativos muy fuertes. Estoy de acuerdo en que los rasgos corporativos del Estado uruguayo no han sido paternalistas, pero son corporativismos no redistributivos, el gasto en seguridad social es regresivo por excelencia.

Para tener un sistema tributario y avanzar hacia un sistema de renta básica es necesario pelearse con los subsidios a las cajas paraestatales que están fuera del BPS, pero también es necesario salir de la gran crisis que tenemos, porque hay gente, hay rostros detrás de las crisis de las cajas, por más que no estemos de acuerdo con el sistema. Entonces cómo lidiar con esa transición, con los costos de una reforma, y quiénes son los actores que están detrás de reformas que no tienen intereses; si algo tienen los intereses corporativos es capacidad de organización. Por lo tanto tiene que ser muy fuerte la convicción en el sistema político y en los actores que van a representar la transformación, los consensos que puedan lograr en la interna y hacia fuera del sistema político y en la sociedad civil como para producir transformaciones de corte universal que empiecen a desmontar el Estado de bienestar estratificado. El entramado, el tejido social ha

perdido densidad, las reformas sectoriales a las que nos hemos abocado tratan de redensificar; el Sistema Nacional Integrado de Salud es un ejemplo muy fuerte de ello.

Empezar a hacer no contributivas las asignaciones familiares, desprenderlas del mundo del trabajo, convencerse de que las políticas atadas a un mundo que es cada vez más incierto, que desapareció el hombre ganapán que entraba de adolescente a trabajar y aportaba toda su vida. Este es el desafío con el que se encuentra la reforma del Estado de bienestar. El desafío fundamental es este, cómo construir coaliciones ganadoras que empiecen a desmontar el aparato lenta y progresivamente; no creo en una política de *shock* en esta materia, en otras quizás sí, en servicio civil hay que tener una política mucho más de *shock*, pero en temas de Estado de bienestar hay intereses muy fuertes y con mucha capacidad de veto.

Me pareció muy interesante la aparición de la discusión de institucionalidad, dónde se radica la institucionalidad, si las transferencias del tipo asignaciones familiares tienen que estar en el BPS porque tiene una lógica más administrativa. El BPS tiene que transitar también hacia una lógica más gerencial; es cierto que el tipo de transferencias que ha tenido típicamente es típico de los programas condicionales, siempre que es X se produce Y, pero hay que ir hacia una programación de objetivos mucho más grande, aun en lógicas típicamente administrativas como la del BPS. Hay todo un paquete a discutir, cuál es el rol del MTSS, que es Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y creó una Dirección General de Seguridad Social, vacía en este momento. Hay que definir cuál es el rol, de monitoreo o no, y cuál es la coordinación que va a tener con el MIDES en materia de seguridad social. Lo mismo con el BPS, a qué rol queda supeditado. Hoy el BPS es formulador de políticas, y con un directorio que no está dispuesto a desmontar el Estado corporativo. Estos son los dilemas que estamos enfrentando, entonces debates como el que afortunadamente promueve el MIDES es el camino hacia donde tenemos que transitar. Queda para un estudio interdisciplinario cómo diseñar un mapa de salidas políticas en este sentido.

La propuesta de una cadena extendida de *mails* es muy buena. Agradezco nuevamente que hayan venido a refrescarnos, a mirarnos desde otros lados y a traer acumulaciones. Y por favor, cuando organicemos desde el aparato del Ejecutivo nos encargaremos muy bien de convocar a la Universidad, pero vengan, no se pierdan las discusiones que se promueven. En

la Universidad pasamos años, décadas durante las cuales no nos escucharon desde el Poder Ejecutivo en nada. Ahora que desde el Poder Ejecutivo organizamos cosas, vengan desde la Universidad. Este es el pedido. El MIDES tiene un vínculo muy bueno y ha sabido trabajar mucho mejor la relación con la Universidad, pero las invitaciones han estado formuladas, entonces acerquemos los dos mundos, es la forma de que se refresque también el mundo de la política enormemente.

Christian A. Mirza

Trasmito un saludo especial de la ministra Marina Arismendi, que no está presente por razones de salud. Y Ana Olivera, viceministra, está en gira oficial por China, de manera que me corresponde cerrar este seminario, agradeciendo en primer lugar a cada uno de ustedes que han participado en estas jornadas con mucho interés, activamente y con voluntad de construir, en esto del debate de opciones novedosas, del intercambio fraterno abierto desprejuiciado acerca de opciones para una integración social, opciones para una igualdad, opciones para una reducción de la brecha social y de la pobreza en Uruguay.

Un agradecimiento especial a David, a Daniel, a Pablo, a Eduardo, a Corina, a Rubén. Teníamos previsto, no salió por casualidad, que las miradas desde otros continentes, desde otras regiones, desde otras naciones aportaran en el camino de hacer más fermental el debate, más enriquecedora la mirada de la perspectiva nacional, y también más esperanzador el horizonte de construcción de integración social en Uruguay.

Está claro que la renta básica incondicional y universal es polémica a lo largo y ancho del planeta, sin embargo para sorpresa de muchos les recuerdo que en el programa del Frente Amplio, la fuerza política que hoy gobierna el Estado uruguayo, la renta básica de integración está incluida como horizonte programático, está explícitamente expuesta en el capítulo Uruguay Social como un ingreso incondicional y universal para todos los ciudadanos y ciudadanas, así fue expuesto el 6 de setiembre de 2004 por el actual presidente de la República, Tabaré Vázquez. Por lo tanto estamos en camino o encaminados no solamente a estudiar, examinar y hacer ensayos como los que brillantemente hicieron tanto Marcos como Gonzalo en la presentación de simulaciones, escenarios posibles, impactos posibles de una renta básica, no solo estamos haciendo un ejercicio retórico, académico desde el Poder Ejecutivo, desde el MIDES y con la enorme colaboración de la OPP, que hizo posible este evento. Estamos seguros de que tanto desde la OPP como desde el propio MIDES, como desde el BPS, el MTSS, el Ministerio de Educación y Cultura y el Consejo Nacional de Políticas Sociales estos dilemas o estos debates que hemos dado en el correr de estas dos jornadas van a ir in crescendo, van a ser cada vez más significativos.

Tal vez esto no esté en marcha en enero o en marzo de 2009, pero vamos a tener un camino recorrido en la discusión fecunda, ya con el compromiso de editar una publicación con todas las ponencias presentadas hoy, los comentarios, las preguntas, lo que ha significado este intercambio, para seguir generando, con la presentación de la publicación el año próximo, más ámbitos de debate, ya no solo entre academia y mundo político, sino ampliado al mundo de la sociedad civil, al mundo de los actores corporativos. Aquí señalo la ausencia —y no por falta de invitación— significativa del sector de trabajadores, de la central sindical. Habríamos querido —y se lo hicimos saber a los integrantes del Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT— la presencia activa del movimiento obrero, del movimiento sindical en estos debates, a conciencia de lo que significa esta discusión, porque tener estas distintas miradas desde los distintos ángulos es lo que permite construir con grandes consensos y coaliciones, como decía Conrado.

De manera que desde el Poder Ejecutivo vamos a seguir convocando a más y más actores sociales, políticos, sindicales, gremiales, empresariales, en este caso para abonar lo que se planteó el propio gobierno nacional cuando inició la ejecución del Plan de Equidad. Además de apuntar a una estrategia de superación de la pobreza y la desigualdad social, un objetivo básico es reconstruir, reconfigurar el modelo de protección social uruguayo, en definitiva repensar y reinventar el Estado de bienestar para Uruguay. No como ejercicio académico, sino como ejercicio práctico y desafío de prácticas institucionales y prácticas políticas. El Plan de Equidad tiene ese cometido, entre otros tiene ese objetivo explícitamente planteado y para eso estamos trabajando día a día, no solamente desde el MIDES, sino desde el propio Consejo Nacional de Políticas Sociales, que aglutina a 13 organismos públicos, entre los cuales la propia OPP.

Nuevamente gracias a los legisladores presentes, a Carlos Baráibar y a Pablo, a todos. Por supuesto que vamos a seguir en contacto, los vamos a convocar cada vez más a estas discusiones, a debates cada vez más intensos y seguramente más constructivos.



Luego de culminado el evento, la Ministra de Desarrollo Social Marina Arismendi, recibió en su despacho a los invitados extranjeros.

Anexos

*Los documentos que se agregan a continuación son aportes
de algunos de los investigadores invitados al seminario.*

LA RENTA BÁSICA COMO PROYECTO POLÍTICO REPUBLICANO

David Casassas¹

Abstract.- Otorgar un sentido político consciente a los mecanismos y dispositivos en los que toman cuerpo las políticas sociales es algo que exige considerar la descripción de la vida social desde la que éstas, con mayor o menor conciencia de ello, arrancan. La forma en que la filosofía política contemporánea se ha acercado a la propuesta de la Renta Básica constituye un ejemplo especialmente revelador de dicha cuestión. En este texto se presentará, en primer lugar, el marco conceptual y de análisis de la realidad social desde el que la tradición republicana ha abordado las controvertidas nociones de libertad y de neutralidad. En segundo lugar, se opondrá a la perspectiva de la libertad republicana la noción de libertad que opera en el marco del esquema de la libertad real propuesto por Philippe Van Parijs, esquema que se compromete con un criterio de justicia según el cual son justas aquellas sociedades en las que el número de opciones disponibles por parte de las personas más desfavorecidas es mayor. En tercer lugar, se planteará la necesidad de una aproximación a la propuesta de la RB que exija una categorización de dichas opciones que priorice aquéllas que, aun siendo, quizás, menores, confieran a los individuos mayores garantías de seguridad en la definición y desarrollo de sus planes de vida propios sin interferencias arbitrarias por parte de otros agentes. En esta dirección, se propondrá una aproximación normativa a la propuesta de la Renta Básica que, de acuerdo con la tradición republicana, asuma que aquellas instancias susceptibles de ser consideradas libres –o no– son, no ya las decisiones en sí mismas, sino los individuos que, encuadrados socio-institucionalmente, han de tomarlas. Finalmente, se señalarán los efectos que el manejo de una u otra perspectiva tiene en el diseño político-institucional de la propuesta de la Renta Básica en el marco de las sociedades de mercado en las que vivimos.

1. David Casassas, miembro del Consejo Editorial de SINPERMISO, es el secretario general de la BIEN (Basic Income Earth Network). Texto publicado en la Revista Sin Permiso (www.sinpermiso.info) del día 16 de noviembre de 2005.

OTORGAR UN SENTIDO POLÍTICO consciente a los mecanismos y dispositivos en los que toman cuerpo las políticas sociales es algo que exige considerar la descripción de la vida social desde la que éstas, con mayor o menor conciencia de ello, arrancan. No es lo mismo definir unas medidas de política social, sean éstas las que sean, desde la asunción de que la vida social es un espacio políticamente neutro en el que cierta colección de individuos se limitan a firmar contratos de acuerdo estrictamente con la relación psicológica que media entre tales individuos y los objetos externos a ellos, que hacerlo desde el presupuesto de que la vida social se halla henchida de todo tipo de relaciones de poder que definen estatus sociales distintos que, a su vez, arrastran consigo márgenes de elección bien disímiles.

La forma en que la filosofía política contemporánea se ha acercado a la propuesta de la Renta Básica (RB, en lo sucesivo) constituye un ejemplo especialmente revelador de esta cuestión. En este texto se presentará, en primer lugar, el marco conceptual y de análisis de la realidad social desde el que la tradición republicana ha abordado las controvertidas nociones de libertad y de neutralidad. En segundo lugar, se opondrá a la perspectiva de la libertad republicana la noción de libertad que opera en el marco del esquema de la libertad real propuesto por Philippe Van Parijs, esquema a-sociológico y esencialmente cuantitativo en la medida en que el criterio de justicia con el que se compromete es el que establece que son justas aquellas sociedades en las que el número de opciones disponibles por parte de las personas más desfavorecidas es mayor. En tercer lugar, se planteará la necesidad de una aproximación a la propuesta de la RB que exija una categorización de dichas opciones que priorice aquéllas que, aun siendo, quizás, menores, confieran a los individuos mayores garantías de seguridad en la definición y desarrollo de sus planes de vida propios sin interferencias arbitrarias por parte de otros agentes. En esta dirección, se propondrá una aproximación normativa a la propuesta de la RB que, de acuerdo con la tradición republicana, asuma que aquellas instancias susceptibles de ser consideradas libres –o no– son, no ya las decisiones en sí mismas, sino los individuos que, encuadrados socio-institucionalmente, han de tomarlas. Finalmente, se señalarán los efectos que el manejo de una u otra perspectiva tiene en el diseño político-institucional de la propuesta de la RB.

Conviene destacar, pues, de entrada, que la noción de libertad que la tradición republicana, en el mundo moderno como en el mundo antiguo, ha barajado en todo momento puede llegar a ser harto distinta de aquéllas que, contemporáneamente, han sido enarboladas por oposición

al carácter meramente formal de los ordenamientos jurídico-políticos que el mundo liberal, aupado por la extensión de los códigos civiles napoleónicos, fue consolidando. Recientemente, filósofos como Philippe Van Parijs (1995) han puesto de manifiesto la necesidad de alumbrar esquemas ético-políticos que superen las debilidades de los viejos cuerpos jurídicos de cuño liberal-doctrinario que, comprometidos exclusivamente con la causa de la garantía de la isonomía, de la igualdad ante la ley, se habían desentendido de la suerte de los individuos en el mundo gobernado por dicha ley.

Según los planteamientos de Van Parijs, una sociedad justa en términos estrictamente formales es aquella en la que las instituciones políticas se limitan a garantizar cierto nivel de seguridad y de autopropiedad (1.) Esta es la razón por la que Van Parijs subraya la importancia de considerar una idea de “libertad real” que incluya un tercer elemento constitutivo: el de la oportunidad. No podemos decir, por ejemplo, que un individuo es realmente libre cuanto acepta un trabajo nocivo y mal pagado porque carece de cualquier tipo de alternativa, esto es, porque carece de la oportunidad de pensar en nuevas y más provechosas opciones. Así, mientras que la libertad formal radica pura y simplemente en la ausencia de constricciones, la libertad real se define como la capacidad de hacer X, cuando el deseo de hacer X implica la posibilidad real de hacer X. De este modo, puede decirse que la libertad formal es condicional, en el sentido de que necesita ciertas condiciones de funcionamiento –recursos, muy especialmente- para que pueda, en el mundo real, devenir libertad real. ¿Se encuentra un trabajador asalariado, bajo el capitalismo, forzado a vender su fuerza de trabajo? ¿Goza de la libertad real para no hacerlo?

Sin embargo, la obra de autores como el citado Van Parijs muestra, como se decía, hasta qué punto las asunciones desde las que arrancan ciertos constructos nacidos de la conciencia de los límites de la opción liberal-doctrinaria, pero vinculados a una Sociología tan ficticia –si no inexistente- como la de los propios liberales doctrinarios, pueden conducir a postulados bien lejanos de los que la tradición republicana ha hecho propios. Veámoslo, pues, con cierto detenimiento, no sin antes ensayar un dibujo lo más nítido posible del perfil del esquema normativo republicano.

1. SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA NEUTRALIDAD REPUBLICANA.

La perspectiva republicana muestra un compromiso profundo con la promoción de la independencia socioeconómica de los individuos como condición necesaria para que éstos se hallen habilitados para llevar a cabo los planes de vida propios sin que exista la mera posibilidad de que aquellos que gozan de ciertos privilegios o prerrogativas interfieran en ello. En el marco conceptual y de análisis de la tradición republicana, la vida social se divide en dos esferas que, a su vez, dan lugar a distintas suertes de interdependencias institucionales: la esfera privada, por un lado, que incluye las relaciones de dominación que aparecen en el ámbito productivo y en el reproductivo, esto es, en la empresa o en cualquier centro de trabajo -remunerado, normalmente- y en la familia; y, por el otro lado, la esfera pública. Como plantea Domènech (2004), el núcleo de la perspectiva del republicanismo democrático radica en la afirmación de la necesidad de erradicar cualquier forma de dominación que tenga lugar bien en la esfera privada, bien en la esfera pública –o desde la esfera pública hacia la privada-, lo que implica, por lo pronto, una acción político-institucional positiva orientada a deshacer los lazos de dependencia que puedan operar en un lado o en el otro.

La puesta en práctica del ideario republicano exige, pues, atajar no sólo el imperium -las relaciones de dominación procedentes de instancias estatales-, sino también, y muy especialmente, el dominium, esto es, las relaciones de dominación nacidas de vínculos de dependencia que echan sus raíces en el corazón del mundo llamado civil y que, en buena medida, son el origen, también, del imperium. En este sentido, merece la pena subrayar la insuficiencia de ciertas reconstrucciones parciales y poco satisfactorias de la tradición republicana, sesgadas por una lectura romántica de la misma, que, en su exaltación de la esfera pública y de ciertas disposiciones virtuosas de los ciudadanos en ésta encuadrados, han procedido a una confundidora amputación de los atributos de una esfera privada que, de este modo, queda reducida al absurdo de un raquitismo que nunca le correspondió en el seno de la tradición republicana. Se trata, en suma, de reconstrucciones del ideario republicano que han venido a sugerir, a la inversa de lo que en este texto se está planteando, que la esfera pública debe limitarse a prescribir cierto conjunto de disposiciones relativas al buen funcionamiento de las instituciones políticas y a la

necesidad de que éstas, en un ejercicio leal y eficaz de sus funciones, eviten a toda costa que su acción invada el espacio que legítimamente corresponde, en exclusividad, a la vida privada, a la llamada, quizás con demasiada precipitación, sociedad civil.

Éste es el caso, por ejemplo, de Hannah Arendt, quien, curiosamente –casi paradójicamente–, tras encendidas proclamas en favor de las disposiciones virtuosas y de la práctica de actividades autotélicas en el espacio público –piénsese, por ejemplo, en ciertos pasajes de *La Condición humana*, donde se glorifica un ideal de vida activa de difícil manejo–, condenaba cualquier intervención –intromisión, cabría decir en este caso– de las autoridades públicas en el ámbito privado, tomaran estas autoridades la forma que tomaran, sin considerar si la intervención en cuestión podría dotar a los actores sociales de los mecanismos y facultades adecuadas para librarse de los lazos de dependencia civil que los pudieran estar aprisionando y, con ello, otorgarles las herramientas necesarias para poner en práctica los planes de vida propios –entre ellos, quizás, el cultivo, precisamente, de aquellas disposiciones virtuosas y la práctica de aquellas actividades autotélicas en el espacio público–. A los ojos de Arendt, tales intervenciones –tales intromisiones– no podían sino conducir a las tierras infaustas donde echan sus raíces los orígenes del totalitarismo. A este respecto, resultan altamente reveladoras las “*Reflections on Little Rock*”, que Arendt (1959) escribe a propósito de las medidas que, en los albores de la época de la defensa de los derechos civiles, se toman con el objetivo de terminar con la segregación racial en las escuelas del Sur de los Estados Unidos. En este texto, tras afirmar que, como judía perseguida por el régimen nazi, asume que todos darán por hecha su simpatía con la causa de los “Negroes”, Arendt sostiene que la cuestión en juego no es tanto el bienestar de la población negra por separado, sino la supervivencia de la “República” en su conjunto, por lo menos a largo plazo. Y es que medidas que “politicen” el sistema educativo, el cual, en tanto que parte de la esfera privada, debe quedar al margen de los avatares e intereses pertenecientes al ámbito de lo público, no pueden sino resultar de lo más nocivo para tal “República”, asegura Arendt.

No. La tradición republicana ha andado siempre por otros derroteros. Para el grueso de la tradición republicana, aristocrática o democrática, sólo puede hablarse de sociedad civil cuando se da una asociación de individuos libres e iguales –iguales, en el sentido de igualmente libres– en una comunidad en la que todos y cada uno de sus miembros de pleno derecho gozan de independencia material, esto es, de la garantía de un ámbito de existencia social autónoma, lo que,

finalmente, permitirá la erradicación de las clases sociales, la erradicación de las distinciones entre rangos. En esta dirección, equiparar, sin miramiento alguno, “vida social” a “sociedad civil” es, en el marco conceptual del republicanismo, un desatino: la vida social puede acoger y acoge todo tipo de formas de dominación que hacen de ella un espacio esencialmente bárbaro (2).

En efecto, la puesta en práctica del ideario republicano exige no sólo atajar el imperium –las relaciones de dominación procedentes del funcionamiento de las instancias estatales-, sino también, y muy especialmente, erradicar el dominium, esto es, las relaciones de dominación nacidas de vínculos de dependencia propias de la llamada sociedad civil y que, en buena medida, son el origen, a su vez, del imperium.

Así, sólo por vía de una intervención medida y consentida –disputable, contestable, al decir de Pettit (1999)- por parte de unas autoridades públicas legítimas capaces de poner freno y segar las raíces de la dominación social, podrá extenderse, al conjunto de los individuos llamados a ser miembros de la sociedad civil –de la vida social civilizada- las condiciones materiales necesarias para que ésta aflore. En cambio, la sociedad civil queda partida cuando los recursos materiales que dan acceso a la propiedad –a la independencia material- se hallan repartidos de manera tan desigual, que unos cuantos se hallan en condiciones de sesgar pro domo sua el proceso colectivo de toma de decisiones y, así, subyugando civilmente a aquellos que deberían ser ciudadanos en condiciones de parigualdad, convertir el orden social en una tiranía oligárquica o plutocrática (3).

De este modo, sólo cuando se logra sortear estas amenazas a la sociedad civil; sólo cuando es posible disponer una intervención legítima y contestable, por parte de la república, en el ámbito de existencia social autónoma de quienes se hallen en condiciones de erosionar el de los demás; dicho de otro modo, sólo cuando se logra universalizar al conjunto de la comunidad la garantía de la protección y conservación a lo largo del tiempo de este ámbito de existencia social autónoma que legítimamente corresponde a cada individuo; sólo en este momento, puede hablarse de neutralidad y de tolerancia en un sentido robusto de tales términos.

¿Cómo entiende, pues, el republicanismo la idea de neutralidad? Como se ha visto ya, la tradición republicana, que hace suya una sociología de la dominación que arroja una fotografía de la

vida social en la que la presencia del conflicto aparece en todo momento de un modo diáfano; la tradición republicana –digo- postula la necesidad de una intervención estatal orientada a la erradicación de todo tipo de lazos de dependencia entre los individuos, siempre con el objetivo de constituir una sociedad civil efectiva. Pues bien, conviene destacar en este punto que dicha perspectiva abre las puertas a una aproximación materialista a una concepción no paternalista del perfeccionismo moral que llena de contenido sustantivo una idea de neutralidad que, en la tradición liberal, desvinculada de la irreducible dimensión material de la libertad individual, queda, tan a menudo, convertida en una divisa proclamada en el vacío. Pero vayamos paso a paso.

En la línea de lo que hoy plantea Dworkin (1993), el republicanismo siempre ha asumido que los individuos definen algún tipo de reto –un objetivo o un conjunto de objetivos- el proceso para cuya consecución logra dotar sus vidas de sentido. De este modo, existe la posibilidad de una vida ética, de una vida en la que el carácter –el ethos- de los individuos evoluciona, se va conformando, va adquiriendo los atributos que en propiedad le corresponden. Es en este sentido –y sólo en éste- en el que puede afirmarse la presencia, en el seno de la tradición republicana, de un espacio para cierto sentido del perfeccionismo moral: el carácter –la identidad- de los individuos no es algo que venga dado ab initio et ante saecula, sino que va desplegándose y adquiriendo un sentido -un significado- a lo largo de sus vidas, como resultado de programas ontogenéticos que se ejecutan –sólo así pueden hacerlo- en el marco de la interacción social.

De ahí la importancia, precisamente, de la garantía política de unos canales socio-institucionales dispuestos para que dicha interacción discurra libremente. De ahí la importancia, en suma, de la garantía política de la posibilidad material –civil- de un proceso libre, individual y colectivo, de definición y desarrollo de los planes de vida propios: están en juego, ni más ni menos, que las identidades personales de los individuos en sociedad.

De este modo, la comunidad en ningún caso define los contenidos –la sustancia- de estos planes de vida. Resulta difícilmente sostenible, pues, el argumento según el cual la tradición republicana ha albergado o alberga ciertas dosis de paternalismo moral y político: pese a haberse afirmado la presencia de unos planes de vida definidos y regidos en un contexto social, no existe ningún tipo de doctrina comprehensiva preexistente o dominante que determine los atributos de dichos

planes de vida. Afirmar lo contrario es el resultado, en muchas ocasiones, de confusiones que, en buena medida, se deben a la irrupción, en la academia anglosajona de las décadas de 1980 y de 1990, de la psicología moral y de la preceptiva política de cuño comunitarista.

¿Qué tarea corresponde, pues, a las instituciones políticas definidas con arreglo a los criterios ético-políticos propios de la tradición republicana? Las instituciones políticas –el Estado-, que tienen como objetivo hacer de la sociedad civil una realidad, deben regular la vida social de manera que se garantice que nadie pueda contar con la mera posibilidad de interferir arbitrariamente en el proceso, pretendidamente libre, de definición y de conducción, por parte de los demás, de los planes de vida propios. Las instituciones políticas –el Estado- deben, en definitiva, garantizar la extensión de la libertad republicana como ausencia de dominación.

En efecto, es precisamente porque se aspira al logro de la neutralidad, por lo que se exige la garantía política de unos canales socio-institucionales dispuestos para que la interacción de los actores sociales discurra libremente; es precisamente porque se aspira al logro de la neutralidad, por lo que se exige la garantía política de la posibilidad material de un proceso libre de definición y desarrollo de los planes de vida propios.

En suma, para constituir una comunidad de individuos republicanamente libres –libres en un sentido que permita, por ejemplo, hablar de la posibilidad de dejar hacer-, es preciso, de antemano, construir políticamente, institucionalmente, las cercas necesarias para que la senda en la que ha de echar a andar –a hacer- el individuo pretendidamente libre no se vea invadida por la maleza de los intereses particulares de aquellas facciones a quienes la herencia o el azar social hayan podido situar en posiciones de privilegio, maleza que pueda llegar a hacer el camino impracticable.

2. LIBERTAD REAL DE LA ELECCIÓN VS. LIBERTAD REPUBLICANA DEL SUJETO ELECTOR: PARA UNA CATEGORIZACIÓN DE LAS OPORTUNIDADES.

En el caso de la libertad real, tal y como ésta es definida por Van Parijs, el marco de análisis es distinto. El esquema normativo vinculado a la idea de la libertad real se articula alrededor de la noción de oportunidad. Así, mientras que en la tradición republicana el hecho de que un individuo no sea realmente libre a la hora de tomar una decisión acerca de la aceptación o no de algún tipo de empleo nocivo, como consecuencia de una ausencia de alternativas u otras oportunidades, es asociado de forma inmediata a un problema de ausencia de la garantía de la existencia material del individuo en cuestión –éste es el elemento central de lo que podría darse en llamar la sociología de la libertad republicana-, la perspectiva de la libertad real no se preocupa por dicha cuestión: bajo el punto de vista de la libertad real, de lo que se trata es de que los individuos tengan a su alcance el mayor número posible de opciones, opciones que se dice que han de ser relevantes, pero respecto a las que no se da un criterio objetivo, empírico e informativo, que permita algún tipo de categorización o de ordenación jerárquica. En otras palabras, pese a declaraciones de principios relativas a la esencial presencia del poder en la misma noción de libertad, sobrevuela el espíritu de una perspectiva que apunta a que no hay opciones a las que se otorgue mayor consideración en el momento de establecer el alcance de la libertad –real- que goza un individuo. El esquema de la libertad real, pues, no establece ningún tipo de conexión entre la libertad -real- y el poder de negociación –o poder de resistencia-. Cuanto más alto sea el número de opciones disponibles –y cuanto mayor sea el atractivo de las mismas-, mayor será la libertad –real- de los individuos, sean cuales sean –sean como sean- las opciones consideradas. De lo que se trata, pues, es, sencillamente, de señalar que unos ordenamientos jurídicos que se limiten a garantizar la igualdad ante la ley pueden arrojar un mundo en el que los individuos se hallen completamente desprovistos de cualquier tipo de oportunidad. De lo que se trata, pues, es de poner de manifiesto dicha realidad. Y de poner cartas en el asunto, claro está.

De este modo, pese a la presencia de la conocida defensa de una distribución leximin de las oportunidades (4), la aproximación a la cuestión de la libertad a la que apunta la perspectiva propuesta por Van Parijs es siempre cuantitativa (5). Es por esta razón por la que el constructo político-normativo de dicho autor se ve ya saciado si existe una acción estatal –a través de la garantía de una RB, por ejemplo- que conlleve un ensanchamiento del conjunto de opciones u oportunidades disponibles, siempre y cuando éste sea suficientemente significativo, por un lado, y, por el otro, institucionalmente –técnicamente- estable. Así pues, todo ello se plantea sin que los efectos de una intervención estatal de esta índole sobre la estructura social del mundo en el que tales distribuciones de oportunidades van a tener lugar sean considerados como una variable determinante a la hora de prescribir o no la intervención estatal en cuestión; en otras palabras, todo ello se propone al margen de si dicha intervención estatal garantiza o no la independencia socioeconómica de los individuos.

La idea de libertad propia de la tradición republicana, en cambio, que nace de la preocupación por lograr la consecución de la existencia material de todos los individuos que son considerados ciudadanos plenos, condición necesaria para el ejercicio, precisamente, de su libertad, subraya, lógicamente, la importancia de aquellas opciones cuya disponibilidad pueda conducir a la garantía de la independencia material de los individuos. Por ejemplo, la tradición republicana detecta que ofrecer cierta suma de dinero a un individuo puede proporcionarle cierto número de opciones pero, al mismo tiempo, no garantizar su existencia material –su derecho a la existencia-. Éste puede ser el caso de un artista o de un científico cuyos ingresos dependan de los caprichos de su particular mecenas o patrocinador: el artista y el científico podrán tener un gran número de atractivas opciones a su alcance, pero éstas quedarán sujetas al albur de la mudadiza voluntad de aquel que las proporciona, por lo que se mostrarán inestables y, a la postre, inseguras.

También los trabajadores sociales y los gestores de las políticas sociales han sugerido que éste podría ser el caso de aquellas personas que reciben los subsidios condicionados propios de los actuales regímenes de bienestar –donde los haya-. Sin duda, percibir –por ejemplo- una pensión no contributiva es algo que incrementa el número de opciones al alcance de su beneficiario, pero en ningún caso pueden desatenderse los vínculos de dependencia que la condicionalidad de dichos subsidios hace aflorar entre sus preceptores y la propia administración pública, del

mismo modo que tampoco la presencia de dichos subsidios debe llevar a pensar que de forma automática las asimetrías de poder que originaron la situación de privación que el subsidio pretende corregir han desaparecido.

En este sentido, conviene señalar, de acuerdo con los postulados centrales de la tradición republicana, que el hecho de que la RB pueda ser presentada como una medida de política social preferible a los subsidios condicionados propios de los regímenes de bienestar tradicionales no es algo que responda sólo a las ventajas de tipo técnico que por lo común se le atribuyen, sino también –y sobre todo-, a criterios político-normativos relativos a la mayor seguridad que de aquélla se espera: el funcionamiento de un sistema de RB es menos contingente con respecto a la arbitrariedad de los gestores de los programas de políticas sociales, por lo que el espacio para posibles relaciones de dominación se ve reducido. De este modo, no es un eventual aumento de la cuantía de las prestaciones sociales vinculado a la introducción de la RB, sino la posición social en la que ésta nos sitúa, aquello que hace de dicha medida una opción en materia de política social digna de ser tomada en consideración como contraofensiva –y, quizás, alternativa- frente al avance del proceso de desregulación que caracteriza el capitalismo de los últimos lustros.

Así pues, la tradición republicana da prioridad a aquellos factores que garantizan la independencia material de los individuos, en tanto que ésta constituye la base de su libertad en el seno de una vida social que, sin intervención alguna, tiende a generar todo tipo de asimetrías de poder. En otras palabras, el republicanismo se compromete con el impulso de aquellas opciones que emanan de –o conducen a- un régimen social en el que los individuos son independientes, en el que los individuos gozan de una posición social blindada políticamente que los hace inmunes a cualquier tipo de interferencia arbitraria. De este modo, lejos de perseguir un incremento de las opciones que haga de la toma de decisiones un proceso aparentemente más libre, el republicanismo reivindica la presencia de aquellos mecanismos institucionales que garanticen que tales procesos se podrán llevar a cabo en condiciones de libertad. Al decir de Pettit (2001, 2005), y tal y como se verá más adelante, la tradición republicana entiende que la idea de libertad no gira alrededor de elecciones, entendidas éstas en abstracto –la libertad, por tanto, no está choice-based-, sino que apunta a sujetos situados en el trance de llevarlas a cabo –la libertad se halla, bajo este punto de vista, chooser-based-.

Una vez garantizadas, pues, las opciones cardinales –aquéllas que hacen posible la independencia material de todos los miembros de la sociedad, que es condición necesaria para la materialización del ideal de reciprocidad en la libertad con la que la tradición republicana se compromete –, las opciones que los individuos puedan gozar posteriormente dejan de ser prioritarias desde el punto de vista moral y político, aun cuando la distribución de tales opciones escupa una sociedad con ciertos –no excesivos- niveles de desigualdad con respecto a los bienes materiales. Dicho de otro modo, una vez que las opciones de las que se deriva la independencia socioeconómica se hallan garantizadas, la disponibilidad o no, por parte de los individuos, de un número mayor o menor de opciones es una cuestión que, si bien puede mantener cierta relevancia en el seno de la tradición republicana, resulta secundaria en términos tanto morales como políticos.

Sea como sea, podría plantearse que, en el corto plazo, la distinción entre libertad real y libertad republicana presenta mayor interés teórico que en términos político-prácticos. Huelga decir que, en el mundo actual, un incremento del número de opciones de los individuos más desfavorecidos significaría, muy probablemente, un incremento también de la libertad republicana de los más dominados.

Más aún. Supongamos que nos hallamos ante dos distribuciones de oportunidades distintas bajo las cuales los individuos cuentan exactamente con los mismos niveles de no-dominación, pero en las que, no obstante, el número de opciones de ciertos individuos para gozar esa igual no-dominación en la práctica no es el mismo: en una de estas distribuciones –sociedades-, factores como, por ejemplo, el reparto desigual –pero no desmedidamente desigual, hasta el punto de poner en peligro la ausencia de dominación- de los recursos monetarios podrían conducir a conjuntos de oportunidades disímiles. Pues bien, en este tipo de situaciones, la tradición republicana no dudaría en favorecer las sociedades con mayores oportunidades para algunos.

Sin embargo, es importante resaltar que, al margen de dichas consideraciones, el hecho de que la tradición republicana identifique fuerzas sociales causales que operan en el mundo social real –fuerzas institucionales que la perspectiva de la libertad real desatiende- se convierte en un activo de la mayor importancia tanto teórica como político-práctica en el medio y en el largo plazo.

El quid de la cuestión, pues, radica en el hecho de que el republicanismo detecta con precisión que, aun siendo técnicamente estable una dotación muy elevada de renta que confiera muchas opciones, esta dotación puede ser perfectamente censurable si, pese a ofrecer más opciones, nace de dispositivos de política social que no erradican las fuentes de la dominación en la vida social. Ello puede ser así, quizás por tratarse –tal dotación- de una medida parcial: la libertad republicana, a diferencia de la libertad real, tiene en la RB a una parte del paquete de medidas necesarias, pero no suficientes, para su cumplimiento. Dicho de otro modo, pese a que es evidente que, en el republicanismo, la RB constituye una medida favorable para la libertad, esta tradición ha caracterizado la libertad de un modo institucional y sociológico tal, que la habilita conceptualmente para detectar posibles situaciones de dominación –de ilibertad- en un mundo con RB.

En cambio, la perspectiva de la libertad real, que en su definición de libertad apela a las nociones de oportunidad –de opciones- para superar los límites de la visión formal de la libertad propia del liberalismo doctrinario pero que, como se ha planteado ya, descansa en una Sociología tan ficticia –si no inexistente- como la de los propios liberales doctrinarios; la perspectiva de la libertad real –digo- puede establecer que determinados individuos ya son libres porque gozan de una RB, sin tomar en consideración el hecho de que tales individuos se pueden hallar todavía –o no- en una situación de dominación: de hecho, la posible presencia de asimetrías de poder en la vida social es una variable que jamás entró explícitamente en juego en la configuración de esta perspectiva. Y la Sociología subyacente a una idea de libertad no puede “darse por hecha”: conviene explicitar con qué filtros se ha hecho la fotografía de la vida social de la que arranca un esquema normativo que, finalmente, tiene al mundo real en su punto de mira.

Con todo, no es un eventual aumento de la cuantía o una eventual mejora del funcionamiento de las prestaciones sociales vinculado a la introducción de la RB, sino la posición social en la que ésta nos sitúa, aquello que hace de dicha medida una opción en materia de política social digna de ser tomada en consideración como parte de una contraofensiva –y, quizás, alternativa- frente al avance del proceso de desregulación que caracteriza el capitalismo de los últimos lustros.

3. LIBERTAD DEL SUJETO ELECTOR Y ESTRUCTURA SOCIAL DE LA LIBERTAD: LA RENTA BÁSICA COMO PROYECTO REPUBLICANO PARA SOCIEDADES DE MERCADO.

Lo que interesa poner de manifiesto en este punto, pues, es el hecho de que la aproximación que la tradición republicana hace a la cuestión de la libertad parte, precisamente, de una comprensión profunda de esta sociología de la dominación que dicha tradición, de Aristóteles a nuestros días, ha hecho suya. En efecto, el análisis positivo que discurre a lo largo de la obra de los principales exponentes de esta tradición, fuente de la normatividad que va desarrollándose en ella de forma paralela, no persigue otra cosa que la detección de esas fuerzas institucionales que dibujan los contornos del mundo social y que, a partir de ahí, causan las diversas formas de dominación, lleven éstas a interferencias arbitrarias efectivas o no lo hagan –no vale aquí, pues, la hipotética situación de un esclavo favorecido por la generosidad y buen trato de un amo que, del mismo modo que hoy se muestra benevolente con él, mañana puede dispensarle el más indigno de los tratos sin que ello suponga un quebrantamiento de lo estipulado por la ley-.

Con todo, la opción política republicana recoge esta sensibilidad y apunta a la prescripción de unos dispositivos legales e institucionales capaces de deshacer, a través de la garantía de cierta forma de propiedad, los lazos de dependencia que operan en el mundo social; todo ello, en aras de promover una libertad entendida, precisamente, como ausencia de dominación.

Nótese que dicha opción arranca del manejo de una noción de libertad basada, no en una mera descripción a-sociológica de un eventual proceso de toma de decisiones, por parte de individuos aislados, con respecto a cierta colección de objetos –tal descripción arrojaría una noción de libertad estérilmente pura, absoluta-, sino en una caracterización de las diferentes formas de interferencia interpersonal que pueden constreñir tales procesos de decisión en el mundo social y, de ahí, en un criterio empírico y objetivo concerniente al estatus social que ha de gozar el sujeto elector para que con rigor pueda ser considerado libre.

Este es el sentido en el que, recientemente, Philip Pettit (2001, 2005) ha sugerido que no es la “decisión en sí misma” aquella entidad susceptible de merecer –o no- el atributo de “libre”, sino “el sujeto que la toma”: la libertad, dice Pettit, debe ser chooser-based, no choice-based. “Los sujetos electores –se pregunta Pettit (2005)-, ¿son libres en la medida en que sus elecciones se toman libremente? ¿O las elecciones son libres en tanto que son tomadas por sujetos electores libres? En otras palabras ¿la libertad se basa en la elección o se basa en el sujeto que elije?”. Pettit no duda en afirmar, con el grueso de la tradición republicana, que la libertad social no puede entenderse al margen de la consideración de aquellas condiciones materiales que permiten afirmar –o no- que el sujeto que elije se encuentra en condiciones de libertad –como ausencia de dominación-: la afirmación de la libertad social requiere la presencia de marcas, señales institucionalmente trazadas que indiquen que los individuos se hallan protegidos con respecto a la mera posibilidad de interferencias arbitrarias por parte de instancias ajenas. Así, “según la perspectiva de la libertad basada en el sujeto elector, éste será libre en la medida en que tenga garantizada una posición social con respecto a los demás, y sus elecciones serán libres en la medida en que esta posición garantice que aquél quede libre de interferencias en el momento de hacer las elecciones en cuestión; podemos afirmar que haciendo estas elecciones los individuos ejercen o manifiestan su libertad social en tanto que sujetos electores” (Pettit, 2005). En definitiva, sólo en condiciones de independencia material –y civil-, los individuos pueden alcanzar la posición social del freeman harringtoniano que, a diferencia del bondsman, puede “vivir por su cuenta” y tomar decisiones basadas en juicios también libres (Casassas y Raventós, 2005).

Cuando tales condiciones se cumplen, no existen razones de principio para que un esquema ético-político de cuño republicano se oponga a los intercambios propios del mercado. En efecto, no existen amenazas particulares a la libertad –como ausencia de dominación- de los individuos que participan en relaciones de intercambio en el mercado cuando, previamente, dicho mercado ha sido políticamente constituido de manera tal que, en su seno, no sean posibles las relaciones de dominación que nacen de –y conducen a- asimetrías de poder –contractual- y asimetrías informativas, a la imposición de barreras de entrada, a la fijación arbitraria de los precios, etc (6). Cabe preguntarse, en este punto, en qué medida la posición de retirada o fallback position que la presencia de una RB conferiría a todos los individuos podría suponer un elemento constitutivo esencial para el diseño de una institución social como un mercado

así concebido. En particular, el goce de una RB permitiría poner coto a la “esclavitud a tiempo parcial” o “esclavitud salarial” a la que, en palabras de Aristóteles y de Marx, respectivamente, dan pie los contratos de servicios firmados en ausencia de un sostén material por parte de los trabajadores potencialmente asalariados, quienes no pueden más que “vivir con el permiso” de quienes poseen el control sobre los medios de producción y, con él, el poder de decisión sobre la necesidad de contratarlos o no (Raventós y Casassas, 2004). Así, la garantía de la existencia material –y, a la postre, civil- que una RB supone hace de esta medida un dispositivo que puede ser contemplado como fuerza motriz para el cumplimiento de un ideario republicano que halla en “teóricos del mercado” como Adam Smith o el propio Leon Walras referencias destacadas, en un sentido u otro, para su cumplimiento en el mundo contemporáneo.

El mismo Philip Pettit, también en el texto del que se han extraído ya algunas citas (Pettit, 2005), recuerda, muy acertadamente, que “Adam Smith era más fiel [que Rousseau] al republicanismo clásico, e inherentemente más persuasivo, cuando insistía en que, lejos de amenazar la libertad republicana, el mercado podía reducir la dependencia y la dominación [...]. En un mercado de trabajo de funcionamiento apropiado, por ejemplo, nadie dependería ni viviría a merced de ningún dueño: todos podrían cambiar de empleo en caso de encontrarse en el lance de sufrir una interferencia arbitraria”. En un régimen republicano, pues –prosigue Pettit-, “[el mercado] respeta la posición de ausencia de dominación con respecto a los demás de la que puedan gozar los individuos, permitiéndoles realizar intercambios sobre una base no coercitiva. Es más, el mercado puede incluso fortalecer dicha posición a través del fomento de su ejercicio y de su reconocimiento”.

¿Puede la RB coadyuvar al proceso de constitución política del mercado –de un mercado libre de asimetrías de poder en el que individuos dotados de una inexpugnable posición social se vean habilitados para firmar contratos efectivamente libres-, proceso que se ha presentado como condición necesaria para hacer de las sociedades contemporáneas sociedades efectivamente civiles? ¿Puede la RB constituir un elemento esencial para la tarea, esencialmente republicana, de promoción política de una mano invisible que asigne recursos entre individuos cuya capacidad de elegir libremente haya sido dispuesta y blindada institucionalmente? ¿Puede la RB, por lo tanto, convertirse en una pieza indispensable para una acción política dirigida a que esta supuesta mano invisible, lejos de verse eclipsada por el puño visible de los más poderosos

contendientes de un auténtico *bellum omnium contra omnes*, devenga un instrumento para la puesta en funcionamiento de un sistema descentralizado de intercambios realmente libres en todas las esferas de la vida social?

Tal y como ha sido planteado, unida a la sensibilidad moral que inspira el grueso de la tradición en cuestión, la consciencia sociológica con que la tradición republicana ha afrontado su fotografía de la vida social, una fotografía que arroja un mundo henchido de asimetrías de poder, exige la reivindicación de mecanismos institucionales orientados a la conformación política de un régimen de “sujetos electores libres”. En este sentido, más allá del importe que pueda alcanzar y del número de opciones que pueda poner al alcance de los individuos, la garantía de una renta de base suficiente para cubrir las necesidades elementales de la vida juega un papel políticamente crucial en la medida –y sólo en la medida- en que sea capaz detonar un orden social en el que mercados –de trabajo, muy especialmente- sin asimetrías de poder y, por tanto, efectivamente libres permitan una asignación eficaz y apropiadamente flexible de los recursos y de los talentos y, así, se erijan en los cimientos en los que repose una sociedad más eficiente (7), por un lado, y, por el otro, capaz de satisfacer el requisito de reciprocidad en la libertad con el que la tradición republicana se compromete en última instancia.

Notas

* Este texto ha sido elaborado en el marco del proyecto de investigación BFF2002-04394-C02-01, financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el FEDER. Asimismo, algunos de los elementos que aquí aparecen han sido pensados y discutidos de modo embrionario en Casasas y Raventós (2005). Quede constancia de mi gratitud hacia Daniel Raventós por los debates mantenidos a propósito del texto citado y de otros tantos escritos conjuntamente.

(1) Para un estudio detallado acerca de las implicaciones normativas de la asunción de ciertas nociones de autopropiedad en la filosofía política contemporánea, véase Mundó (2005).

(2) La retórica de la “civilización” –la politeness- opuesta a la “barbarie” que hacen suya varios miembros de la escuela histórica escocesa –entre ellos, sobre todo, Adam Ferguson y, también,

Adam Smith- echa sus raíces, precisamente, en una fotografía materialista de la evolución de las sociedades humanas que apunta a la prescripción de dispositivos político-institucionales prontos a arrancar de cuajo las fuentes de las asimetrías de poder que permean el conjunto de la vida en sociedad de los humanos (Casassas, 2005).

(3) De ahí, por ejemplo, el anhelo de Maquiavelo de poner coto al faccionalismo, anhelo que es recogido, más de dos siglos más tarde, por un Adam Smith que ve aparecer también el peligro de faccionalismo, de vieja y de nueva planta, tardofeudal y protoindustrial, en las posiciones de poder, heredadas o recientemente conquistadas, que se asientan en el seno de la sociedad en transformación que es la Escocia del siglo XVIII.

(4) Van Parijs (1995) denomina ordenamiento leximin de la oportunidad al principio según el cual, en una sociedad libre, la persona que cuente con menos oportunidades no deberá tenerlas menores que aquéllas de las que disponga la persona con menos oportunidades dentro de cualquier otro ordenamiento que podamos articular.

(5) Ciertamente es que el constructo filosófico de Philippe Van Parijs alberga una aproximación sociológicamente consciente, institucional, a la forma en que se obtienen los empleos, así como a los procedimientos, bien poco neoclásicos, a través de los cuales se fijan los salarios. En el esquema de la “libertad real para todos” (Van Parijs, 1995), se asume que “las rentas asociadas a los empleos que ocupamos constituyen el componente preponderante [de la desigualdad en lo que respecta a las dotaciones de las que gozamos a lo largo de nuestra existencia]. Los ocupemos en razón de los talentos que poseamos, de la educación de la que hayamos disfrutado, de la ayuda de parientes o de amigos que nos hayan podido informar o apoyar, de la ciudadanía de la que gocemos, de la generación a la que pertenezcamos o de la localidad en la que residamos, estos empleos constituyen un privilegio. El valor de este privilegio corresponde a la distancia que media entre la remuneración efectiva de un empleo y la remuneración de competencia del mismo empleo que arrojaría una distribución apropiada de las dotaciones” (Vanderborght y Van Parijs, 2005: 65). Este análisis, sin embargo, pese a la agudeza sociológica con la que arrancan los principios criterios para el establecimiento de la cuantía de la RB, no tiene implicación alguna en punto a determinar la vulnerabilidad social o no de los perceptores de la RB una vez situados en la posición social –de sujeción a algún tipo de dominium o no- que les reserva

este mundo con RB: sea cual sea el importe de la RB, ¿sitúa ésta a los individuos a resguardo de cualquier tipo de relación de dominación ejercida sobre su persona? La perspectiva de la libertad real no se halla en condiciones de dar respuesta a tal interrogante.

(6) Conviene recordar, en este sentido, que el proyecto intelectual y político de Leon Walras, activo militante socialista a la par que economista teórico, apuntaba a la introducción de todos aquellos dispositivos institucionales necesarios para hacer realidad un escenario social como el definido por su teoría del equilibrio general.

(7) Para un análisis de la mejora en la división y especialización del trabajo, así como de los mayores niveles de libertad en la planificación de la actividad productiva de acuerdo con las propias disposiciones, capacitaciones, intereses y vocaciones –energías productivas hasta el momento bloqueadas– que una RB podría hacer posible, véanse Pinilla (2001) y Raventós y Casassas (2004).

Referencias bibliográficas

Arendt, H. (1959): "Reflections on Little Rock", *Dissent*, Vol. 6, núm. 1.

Casassas, D. (2005): *Propiedad y comunidad en el republicanismo comercial de Adam Smith: el espacio de la libertad republicana en los albores de la gran transformación*, Barcelona: Universidad de Barcelona.

Casassas, D. y Raventós, D. (2005): "Property and Republican Freedom at the Beginning of the 21st Century: Basic Income as a Right of Existence", en prensa.

Domènech, A. (2004): *El eclipse de la fraternidad. Una revisión republicana de la tradición socialista*, Barcelona: Crítica.

Dworkin, R. (2003): *Ética privada e igualitarismo político*, Barcelona: Paidós.

- Mundó, J. (2005): “Autopropiedad, derechos y libertad (¿debería estar permitido que uno pudiera tratarse a sí mismo como a un esclavo?)”, en M.J. Bertomeu, A. Domènech y A. de Francisco (eds.), *Republicanismo y democracia*, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Pettit, P. (1999): *Republicanismo. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Barcelona: Paidós.
- (2001): *A Theory of Freedom: From the Psychology to the Politics of Agency*, Nueva York: Oxford University Press.
- (2005): “Freedom in the Market”, *Politics, Philosophy and Economics*, en prensa.
- Pinilla, R. (2001): “¿Es posible una Renta Básica eficiente? Evaluación económica de la Renta Básica”, en D. Raventós (coord.), *La Renta Básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Ariel: Barcelona.
- Raventós, D. y Casassas, D. (2004): “La Renta Básica y el poder de negociación de ‘los que viven con permiso de otros’”, *Revista Internacional de Sociología*, núm. 34.
- Vanderborght, Y. y Van Parijs, P. (2005): *L'allocation universelle*, Paris: La Découverte.
- Van Parijs, P. (1995): *Real Freedom for All*, Oxford, Clarendon Pr.

PROPIEDAD Y LIBERTAD: DOCE TESIS SOBRE LA DEFENSA REPUBLICANA DE LA RENTA BÁSICA.¹

David Casassas² y Daniel Raventós³

INTRODUCCIÓN

De algún modo, esta ponencia puede verse como una continuación de nuestras contribuciones al “debate de la *Basic Income Studies*” sobre “Renta básica y el legado republicano”: queríamos insistir en algunos puntos y clarificar otros. Esta es la razón por la que hemos pensado que dar a nuestra presentación la forma de doce tesis enunciadas sumariamente puede ser una buena forma de poner algo de orden en torno a todas estas cuestiones. Esperamos que éste sea el caso.

1

Nuestra perspectiva arranca de un punto de partida que debe ser enfatizado muy claramente: el republicanismo gira en torno a la idea, central en dicha tradición, de que los individuos no pueden ser libres si su existencia material no se halla garantizada políticamente.

-
1. Texto de una ponencia presentada en el XII Congreso del Basic Income Earth Network (“Desigualdad y desarrollo en una economía mundializada: la opción de la renta básica”), celebrado los días 20 y 21 de junio de 2008 en el University College de Dublín.
 2. Miembro del Consejo Editorial de SINPERMISO y secretario del *Basic Income Earth Network*.
 3. Miembro del Comité de Redacción de SINPERMISO y presidente de la Red Renta Básica. Su último libro es *Las condiciones materiales de la libertad* (El Viejo Topo, 2007).

2

Ahora bien, ¿cómo establecer los límites sociales de la comunidad cuyos miembros deberían tener su existencia políticamente garantizada? Históricamente, han existido dos formas de republicanismo: el republicanismo oligárquico y el republicanismo democrático. Ambos han compartido la misma concepción de la libertad –los individuos no pueden ser libres si su existencia material no está garantizada–; la diferencia radica en el hecho de que la porción de la población llamada a tener garantizado el derecho a la existencia material no es para ambas formas de republicanismo la misma.

3

Según el republicanismo oligárquico, la libertad sólo alcanza –y sólo debe alcanzar– a aquellos hombres que poseen alguna forma de propiedad, algún conjunto de recursos materiales que los haga independientes.

4

Por el contrario, el republicanismo democrático sostiene que la libertad debe alcanzar a todos los hombres y mujeres que viven en la comunidad. Todos los individuos deben tener su existencia material políticamente garantizada. En el mundo contemporáneo, en el que la ciudadanía formal ha sido universalizada, la perspectiva que debe abrazarse es la del republicanismo democrático.

5

Es importante advertir que el republicanismo no entiende la igualdad como *igualdad de recursos*; antes bien, concibe la igualdad como lo que podríamos denominar *libertad recíproca*. En efecto, la *igualdad*, la *reciprocidad en el ejercicio de la libertad* emerge en una comunidad en que las instituciones políticas reconocen la igualdad civil de todos sus miembros y, por tanto, confiere a todos ellos el estatus de actores sociales materialmente independientes.

6

Según el republicanismo, todas las interferencias arbitrarias limitan la libertad individual. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que algunas de ellas son normativamente más relevantes que otras cuando se trata de comprender cómo actúan las instituciones sociales actuales y cuando se trata de prescribir cómo deberían hacerlo. Ello es así porque tales interferencias –y no otras– se hallan íntimamente vinculadas a los mecanismos fundamentales que rigen la dinámica de las sociedades humanas, mecanismos que incluyen, por ejemplo, ciertas formas de lucha de clases. En otras palabras: las estafas o las mentiras son interferencias arbitrarias que pueden tener efectos negativos en la vida de los agentes interferidos. Sin embargo, la estructura de las sociedades contemporáneas no se basa en estafas y mentiras, sino en derechos de propiedad. Ello nos permite afirmar que la principal distinción que debe hacerse para comprender las sociedades contemporáneas es la distinción entre ricos y pobres. Veamos por qué.

7

Ya hemos dicho que lo que realmente importa a fin de construir y consolidar la libertad individual es el goce de independencia material. Es por ello por lo que nos interesa retomar la distinción aristotélica entre gente rica y pobre. “Gente rica” y “gente pobre” significan, respectivamente, “gente independiente” y “gente dependiente” (de otros). Esta distinción es normativamente más relevante para calibrar el alcance de la libertad que las distinciones que emanan del uso de criterios basados en los niveles de ingresos, como el 50% de la renta per cápita. De hecho, según el republicanismo, alguien puede tener niveles de ingresos muy altos –porque el amo o propietario de la unidad productiva es benévolo o porque un nivel muy alto de renta básica es sostenible– sin que ello signifique que esa persona sea libre –o “más libre” que antes de la introducción de tal renta básica–. De este modo, lo que debe analizarse es si, en su existencia material, esa persona es independiente de la voluntad de otros o no. En las sociedades contemporáneas, la gente rica suele poseer un conjunto de recursos materiales que les garantiza la existencia, y la gente pobre suele tener que venderse a sí misma, cinco días a la semana o más, a los propietarios de esos recursos materiales a fin de subsistir, habitualmente convirtiéndose en trabajadores asalariados.

8

Por razones tanto normativas como técnicas que no tenemos tiempo de especificar ahora, pensamos que una renta básica de una cantidad al menos igual al umbral de pobreza es la mejor forma, en las sociedades contemporáneas, de garantizar la existencia material al conjunto de la población, de acuerdo con el ideario del republicanismo democrático.

9

No obstante, es importante tomar conciencia de que, además de este “suelo”, debe considerarse también la introducción de algún tipo de “techo”. Veamos por qué. En las sociedades capitalistas de hoy día, aquellos individuos o grupos de individuos que poseen grandes sumas de recursos materiales –especialmente las empresas transnacionales– tienen la capacidad de interferir arbitrariamente en el conjunto de oportunidades de millones de personas: tienen la capacidad de moldear la estructura de los mercados y de condicionar la naturaleza de economías enteras; tienen la capacidad de imponer, en el seno de las unidades productivas, las condiciones de trabajo de quienes dependen de ellos para vivir; tienen la capacidad de desposeer a millones de personas pobres –dependientes– de los medios necesarios para sostener, tanto en países pobres como en países ricos, formas tradicionales o alternativas de gestionar el ámbito productivo; tienen, finalmente, la capacidad de condicionar la agenda y las decisiones políticas. Tal como un perspicaz Franklin Delano Roosevelt puso de manifiesto en su “Discurso sobre el Estado de la Unión” de 1935, “es preciso deshacerse de esa concepción de la adquisición de la riqueza que, a través de la obtención de beneficios excesivos, genera un desproporcionado poder privado que habilita a unos cuantos para interferir en los asuntos privados y, para nuestra desgracia, también en los asuntos públicos” (1). Es por ello por lo que resulta de suma importancia entender que la renta básica debe constituir “sólo” una parte de un *paquete de medidas* destinado a garantizar la existencia material de todos los individuos y la posibilidad de que éstos pongan en práctica sus planes de vida propios. Y es por ello también por lo que resulta crucial entender que dicho “paquete de medidas” debe trabajar en dos frentes, esto es, debe perseguir dos objetivos fundamentales: en primer lugar, la garantía de una base material que confiera niveles relevantes de poder de negociación a todos los individuos –de ahí el importante papel de la renta básica–; y,

en segundo lugar, el control de las grandes acumulaciones de riqueza y poder económico –de ahí la necesidad de interferencias no-arbitrarias por parte de los poderes públicos tendentes a erradicar los lazos de dependencia que operan en el seno de la vida social, lo que exige, sin ir más lejos, una regulación de los mercados tendente a favorecer la participación de todos los individuos en procesos de intercambio descentralizados verdaderamente libres de relaciones de dominación. Sin esta segunda pata del mencionado “paquete de medidas”, una renta básica –incluso una renta básica substancial– podría mostrarse incapaz de ensanchar los conjuntos de oportunidades de los individuos y de proporcionarles libertad efectiva. En efecto, incluso con una renta básica elevada, mi capacidad para poner en práctica mis planes de vida puede disminuir radicalmente si los derechos de propiedad (*privada*) están concebidos y ejecutados de tal manera que quedo, precisamente, *privado* de la oportunidad de realizar ciertas actividades: por ejemplo, la presencia de barreras de entrada a los mercados o, simplemente, la “apropiación originaria” de los medios de producción por parte de unos pocos pueden excluirme de cualquier opción de acceder al uso de tales medios de producción y, todavía más, de convertirlos en mercancías prestas a ser realizadas en los mercados de bienes y servicios– (2).

10

¿Y qué hay de la virtud cívica? ¿Socava la incondicionalidad de la renta básica la estructura moral de un orden social que se pretenda republicano? Estas cuestiones exigen, de entrada, una definición pormenorizada de la virtud cívica. La virtud republicana debe entenderse como un conjunto de disposiciones cognitivas orientadas a un doble objetivo. En primer lugar, la virtud es la capacidad del individuo de administrar racionalmente los recursos que constituyen su esfera privada manera tal, que puedan poner en práctica de forma efectiva sus planes de vida, y hacerlo de forma consistente con lo que uno es, puede ser y quiere ser. En segundo lugar, la virtud es la capacidad del individuo de participar en el proyecto colectivo que constituye la articulación y reproducción de esas instituciones políticas que deben garantizar su libertad. Ello significa que, por lo menos de acuerdo con nuestra versión del ideal republicano, la virtud cívica no está ligada a ninguna doctrina comprehensiva. Insistimos: la participación de los individuos en la esfera pública no está guiada por ninguna noción de la buena vida, sino por la conciencia, por parte de aquéllos, de que la oportunidad de poner en práctica sus propios

planes de vida depende del éxito de las instituciones políticas en dismantelar toda forma de lazo de dependencia material, en hacer de la vida social un espacio que garantice a los individuos verdaderas oportunidades para que desplieguen sus identidades. De hecho, ésta es la principal razón por la que las instituciones públicas republicanas deberían mostrar un profundo interés en introducir medidas destinadas a universalizar la independencia material como la renta básica. Así, la incondicionalidad de la propuesta de la renta básica no sólo no socava la estructura moral de un orden social republicano, sino que constituye una herramienta necesaria para la emergencia de tal orden republicano.

11

La renta básica puede dejar de ser el mejor medio de garantizar la independencia material a todos los individuos. Podría ocurrir que otras propuestas o aun mecanismos actualmente existentes se mostraran capaces de garantizar, de acuerdo con el ideario republicano, la existencia material de los individuos y, así, resultan capaces de desempeñar el papel que pensamos que la renta básica puede jugar en las sociedades contemporáneas. Lo que haría falta en tal caso, en punto a enjuiciar mecanismos o escenarios alternativos, es un conjunto de criterios normativos y técnicos bien definido que nos permitiera comparar y seleccionar una de las opciones disponibles.

12

Permítasenos acabar planteando en términos muy generales algo de lo que pensamos que conviene tomar en consideración cuando se defiende, desde una perspectiva republicana, un camino político hacia una posible “sociedad de renta básica”. En efecto, resulta a todas luces necesario evitar posibles e importantes errores como los que a continuación se consignan. Nos parece que sería erróneo (1) sostener que la renta básica constituye una medida meramente técnica y, por tanto, apolítica; lo mismo que (2) también lo sería afirmar que la renta básica tiene *per se* una naturaleza anticapitalista; como (3) también sería erróneo sostener que la renta básica no es una medida merecedora de consideración porque no es condición suficiente para poner fin al capitalismo. Importantes dosis de pormenorizado análisis consecuencialista resul-

tan harto necesarias a fin de evaluar normativamente, de acuerdo con el ideario republicano, los muy diversos escenarios que podrían emerger de los muy diferentes tipos de renta básica que pueden implantarse.

Notas:

(1) Roosevelt, F.D. (1999) [1935]: *State of the Unions 1933-1945*, Groningen: University of Groningen (Department of Alfa-informatica).

(2) Huelga decir que con ello no estamos sugiriendo que todos los dispositivos y servicios prestados por los Estados de Bienestar –allá donde los haya– deban ser desmantelados. Todo lo contrario: el acceso universal a la sanidad, a la educación y a un amplio abanico de prestaciones sociales en especies son tan importantes como la renta básica y las restricciones a la acumulación de poder económico para el objetivo de asegurar la posición social de los individuos en tanto que ciudadanos materialmente independientes. De hecho, no es sino la consideración de la importancia de este tipo de mecanismos institucionales lo que nos lleva a presentar la renta básica como parte de un “paquete de medidas”.

Traducción para www.sinpermiso.info: Daniel Escribano

EL INGRESO CIUDADANO FRENTE A LA (APARENTE) RENOVACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Rubén M. Lo Vuolo¹

1. LOS REGÍMENES INFORMALES DE BIENESTAR: UN “MIX” PERSISTENTE

Los sistemas de protección social (SPS) en América Latina (AL), especialmente en aquellos países considerados *pioneros* en la implementación de políticas de seguro social, fueron fundados con objetivos universalistas e intentando replicar los modelos operativos de los sistemas europeos. Sin embargo, en la práctica se desarrollaron de manera fragmentada, con estructuras que favorecieron una dinámica corporativa y establecieron límites a la expansión de la cobertura y el acceso a beneficios igualitarios de los distintos grupos de población.

Para explicar estos procesos, los estudios acerca del origen y expansión de los SPS latinoamericanos contrastan dos dinámicas políticas. Por un lado, se enfatiza el papel de los grupos de presión política identificados generalmente con sectores laborales, que fueron obteniendo beneficios diferenciados al Estado; por otro lado, se señala a las elites gubernamentales otorgando beneficios segmentados con el objetivo de cooptar a ciertos grupos y dividir a la clase trabajadora. El resultado de estas dinámicas, es una organización política de los SPS donde una suerte de “inclusión” selectiva en los diseños institucionales convive en permanente tensión con un discurso universalista de reconocimiento de derechos igualitarios para toda la ciudadanía.

1. Investigador Principal, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp), Rodríguez Peña 557 - 2F (1020) Buenos Aires, Argentina. Tel/Fax: (54-11) 4371-5136/9079 (<http://www.ciepp.org.ar>).

En cualquier caso, los estudios comparativos de estructuras normativas y niveles de cobertura de beneficios sociales, señalan que hacia la década de 1970 muchos países latinoamericanos exhibían sistemas bastante extendidos en comparación con otras regiones de economías con desarrollo similar. Estas estructuras “híbridas” en comparación con los tradicionales regímenes de Estado de Bienestar (EB) europeos mostraban idiosincrasias particulares que dificultaban su identificación con las tipologías estilizadas de “regímenes de EB”.

Si bien la arquitectura de los Estados sociales latinoamericanos reflejaba la respuesta a la transición desde sociedades rurales y de inmigración reciente a la sociedad industrial y urbanizada, con sus correlatos demográficos y familiares, lo cierto es que AL nunca llegó a replicar la urbanización, la industrialización, los modelos familiares nucleares “tradicionales” y los mercados laborales formales como los países Europeos occidentales. No sólo esto no sucedió, sino que buena parte de la región ingresa, antes de completar la industrialización y la primera transición demográfica en procesos propios de la sociedad post-industrial y de la segunda transición demográfica.

La presencia del sector informal (tanto desde la perspectiva de la organización de la economía como del empleo) es crucial para entender la matriz política de la política social en la región. De hecho, se ha llegado a caracterizar los regímenes de bienestar de la región como de “seguridad informal” [*informal security regimes*], sugiriendo que, hasta la década del ochenta, sus matrices de responsabilidad institucional [*institutional responsibility matrix*] oscilaron entre “informal-conservador” o “conservador-informal”, dependiendo si “*el énfasis es puesto en las características institucionales existentes o ausentes*”. Las recientes reformas marcarían una tendencia hacia matrices del tipo “liberal-informal”.

La presencia del denominado sector informal refleja así un particular modo: i) de regulación de la economía y la sociedad; ii) de establecer prioridades en la política gubernamental; iii) de manifestar las brechas entre lo que establecen las normas y el funcionamiento efectivo de las políticas. Estas particularidades limitan las posibilidades efectivas de funcionamiento del “circuito virtuoso” entre empleo y protección social.

Por ejemplo, históricamente en la región se sostuvo un discurso que confió en una retroalimentación de la siguiente dinámica: la protección social incrementa la productividad;

la productividad aumenta los salarios; los salarios aumentan la protección social. El costo económico asociado a la protección social se suponía contrarrestado con el beneficio económico de aumento de la productividad y el empleo. A esto se le sumó una apuesta a la dinámica propia de los modelos “duales”, confiando en que el sector moderno arrastre al sector atrasado.

Los problemas de la apuesta a esta mecánica se hicieron evidentes en los años setenta y agudos en los ochenta. Estos problemas facilitaron el uso de la región como laboratorio para la aplicación de las políticas más extremas del llamado Consenso de Washington (CW). Bajo la conducción de una especie de “Liberalismo Social”, la región se embarcó en un proceso de retracción profunda de los SPS durante el cual el declamado objetivo universalista de los SPS fue confrontado con el argumento que no servía para cuidar el interés de los pobres. En su lugar se debía segmentar las instituciones de protección social, fortalecer la relación entre beneficios y contribuciones, preferentemente a través del seguro privado, al tiempo que los grupos más pobres recibirían subsidios directos a través de los programas de asistencia social. El reconocimiento por parte de las instituciones públicas de las diferencias en los ingresos de las personas se convirtió en un dogma que guió la gestión administrativa.

Para los SPS de AL fueron claves tanto las reformas institucionales de las políticas como las reformas de las normas que regulan las relaciones laborales. Esto creó una variedad de canales por donde se profundizaron la segmentación del mercado de empleo, la descalificación de la fuerza de trabajo y la precariedad de la relación de empleo en diversas formas. Como resultado, un número creciente de trabajadores pasaron a funcionar en relaciones laborales distantes del trabajo “normal” mientras el costo laboral decreció fuertemente.

Los resultados de estos experimentos en AL fueron altamente negativos. Durante la década de 1990 el índice de Gini se incrementó en casi todos los países (excepto Colombia y Uruguay), tomando valores entre 0,45 (Uruguay) y 0,65 (Brasil). Al comienzo de la década, el desempleo abierto promediaba el 9%, mostrando una tendencia marcadamente creciente, con picos del 20% en Argentina y del 16% en Uruguay, Colombia y Venezuela. Asimismo, la participación del empleo público disminuyó y los servicios de baja productividad aumentaron. Conjuntamente con la caída de la cobertura de la seguridad social dos tercios del empleo generado durante este

período es informal (incluyendo a los micro-emprendimientos). Las condiciones de empleo precario aumentaron para hombres y mujeres.

El sector informal aumentó desde un promedio regional del 43% de la población empleada urbana en 1990 a 47% en 2002. Las razones principales son la reducción del empleo público formal, el crecimiento más lento del empleo en las grandes empresas en comparación con el crecimiento de la oferta laboral, la expansión laboral de las micro-empresas, el servicio doméstico y el empleo por cuenta-propia, el aumento de la “flexibilización” laboral en el sector formal, la subcontratación de trabajo *part-time* y trabajadores sin contratos.

Los frustrantes resultados económicos y sociales fueron minando el apoyo electoral de los representantes locales del *Liberalismo Social* y facilitaron el ascenso de agrupaciones políticas ubicadas más a la “izquierda” del espectro ideológico. Paralelamente la región retomó un sendero de crecimiento económico², favorecida por un contexto internacional más favorable por los altos precios de las *commodities* y menor costo financiero. En este contexto, la región mejoró notablemente sus saldos fiscales y comerciales, otorgando mayor solidez a las políticas cambiarias.

Las visiones más optimistas postulan que esta nueva fase de crecimiento económico combinada con los nuevos gobiernos puede reeditar el círculo virtuoso entre mercado de empleo y expansión de la protección social. No obstante, después de años de crecimiento, el desempleo está descendiendo con una elasticidad cada vez más baja³, mientras la informalidad, las precarias condiciones laborales y las diferencias salariales entre los sectores formal e informal no mejoran. En general, las remuneraciones de los trabajadores informales perdieron en términos relativos, al igual que los salarios del sector público correspondientes en su mayor parte a servicios sociales. Esto último explica en parte la reversión de los déficit fiscal.

Pese a ello, el “renovado” pensamiento económico y social del llamado neo-estructuralismo en la región comparte la confianza distributiva ortodoxa que ve en la consistencia de la política

2. Según las estimaciones de CEPAL, el crecimiento en América Latina y el Caribe fue del 2,2% en 2003; 6,2% en 2004; 4,7% en 2005, 5,6% en 2006 y 5,6% en 2007. Las proyecciones para el 2008 son del 4,8% (<http://www.eclac.cl>).

3. Según CEPAL, la tasa promedio de desempleo fue del 11% en 2002, 9,1% en 2005; 8,6% en 2006 y 8% en 2007.

macroeconómica la garantía de crecimiento económico y derrames positivos sobre el empleo, los salarios y el bienestar de la población. Como resultado, a pesar de la retórica oficial que cuestiona las reglas económicas de los noventa, aún existe una amplia aceptación del rol jugado por la segmentación en el mercado laboral y el *mix* de bienestar construido durante estos años.

Consistentemente, los renovados postulados y programas en políticas sociales no muestran cambios que modifiquen las estructuras de los regímenes de bienestar. Para explicar este argumento, en una primera instancia voy a discutir los diferentes enfoques acerca del sector informal. A continuación, voy a analizar algunas políticas públicas actualmente vigentes.

2. NUEVOS PROGRAMAS PARA LOS VIEJOS REGÍMENES INFORMALES DE BIENESTAR

El concepto de sector informal no tiene un significado preciso. Su origen apunta a identificar una forma particular de la relación entre las políticas públicas y la economía, por lo cual el concepto se ha ido modificando acorde con la visión económica prevaleciente y con el rol que se le fue otorgando en la región al Estado. En su origen, las acciones políticas hacia el sector informal estaban asociadas con las políticas macroeconómicas de largo plazo, que ayudarían a agilizar el proceso de formalización y de allí a erradicar la pobreza. Luego, se lo asoció a un fenómeno virtuoso que más bien debía ser promovido para favorecer y generar empleo que pondría coto a la pobreza. Con los procesos de retracción de los SPS bajo la inspiración del CW, el sector informal es visto como un problema estructural vinculado a la pobreza y las políticas hacia el mismo se ocupan de administrarlo y controlarlo de modo tal que su presencia no altere el funcionamiento de las instituciones de protección social del cuerpo más saludable de la sociedad.

Todas estas confusiones son reflejo de posturas políticas y a la vez de las diversas expresiones de la informalidad en relación con el mercado laboral y el SPS. Bajo ese concepto se agrupan actividades heterogéneas pero que normalmente involucran trabajadores poco calificados de baja productividad; por ejemplo, trabajadores por cuenta propia, trabajadores domésticos,

empleados de micro-empresas, etc. Como porcentaje de la fuerza laboral urbana empleada, en 2001-2004 el sector informal promedió 47% en 18 países (la información no está disponible para Cuba y Haití). Los porcentajes oscilaron (del más bajo al más alto) entre el 29 y el 43% en Chile, Costa Rica, Panamá, Argentina, Brasil y Uruguay; entre 50 y 63% en El Salvador, Ecuador, Paraguay, Venezuela, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Bolivia. Siendo excluidos del seguro social, estos trabajadores no tienen cobertura de las leyes laborales mínimas y de los ajustes salariales producto de las negociaciones entre el capital y el trabajo que se realizan para el sector formal.

La participación de la informalidad en el sector rural fluctúa entre el 29 y el 55%. El trabajo por cuenta-propia y el trabajo familiar no pago promedian el 56% del total de la fuerza laboral rural, alcanzando entre el 69 y el 86% en algunos países. Los porcentajes más bajos se encuentran en Costa Rica y Chile, con 26 y 36% respectivamente.

Esta diversidad de ocupaciones hace que la informalidad sea la principal fuente de trabajo flexible y difundido en la mayoría de los sectores económicos. El llamado sector informal no es un sector aislado y sin conexión con el resto de la sociedad y la economía. En la práctica está integrado al sistema económico y social cumpliendo dos funciones: i) actúa como un elemento de permanente flexibilidad en el mercado laboral, y ii) reduce los costos del sector formal, proveyendo insumos a un precio bajo. Esto incluye empresas y familias, como lo muestra el trabajo doméstico.

Pero además, su carácter de “ilegal” y la estrecha vinculación entre el sector informal y la pobreza, legitima un particular modo de regulación política que transfiere la mayor parte de la culpa de su existencia a los propios afectados. La identificación de la informalidad con el no cumplimiento de normas legales facilita la continuidad de la fragmentación de la política social, dividida entre aquellos que tienen derecho a cobertura social en instituciones típicas del seguro social y los que sólo pueden acceder a beneficios asistenciales por su situación de pobreza.

Esto es, la continuidad de la visión sobre el sector informal y la pobreza impuesta durante la vigencia del Liberalismo Social: se considera un problema estructural que debe ser administrado

y controlado para que no altere el crecimiento económico y el funcionamiento de las instituciones de regulación de la parte sana y moderna de la sociedad. En lo que sigue me ocupo de discutir algunas formas de expresión de este modo de regulación en la renovación del discurso y práctica de los programas sociales en la región..

2.1. Administración del riesgo social: un sistema modular para legitimar la segmentación social

La distribución e intensidad de los riesgos sociales y la forma en que la prevención y reparación de los mismos es atendida entre el Estado, la familia y el mercado son criterios cruciales para la distinción entre distintos regímenes de bienestar. Aludiendo a esta idea, el Banco Mundial (BM) viene difundiendo el enfoque llamado de la “gestión del riesgo social” [*social risk management*] como eje de su “revisión crítica” del tipo de políticas sociales promovidas en el pasado.

El argumento es que los pobres tienen más probabilidad de sufrir una pérdida de bienestar frente a shocks económicos inesperados, debido a su menor disponibilidad de recursos, las escasas posibilidades de diversificar el riesgo de las actividades económicas que realizan y la alta “aversión” al riesgo que poseen. Dos elementos serían claves para resolver esta vulnerabilidad: i) políticas macroeconómicas que estabilicen el ciclo, y ii) un sistema de protección social organizado como un sistema modular de programas donde distintos componentes se ajusten al patrón de riesgo específico de cada grupo social. Bajo estas condiciones, se sostiene, los distintos grupos sociales podrían diversificar sus riesgos.

La apuesta sigue siendo a la promoción de incentivos adecuados desde la política pública que permitan una adecuada administración de la brecha entre los ingresos presentes y el nivel de consumo deseado a lo largo de todo el ciclo de vida. Si se mejora la capacidad de tomar riesgos de los grupos más vulnerables, se podría estimular su *espíritu emprendedor* y promover habili-

dades que permitan a los individuos superar la pobreza por sus propios medios. Esta visión se complementa con la promoción de los micro-emprendimientos y programas condicionados de empleo e ingresos que mejoren el capital humano de los pobres y de allí su capacidad de obtener empleos de mejor calidad.

Para esta los defensores de esta línea de pensamiento, la causa de la informalidad estaría en la *miopía* de los trabajadores para visualizar los beneficios de estar asegurados, como así también por las ineficiencias de las instituciones de seguros sociales que, al no ser modulares y segmentados por grupos de riesgo, no incentivan la incorporación de los grupos más desfavorecidos. Idealmente, este problema debería ser resuelto por las compañías privadas de seguros, pero las altas primas o los co-pagos que deberían exigirse a los grupos de mayor riesgo, hacen imposible que los individuos más pobres tengan acceso a tales servicios. La solución es la combinación ya conocida: seguro social obligatorio administrado por compañías privadas de seguro. La naturaleza obligatoria del sistema ayudaría a superar la miopía de los trabajadores mientras que el carácter social permitiría quebrar la identidad individual entre riesgo y prima, para lo cual se deberían subsidiar las primas de los grupos de bajos ingresos.

En este discurso pueden identificarse varios elementos normativos para la política pública que indican una continuidad con los postulados del CW. Primero, la política macroeconómica es la prioridad. Segundo, las buenas instituciones sociales serían aquellas que son funcionales al “buen funcionamiento del mercado”. Tercero, la pobreza es resultado de factores aleatorios y de características individuales de los pobres. Cuarto, la solución sería una cuestión de reglas y técnicas adecuadas para administrar y promover ciertos tipos de comportamiento.

De este modo se continúa transfiriendo a los trabajadores la responsabilidad de las patologías del mercado de empleo, deslindando a los empleadores y al Estado de la misma. Esto deriva en la continuidad de consejos de política contradictorios. Por un lado se sigue promoviendo la flexibilidad laboral y reducción de costos laborales como método eficiente de competitividad para la región, pero por otro se insiste en que los seguros sociales son el arreglo institucional más adecuado para los SPS. En este esquema muchos trabajadores de bajos e inestables ingresos quedan excluidos tanto de los mutualismos corporativos del seguro social como de las políticas de asistencia focalizada para los desempleados y pobres seleccionados.

Bajo esta inspiración que sigue vigente en la región, sigue sin atenderse una amplia “zona gris de vulnerabilidad” (en el sentido planteado por) donde transitan trabajadores no registrados que trabajan en compañías formales, en micro-empresas, registrados por menos horas de las que trabajan, todos de bajos ingresos y escasa cobertura social. A esto se suma la práctica generalizada de promulgación de leyes y revocación de estatutos laborales; por ejemplo, los trabajadores *temporarios* de Argentina y Colombia no pagan contribuciones y por ende no tienen derechos sociales y las cooperativas de los trabajadores brasileños que han sido exonerados del acceso a los derechos sociales. Concretamente, la política en este terreno sigue reproduciendo una visión de la ciudadanía segmentada, maleable y variable para distintos grupos sociales.

2.2. Programas de Workfare extendidos: legitimación de la responsabilidad individual y de la inempleabilidad de los trabajadores vulnerables

El término *workfare* se refiere a aquellas políticas que condicionan la percepción de beneficio monetario a la obligación de realizar un trabajo reconocido como contraprestación. El argumento es fomentar la responsabilidad individual sin introducir estímulos negativos a la hora de buscar un trabajo pago.

Argentina es un país pionero en experiencias de este tipo desde la década del noventa. Desde el 2002 funciona el *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD)*. Financieramente apoyado por el BM, el programa refleja una contradicción persistente en este tipo de acciones: ¿es un programa de ingresos o un programa de empleo? La respuesta sería: es un programa que piensa que el principal motivo de la pobreza es el desempleo y que obligando a ocuparse a las personas en cualquier empleo va a mejorar su posibilidad de inserción laboral y superación de la pobreza.

La principal innovación con respecto a experiencias pasadas es que el PJyJHD promueve la auto-focalización de los beneficiarios quienes se auto-declaran como elegibles a participar del programa. Una vez que el proceso de aplicación y los requerimientos están cumplidos, los beneficiarios son asignados con una tarea, que puede ser de capacitación o un trabajo en una actividad productiva. A diferencia de otros programas de empleo temporal, la tarea demandada como contrapartida no está definida previamente sino que es asignada una vez que el beneficiario es admitido al plan.

Los impactos del programa en la pobreza por ingresos fueron muy bajos. Esto se explica por la combinación de varios factores: i) el mecanismo de selección (y de exclusión); ii) el bajo monto del beneficio que es igual para hogares de diferente tamaño; iii) la exclusión de los empleados pobres, y iv) el bajo presupuesto del programa en relación con la brecha de pobreza. Los impactos en el desempleo tampoco fueron importantes dado que el programa excluye a los grupos que tienen mayores dificultades a la hora de encontrar trabajo (los jóvenes sin hijos y los adultos mayores que no tienen hijos menores no están incluidos). El programa tampoco generó impactos muy positivos ni en el empleo ni en las capacidades de empleabilidad de las personas. Lo que hizo fue incorporar una nueva categoría de ocupación de dudosa rigurosidad técnica: los “ocupados” en el PJyJHD. Pese a ello, es llamativo observar cómo los defensores de programas de empleo universales que proponen que el Estado actúe como Empleador de Última Instancia [*Employer of Last Resort*] defienden el programa de JyJHD como un paso en esa dirección pese a que admiten que “*the effect on unemployment has been somewhat disappointing*”⁴.

Los impactos efectivos del PJyJHD no hay que buscarlos ni en la mejora de la pobreza ni del empleo. Por ejemplo, fomenta el trabajo informal en tanto sus deficiencias de control (o el no control intencionado) promueve que los beneficiarios desempeñen otras tareas precarias y no registradas. Así, genera una selectividad adversa porque los beneficiarios son elegidos en un momento y prácticamente no se actualiza el padrón, pero esos beneficiarios pueden desplazar a los no beneficiarios en trabajos informales. Simultáneamente, el programa estimula la

4. La confusión de estos post-keynesianos heterodoxos es tan grande, que llegan a afirmar que Argentina puede llevar adelante este tipo de programas porque “*Argentina joined the ranks of true sovereign-currency-nations after it abandoned its currency board in January 2002*”.

incorporación de población no-activa que se auto-declara como desocupada pese a no estar participando activamente en la oferta de empleo. También, su utilizó para sustituir empleo público, como así también para sustituir empleo privado dado que el programa subsidia la contratación de sus beneficiarios como forma de “salida” hacia el mercado laboral. Finalmente, el programa tiene impactos muy cuestionables en la división de los roles femeninos y masculinos en el mercado de trabajo y en la familia.

En la práctica, el programa fue efectivo para: i) apoyar la estrategia de supervivencia de muchos hogares de bajos ingresos en los momentos acuciantes de la crisis; ii) legitimar el empleo precario como actividad ética y reconocida como digna por parte de la sociedad; iii) controlar la organización de los movimientos sociales que pasan a intermediar en su distribución en relación directa con los organismos oficiales; y iv) atraer de lealtades políticas y capturar votos.

Este programa continúa afianzando los principios de organización del mercado laboral y del sistema de políticas sociales cuyas estructuras fueron sentadas en la década del noventa. ¿Por qué? Porque: i) afianza la fragmentación y la precariedad laboral como característica estructural del mercado de empleo; ii) pese a que la regla de auto-inscripción suaviza la discriminación de la burocracia, persisten problemas de selectividad por la fecha límite de inscripción, exigencia de condiciones familiares y las propias condiciones de empleo; iii) favorece la discriminación por parte de las burocracias públicas en base a nuevas categorías sociales como la de trabajadores “inempleables”; iv) se inmiscuye en los arreglos familiares de las personas, al extremo de promover la salida de las mujeres beneficiarias a programas como el llamado *Familias* que paga un beneficio si permanecen en el hogar cumpliendo tareas domésticas.

De este modo, el *PJyJHD* como otros programas similares en la región, consolida los mismos principios orientadores de las políticas sociales del CW, promoviendo la ética de empleo en un contexto donde el empleo es muy precario. También, alimenta la imagen del circuito virtuoso entre crecimiento económico, empleo y protección social.

2.3. Micro-finanzas: legitimación de la responsabilidad individual, la falta de espíritu emprendedor y la regulación del capital financiero

Las micro-finanzas son también una propuesta de la revisión de las políticas sociales en AL. El objetivo perseguido, en teoría, es que los trabajadores (desempleados, pobres) empiecen su micro-empresa y que ésta incremente su capacidad y tamaño en el tiempo hasta que se transforme en una actividad productiva auto-sustentada.

Esta idea se corresponde con un discurso particular de las causas de la pobreza: los pobres tienen un problema de *confianza en sí mismos* o una *falta de espíritu emprendedor* que les impediría superar su situación. El acceso al sistema financiero no sólo les permite acceder a fondos sino demostrar que son capaces de devolverlo, lo que los ayudaría a ganar confianza en sí mismos. En este caso, los pobres no se ven a ellos mismos como *beneficiarios* de programas sociales sino como *clientes* o *deudores* de las instituciones de micro-finanzas, con lo cual aumentarían su auto-estima.

Inicialmente, en la región avanzó el llamado enfoque de "préstamos a los pobres", promovido por los movimientos de solidaridad social y reflejado en las cooperativas de crédito establecidas en los cincuenta y los setenta, muchas de ellas organizadas por movimientos católicos, organizaciones de voluntarios y la *United States Agency for International Development* (USAID). En general estas instituciones no tenían gerenciamiento profesional, operaban con tasas de interés bajas y subsidiadas y demostraron ser ineficientes para recuperar los préstamos y retener ingresos para una futura expansión.

Desde mitad de los años ochenta, muchos fondos de donantes desaparecieron y el movimiento del crédito cooperativo se desvaneció, dando lugar al avance de una visión que pone énfasis en el crecimiento sustentable de las instituciones de préstamos. El argumento es que si una institución tiene un buen desempeño y los préstamos tienen altas tasas de repago, puede concluirse

que los clientes mejoran su bienestar y superan la pobreza. Así avanzaron instituciones que consiguieron la llamada “sustentabilidad”, al tiempo que se verificaban procesos en los cuales bancos comerciales o tradicionales entidades financieras entraban a operar en micro-finanzas [*downscaling*]⁵. A partir de aquí, las evaluaciones de los programas se basan en las tasas de repago, el riesgo de los portafolios y otros indicadores típicos del sector financiero.

En este contexto, uno de los problemas serios de en América Latina es el casi nulo desarrollo de otros servicios más allá del micro-crédito (ahorro, fondos de garantía, capital de riesgo, seguros de bienes y de personas, etc.). No existen muchas experiencias destacables en la región de instituciones que presten servicios de ahorro y otros servicios de apoyo a los clientes de micro-créditos. No debe extrañar, porque estos servicios suelen desarrollarse en torno a organizaciones mutuales y cooperativas que fueron desarticuladas con la ola de reformas financieras e integración a los mercados internacionales de capital. No es un dato menor que uno de los casos más citados como “exitosos” en la región, el BancoSol de Bolivia, sea un ejemplo de “técnicas” de recuperación de créditos (305-309).

Los programas de micro-créditos también transfieren la culpa de su situación a los pobres y construyen un mercado financiero especializado ocultando muchos impactos cuestionables. Por ejemplo, la (aparente) alta tasa de repago de los créditos⁶ oculta el hecho de que muchos clientes toman préstamos de otras instituciones para cumplir con deudas previas, o retiran ingresos de actividades distintas a las que generaron el crédito o incorporan otros miembros de la familia al mercado laboral para tener ingresos. El repago de deudas puede realizarse con mayor cantidad de horas de empleo o la venta de los pocos activos familiares o con dinero que llega del exterior.

En contrapartida, los clientes rara vez logran desarrollar empresas auto-sustentables, debido a los límites del mercado, la falta de criterio empresario de los prestatarios, la falta de financiamiento para activos fijos necesarios para obtener sustentabilidad y desarrollo. Esto explica la fuerte rotación de los clientes de las instituciones de micro-finanzas.

5. En muchos casos, estos procesos fueron respaldados por el *Microenterprise Global Credit Program* del Banco Interamericano de Desarrollo.

6. El criterio utilizado para definir los atrasos o la falta de pago también son cuestionables (por ejemplo, clasificar un crédito como impago tomando estándares de largo plazo).

No debe extrañar que en las evaluaciones de los programas, muchas preguntas claves ni siquiera se aborden. ¿Cuál es la historia del desarrollo y del desempeño de los micro-emprendimientos antes y después de convertirse en prestatarios de micro-créditos? ¿Cuáles son las actividades financiadas con más frecuencia y cómo se desempeñan? ¿Hasta qué punto los micro-emprendimientos se desarrollan y se auto-sustentan para tener acceso a los mercados financieros tradicionales a una menor tasa de interés? ¿Hasta qué punto se crean círculos de micro-deuda? ¿Cambian los prestatarios de micro-créditos o son siempre los mismos clientes que no pueden salir del sistema?

A estas preguntas pueden agregarse otras. ¿Por qué los pobres deberían tener espíritu empresario del cual carecen otros perceptores de ingreso como los asalariados formales? O, si efectivamente tienen este espíritu, ¿por qué los programas de micro-crédito son la mejor manera de garantizar el suceso de una nueva empresa? Esto es más grave si se considera que los préstamos no se acompañan con las tecnologías y los activos apropiados para poder insertarse en el mercado correspondiente.

Estas preguntas permiten arriesgar la siguiente hipótesis: en AL las micro-finanzas son una *industria financiera* cuyos clientes reales no son los pobres, sino los *inversores* que proveen los fondos. Los pobres devenidos en micro-empresarios son el componente necesario para desarrollar este particular “producto financiero”. En la práctica, las microempresas se han vuelto útiles para una actividad lucrativa que captura los recursos financieros de diferentes partes del mundo mientras, paralelamente, absorbe una gran cantidad de recursos que provienen de créditos y subsidios otorgados por instituciones internacionales y los Estados locales. Estos recursos podrían ser distribuidos hacia otros programas con mayor impacto en los sectores vulnerables que permanecen por fuera del debate.

Lo anterior se corrobora si se observa la poca preocupación de las instituciones de micro-finanzas por desarrollar instrumentos de ahorro popular. No hay preocupación por resolver los problemas que tienen los sectores populares para mantener el valor del capital (más o menos líquido) con el cual operan en la práctica. Ese problema es de responsabilidad individual de cada cliente; lo único que preocupa es que tomen préstamos para transformarse en deudores rentables para las instituciones de micro-créditos.

En resumen, en AL el avance de los programas de micro-finanzas se circunscribe al micro-crédito y se vincula más con la lógica de la globalización financiera que con la lucha en contra de la pobreza y la informalidad. También aquí se reproduce un círculo poco virtuoso: en la mayoría de los casos, los pobres tienen acceso a un mercado doméstico que se ha empobrecido por la distribución regresiva del ingreso en la región. Toman deuda para integrarse a un mercado donde los pobres venden productos y servicios a los pobres.

2.4. Programas de transferencia condicionada de ingresos: un sinuoso camino hacia la universalización del derecho a un ingreso

Un enfoque que pretende ser diferente es el caso de Brasil. En enero de 2004, en Brasil se aprobó una ley que instituye el programa *Renda Básica de Cidadania* para todos los residentes y extranjeros con más de cinco años de residencia en el país. El beneficio sería uniforme, se pagaría regularmente y sería libre del impuesto a los ingresos. Los fundamentos de la ley aluden a los principios de la propuesta de Ingreso Universal.

El reconocimiento legal del derecho universal a un ingreso es, sin dudas, una conquista significativa en el campo de los derechos sociales. Sin embargo, su instrumentación práctica deja serias dudas sobre el formato definitivo. La ley reconoce que el derecho al beneficio es independiente de la condición socioeconómica del individuo, pero sostiene que debe alcanzar primero a los grupos de menores ingresos. Esto lleva a que el programa se parezca más a un *impuesto negativo a los ingresos* que a un ingreso de ciudadanía. La manera de establecer el monto de este ingreso no está fijada por ley, sino que se deja librada al Poder Ejecutivo que debe fijarlo considerando las regulaciones de la ley de Responsabilidad Fiscal, que exige justificación del origen de los fondos y la imposibilidad de afectar los objetivos fiscales fijados en el presupuesto.

Desde 1995, Brasil ha experimentado programas de beneficios monetarios orientados a las familias pobres a nivel municipal. Basándose en la Constitución de 1988 y en la *Lei Orgânica*

de *Assistência Social*, numerosos programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos [*Conditional Cash Transfer*] se fueron implementando en el país. En general, estos programas estuvieron orientados a familias pobres con hijos en edad escolar, pagando beneficios monetarios a cambio del cumplimiento de ciertas exigencias en materia de salud y educación. Luego de unos años, estos programas fueron gradualmente unificados para crear el gran programa *Bolsa Familia* que es hoy muy celebrado por los organismos financieros internacionales como una de las variantes más exitosas de programas focalizados y condicionados.

Lo que me interesa discutir aquí no son los resultados prácticos de estos programas condicionados, sino su pretensión de ser la antesala del derecho a una *Renda Básica* universal e incondicional cambiando así la lógica de la política social en la región. En tal sentido, no es un detalle menor que la ley falla en definir el nivel del beneficio y sus fuentes de financiamiento, subordinando su aplicación efectiva de la Ley de Responsabilidad Fiscal. En otras palabras, no establece la medida monetaria del derecho a recibir moneda.

Otro problema se vincula con la inercia institucional de las políticas. Una fuerte política focalizada (como ser el *Bolsa Familia*) siempre muestra una gran capacidad de extenderse a otros sectores en un principio, pero a medida que avanza su potencial queda restringido a ciertas *categorías* de pobres dadas las características individuales o la localización geográfica. Con la introducción de mayores *criterios de selección*, el avance se hace más dificultoso, pero mientras tanto ya se instaló como parte de la dinámica institucional. De hecho, un programa focalizado de amplia base es consistente con la tradición de la política social brasilera. Si bien hay que admitir que en los últimos años se observan tendencias que permiten revertirlo, el problema es que dados los criterios mediante los cuales se miden los éxitos del programa, el mismo termine siendo un fin en sí mismo y no un paso hacia un programa de ingreso universal e incondicional.

Esto es muy probable, porque cuando el objetivo es llegar a la universalidad, los criterios de selección de las políticas son diferentes de aquellos correspondientes a programas focalizados. La organización de un programa con criterios universales e incondicionales exige un tipo de solidaridad operativa diferente que un programa focalizado y la misma debe reflejarse necesariamente en los modos de financiamiento, en las formas de graduar la extensión de la cobertura y en la legitimidad misma del programa.

Por ejemplo, la propuesta del ingreso básico o ciudadano [*Basic Income*] está asociada a una reforma importante del impuesto a los ingresos personales. De hecho, es la escasa presencia de este impuesto la mayor diferencia que se detecta entre la estructura tributaria de AL y la de los países de mayor desarrollo. Por otro lado, tanto la ausencia de criterios de ajuste de beneficio como el bajo nivel de renta que se exige para ser beneficiario, definen un criterio de selectividad muy arbitrario que explica el escaso impacto del programa en la pobreza. De hecho, en el propio Brasil hay otros programas con menor criterio de selectividad y con mejores parámetros de ajuste, como el *Benefício de Prestação Continuada* (BPC)⁷.

En síntesis, el derecho a una *Renda Básica* constituye un hito fundamental en el debate acerca de cómo crear una alternativa con respecto a las políticas públicas de la región sobre fundamentos diferentes a los de la ortodoxia heredada del pasado. Sin embargo, su forma práctica de instrumentación bajo las reglas propias de los programas de focalización condicionada acarrea muchas dudas sobre su potencialidad para modificar la visión prevaleciente en materia de política social en la región.

3. EL INGRESO CIUDADANO EN EL NUEVO ESCENARIO DE AMÉRICA LATINA

Los regímenes informales de bienestar representan una “forma de regulación” específica en la cual el Estado, el mercado y otras formas institucionales forjan una dinámica de reproducción social basada en la desigualdad. Es un *modus operandi* de la sociedad y de la economía. El actual escenario de crecimiento económico en AL no se está aprovechando para modificar los principios de organización de estos regímenes. Más aún, su combinación con gobiernos con raíces más populares, está legitimando y consolidando estos principios de organización con programas de amplia base que continúan asentándose sobre la histórica tensión entre un discurso universalista y una práctica particularista en lo SPS.

7. De hecho este programa paga mejores beneficios y tiene un potencial de expansión mucho más dinámico.

Las revisiones de las reformas aplicadas en el pasado reciente no cambian este escenario sino que representan correcciones técnicas que buscan un mejor funcionamiento de los componentes privados de los sistemas de pensiones y el estímulo a la salida individual de la pobreza, tanto por programas de micro-finanzas, de *workfare* como de programas de transferencia de ingresos condicionados al acceso de niveles básicos de educación y salud. La experiencia da cuenta que la extensión de estos programas es usualmente una excusa para no discutir reformas institucionales profundas, como son la tributaria y coberturas sociales más universales e incondicionales.

Nada de esto muestra posibilidades de alterar los canales de movilidad social que siguen bloqueados, a diferencia de sociedades con SPS expandidos, donde puede observarse una fuerte movilidad generacional (intra y por sobre todo inter-generacional). El funcionamiento en base a mercados laborales segmentados que legitiman la informalidad, impide la construcción de una nueva matriz de responsabilidad institucional basada en el interés general y que opere procesos de distribución sustantivos. Esta situación bloquea los círculos de movilidad ascendente de los trabajadores y, como consecuencia, los fundamentos que sostienen el principio de ayuda mutua basado en el impuesto al salario y el seguro social.

Aquí vale pena recordar que los SPS no fueron concebidos para asistir a los pobres sino para luchar contra la vulnerabilidad social dedicando parte de los ingresos de la población al salario social. Esa vulnerabilidad no se entendía focalizada en ciertos grupos, sino distribuida entre toda la población que compartía así los mecanismos de prevención. Más precisamente, no se trataba de *darles* recursos a los pobres sino incluirlos en instituciones compartidas por toda la ciudadanía. El objetivo del SPS es, como sugiere su nombre, *proteger*; es decir, prevenir y reducir la vulnerabilidad de todos los ciudadanos para preservarla integración social

La política social en la región sigue “aprovechándose” de la existencia de la informalidad, tanto en el plano económico (bajo costo salarial) como en el social (discriminación entre quienes tienen derechos por tener capacidad contributiva y quienes sólo merecen asistencia por su situación de pobreza). La política social sigue actuando así como mecanismo que legitima categorías de desigualdad social.

La construcción de un SPS más universal e igualitario no puede lograrse con *tecnologías focalizadas*, sino utilizando *tecnologías universalistas*. Los programas focalizados masivos son más eficientes en ocultar los criterios de selectividad y de exclusión, creando una forma de legitimidad y una especialización burocrática (racionalización técnica), que es contraria a la que sustenta derechos universales menos condicionados. El problema, en consecuencia, es cómo cambiar la perspectiva desde una tecnología que administra la informalidad y la pobreza a un enfoque de (re)construcción de todo el sistema de protección social que integre a toda la ciudadanía.

La realidad es que en AL el ingreso es "permanentemente" inestable y volátil. Las crisis profundizan esta situación. En este contexto, el deterioro del nivel de vida por una pérdida coyuntural de acceso al ingreso suficiente, al sistema de salud o al educativo, es una certeza irreparable en el proceso normal de desarrollo del individuo. No puede seguir apostándose a que la solución va a venir de instituciones que hagan de la política social una sala de espera para una improbable integración en un mercado laboral formal o a una actividad empresarial auto-sustentable.

Las características y magnitud de la informalidad aconsejan otros caminos más directos que pueden complementarse con programas específicos, pero que necesitan construir bases universales sólidas. Por ejemplo, una política de sostenimiento de ingresos lo más universal e incondicional posible, para *prevenir* y no *aliviar* los ingresos insuficientes. Una manera razonable de empezar es mediante la universalización de los programas existentes de asignaciones familiares, que hoy sólo cubren algunos grupos de trabajadores formales.

La magnitud y las características de la pobreza y el desempleo en la región, señalan la necesidad de aplicar de forma urgente políticas de redistribución del ingreso que sean independientes de la situación de empleo de las personas. Estas políticas deberían: i) reducir la dependencia de los requisitos contributivos; ii) integrar lo máximo posible los gastos con el sistema impositivo; iii) tener en cuenta las cargas de familia; iv) ser universales. En este camino, además del ejemplo de Brasil, se pueden pensar también otras vías según la tradición y la situación de cada país.

Por ejemplo, en la mayor parte de los países de la región hoy existen programas de asignaciones familiares y sistemas de previsión social muy acotados en su cobertura, particularmente después de las reformas de los últimos años. Una forma de avanzar hacia el ingreso ciudadano

es reformular esos programas garantizando un ingreso a los menores y a los adultos mayores en edad pasiva, sobre bases no contributivas, incondicionales y universales.

Estas políticas tendrían el mérito de utilizar recursos hoy existentes e instalar la cuestión de la superación de la pobreza por programas universales como alternativa a los paradigmas de la ortodoxia. También, serviría para unificar los programas de seguro social con los múltiples programas asistenciales para menores y mayores de edad que pululan en toda la región (incluyendo las pensiones no contributivas). El impacto sobre los ingresos del hogar de este tipo de políticas sería más fuerte allí donde hubiera más miembros y, a su vez, los mayores e incondicionales ingresos familiares mejorarían las condiciones de vida de los trabajadores activos, permitiendo una mejor inserción en el mercado de empleo.

La política de Ingreso Ciudadano para los menores, debería aumentar la retención escolar y ayudar a eliminar el trabajo y la explotación infantil. Combinado con una estrategia de seguridad en alimentos, permitiría recomponer el poder socialmente integrador de la mesa familiar, aliviando en gran medida una de las fuentes del creciente conflicto social.

Por su parte, el IC para los adultos mayores debería constituirse en el primer pilar de un nuevo sistema de previsión social. Esto permitiría atender rápidamente los graves problemas derivados de la caída de la cobertura en la región, resultante de las reformas realizadas en favor de sistemas privados de capitalización individual de aportes. Este cambio no debería hacerse para legitimar la permanencia de los sistemas de capitalización financiera en cuentas individuales administradas por compañías privadas que ya han demostrado ser ineficaces y costosos. En su lugar, debería estudiarse el establecimiento de un régimen de reparto de responsabilidad pública, siguiendo criterios contributivos y financieros del tipo *cuentas nocionales*. De este, se podría realizar una transición ordenada sin costos fiscales.

Estos beneficios incondicionales serían un primer escalón para avanzar en la dirección propuesta por legislaciones como la *Renda Básica* de Brasil, en tanto operan con una tecnología universalista e incondicional como exige la norma. Pero debería ser un paso para avanzar en la garantía de un ingreso universal e incondicional para las personas en edad laboralmente activa, integrado a una reforma tributaria.

Estas políticas tendrían el mérito de regenerar un pacto distributivo inter-generacional, necesario en la construcción de cualquier SPS estable. No se llega a este pacto con políticas focalizadas de base amplia. Es al revés: es muy difícil seleccionar adecuadamente a grupos con problemas especiales si no se tiene políticas universales en todas las áreas socialmente relevantes (salud, educación, protección a la niñez, previsión social, etc.).

3.1. ¿Qué políticas complementarias para sostener al Ingreso Ciudadano?

Las políticas de ingreso deberían combinarse con políticas *de soberanía alimentaria*. El acceso a diferentes canastas de alimentos se ha constituido en un modo cada vez más potente de diferenciación social en la región. No sirve garantizar ingresos si al mismo tiempo no se garantizan otros elementos para que los sectores populares accedan a un patrón de consumo alimenticio saludable: acciones en los canales de distribución; promoción de cooperativas auto-gestionadas, emprendimientos gestionados por la sociedad y la comunidad; una política educacional orientada a cambiar los hábitos de consumo de los sectores populares, etc. Políticas de regulación del mercado alimenticio también son necesarias para evitar problemas de oferta e incrementos de precios particularmente en el actual contexto de crecimiento sostenido del precio de las materias primas en los mercados internacionales.

El otro elemento imprescindible para cambiar la matriz de responsabilidad institucional en la región es la reforma tributaria. En este sentido, las políticas universales de transferencias de ingresos también son útiles para avanzar en una reforma del impuesto a los ingresos personales en tanto pueden actuar como créditos fiscales efectivos e integrarse en la declaración del impuesto de las personas. Esto ayudaría a la implementación de reformas impositivas que reforzarán los impuestos directos y progresivos. Muchos países de la región han demostrado capacidad para alcanzar el superávit fiscal aun con la presión del pago de la deuda pública; sin embargo, el desafío hoy es usar esta capacidad para otros propósitos, especialmente aquella concerniente a cambiar la estructura impositiva y la estructura del gasto público heredada de las pasadas décadas.

La creación de empleo formal no debe ser materia de programas de *workfare* ni tampoco esperar que sea el resultado mecánico del crecimiento económico. Requiere de políticas múltiples e integradas, que incluyen políticas macroeconómicas de sostenimiento de la demanda efectiva y de apoyo a sectores con capacidad de generar empleo. Políticas que apadrinen el establecimiento de nuevas empresas y que apoyen a las pequeñas ya establecidas son relevantes a la hora de promover la creación de empleo. Pero este no es un dilema que puede ser atendido mediante micro-créditos. Lo que se necesita es un paquete de políticas de incentivos atado a la generación de empleos formales. Estas políticas no deberían basarse en la reducción de impuestos que financien la seguridad social, sino que deberían estar basadas en compromisos financieros, administrativos y comerciales para que las compañías tengan expectativas bien basadas para crear sus propias capacidades de desarrollo una vez que el programa de incentivos finalice.

El Estado no debe montar programas masivos de empleo precario, sino más bien recuperar el rol como empleador formal en las áreas abandonadas de servicios públicos: salud, educación, servicios comunitarios, infraestructura social, etc. Estas actividades son todas trabajo-intensivas y poco dependientes de insumos extranjeros, lo cual ayudaría a la recuperación económica sin una presión importante en el mercado de dinero.

En todo caso, la construcción del SPS sólido y consistente en AL requiere de un proyecto colectivo que exceda las necesidades urgentes y de corto plazo de los gobiernos. El actual escenario macroeconómico de la región brinda un amplio margen para el cambio, pero sigue ausente la acción política que plantee una concepción alternativa en materia de política social. La actual revisión que se ha instalado como una nueva ortodoxia en materia social se sostiene en principios similares a los que profundizaron el histórico patrón de desigualdad en la región.

El aparente tratamiento técnico de la cuestión social oculta la persistencia de una política e ideología que solo pretende administrar y controlar a los grupos más vulnerables, separándolos de los beneficios de las instituciones más organizadas. Este papel compensador de la política social sirve para legitimar que los frutos del crecimiento económico se sigan distribuyendo de un modo profundamente desigual. Lejos de modificar los patrones de organización económica y social heredados del pasado, esta forma de hacer política consolida la permanencia de regímenes informales de bienestar, donde la retórica a favor de los derechos de ciudadanía oculta la persistencia de brechas insalvables para los grupos más vulnerables.

RENTA BÁSICA DE CIUDADANÍA. FILOSOFÍA, ECONOMÍA Y POLÍTICA¹

Daniel Raventós
Universidad de Barcelona
danielraventos@ub.edu

Ningún observador ilustrado moderadamente inteligente podría sondear el estado del planeta y concluir que se podría arreglar sin una transformación profunda. En este sentido son los pragmatistas duros, y no los izquierdistas melenudos, quienes son soñadores ingenuos (Terry Eagleton, 2003).

Sobre la Renta Básica se han dicho muchas cosas, a favor y en contra. En ambos lados de la barricada podemos encontrar razones poderosas, razones de segunda división y sinrazones de deshecho. Sea o no una lástima, ello es inevitable cuando esta original propuesta va siendo cada vez más conocida entre distintos agentes sociales. Yo estoy en un lado de la barricada, el de los que defienden la Renta Básica, y voy a intentar, de acuerdo con el título de este artículo, aportar algunas razones políticas, filosóficas y económicas en su favor. El orden será el siguiente. Expondré las características generales de la RB y algunas de las críticas rutinarias, lo que permitirá despejar las confusiones más habituales; esbozaré con algún detalle un modelo de microsimulación y un ejemplo de cómo podría ser financiada a partir de una reforma del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas; y, finalmente, apuntaré brevemente a su justificación normativa y a su oportunidad política en el mundo actual.

-
1. Una primera versión de este artículo fue escrita, junto con María Julia Bertomeu, para la revista de Amnistía Internacional de Argentina, *Razón Pública* (de próxima publicación). En esta versión que aquí presento se ha ampliado considerablemente la parte dedicada a la financiación. También se han incorporado algunos cambios motivados por las reflexiones y debates que se expusieron a lo largo de los 5 días que duró el Seminario Internacional “Crecimiento, equidad y ciudadanía”, realizado en la Universidad Nacional de Colombia en Bogotá, en septiembre de 2005.

I. CARACTERÍSTICAS

La RB es un ingreso pagado por el estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad o residente, 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 las otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quién conviva.

“Un ingreso pagado por el Estado”. “Estado” puede incluir una institución jurídico-política mayor que la de los Estados-nación realmente existentes, como sería el caso de la Unión Europea; o puede referirse a ámbitos jurídico-políticos menores que el del Estado-nación.

“A cada miembro de pleno derecho de la sociedad o residente”. En los distintos modelos de financiación de la RB hay variaciones de cuantía, de edades (más o menos cantidad según la edad), de inclusión o no de los menores, etc. Pero en todos los casos se trata de una cantidad monetaria que recibirían los ciudadanos individualmente (no por familia, por ejemplo) y universalmente² (no condicionado a determinados niveles de pobreza, pongo por caso).

“Incluso si no quiere trabajar de forma remunerada”. Aunque luego insistiré sobre este aspecto, ahora solamente quiero dejar apuntado que muy a menudo se interpreta “trabajo” como sinónimo de “trabajo remunerado” o “empleo”. Hay buenas razones para pensar que la siguiente tipología es más adecuada: 1) Trabajo con remuneración en el mercado, 2) Trabajo doméstico y 3) Trabajo voluntario³.

“Sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta”. A diferencia de los subsidios con-

2. Véase, por ejemplo, Jordi Arcarons, Àlex Boso, José Antonio Noguera y Daniel Raventós, *La Renda Bàsica de Ciutadania*, Barcelona, Mediterrània, 2005. Más adelante se exponen algunos detalles.

3. Véase, para un desarrollo más detallado, Daniel Raventós, *El derecho a la existencia*, Barcelona, Ariel, 1999; y “Trabajo(s) y Renta Básica”, en Joaquín Arriola y Albert Garcia, *Trabajo, producción y sostenibilidad*, Barcelona-Bilbao, CCCB-Bakeaz, 2002.

dicionados a un nivel de pobreza o de situación, la RB la recibe igual un rico que un pobre⁴. Si la RB es concebida como un derecho de ciudadanía (como implícitamente puede desprenderse de la definición), excluye toda condición adicional. Como el derecho ciudadano al sufragio universal, la propuesta de la RB no impone condiciones adicionales a las de ciudadanía.

“Sin importar con quién conviva”. La RB no favorece una forma de convivencia determinada. Ya se trate que en un mismo techo viva una pareja heterosexual, o personas de varias generaciones, o un grupo de amigos o una pareja homosexual, todas ellas son formas de convivencia completamente independientes del derecho a percibir una RB.

La RB no es una subvención, un subsidio o un seguro condicionado. Ni presupone la satisfacción de algún requisito, por ejemplo, demostrar un determinado estado de pobreza, estar buscando trabajo remunerado, o haber perdido el empleo, por cualquier circunstancia. Esta característica tan distintiva de la RB, la de no estar condicionada a requisito alguno distinto de la ciudadanía o residencia acreditada, la distingue claramente, por poner solamente algunos ejemplos, del subsidio de desempleo, de los subsidios agrarios, de los programas como “jefes y jefas de familia” argentinos, de las Rentas Mínimas de Inserción que centralizadamente contempla la república francesa o descentralizadamente el reino de España, etc.

Puede observarse que la RB es formalmente laica, incondicional y universal. Se percibiría, en efecto, independientemente del sexo al que se pertenezca, del nivel de ingresos que se posea, de la confesión religiosa que se profese y de la orientación sexual que se tenga⁵.

4. Lo que no quiere decir, como pronto se podrá comprobar es este mismo escrito, que ricos y pobres ganan con la RB. Los primeros pierden, los segundos ganan.

5. María Julia Bertomeu, Antoni Domènech y Daniel Raventós, “La propuesta de la Renta Básica de ciudadanía”, *El Dipló*, edición Argentina, julio 2005. Reproducido en *El Dipló*, edición Colombia, agosto 2005.

II. LAS CRÍTICAS Y LAS CONFUSIONES

La propuesta de RB se viene desarrollando a lo largo de los últimos cuatro lustros⁶, tanto desde el punto de vista filosófico como económico. Junto a este avance han aparecido multitud de críticas. Hacer un inventario de estas críticas sería demasiado extenso y no muy útil. Sí, en cambio, creo que seleccionar algunas de las que continúan repitiéndose, puesto que otras ya han sido abandonadas hace tiempo, puede ayudar a una mejor comprensión de la RB. Me centraré en las siguientes: 1) La RB fomentará el parasitismo; 2) La RB al ser universal no permite una buena lucha contra la pobreza (por tanto, son mejores los subsidios condicionados dirigidos a los pobres); 3) La RB solamente está pensada para países ricos; 4) La RB se financiará mediante recortes de las grandes conquistas conseguidas en algunos países ricos, como la sanidad y la educación públicas.

II.1 Fomentará el parasitismo

Esta crítica acostumbra a ir acompañada explícita o implícitamente de algunas confusiones. Entre otras: a) la que equipara trabajo, con trabajo monetariamente remunerado, b) la que identifica no estar percibiendo ninguna remuneración monetaria por una actividad, con “no estar haciendo nada”. Veamos ambas confusiones más de cerca.

Hay una serie de actividades (trabajos) por los que no se percibe ninguna remuneración monetaria a cambio. Como se ha apuntado más arriba, la tipología que me parece mejor establecida es: trabajo con remuneración monetaria, trabajo doméstico y trabajo voluntario. Si el trabajo con remuneración monetaria fuera el único trabajo, entonces las mujeres (mayoritariamente mujeres, por supuesto) que realizan trabajo doméstico no estarían trabajando. Punto que per-

6. Entre los pioneros podemos encontrar, entre otros, a Thomas Paine (1737-1809), Thomas Spence (1750-1814); y más recientemente a Bertrand Russell (1872-1970) y George D.H. Cole (1889-1959), primer titular de la cátedra de teoría política de Oxford. De todos modos, y para evitar confusiones, quiero subrayar que la formulación contemporánea que, con pequeñas variantes, sigue la definición que se ha ofrecido, tiene poco más de 20 años. Para un resumen de los antecedentes históricos de la RB véase Yannick Vanderborght y Philippe Van Parijs, *L'allocation universelle*, París, La Découverte, 2005.

mite enlazar con la segunda confusión. No estar realizando un trabajo con remuneración monetaria no equivale a no estar haciendo nada. Es una posibilidad, pero puede ser perfectamente posible que se esté desarrollando un trabajo doméstico o un trabajo voluntario. Fijémonos que existen muchos “trabajos” por los que se percibe una remuneración (a menudo muy generosa) a cambio y que sería fácil ponerse de acuerdo en que la utilidad social (aunque sea un término muy empleado y difícil de precisar) de los mismos es inexistente o incluso contraproducente. Piénsese, por ejemplo, en las ocupaciones que tienen que ver con los ejércitos (muchos de los cuales han dirigido sus armas contra sus propias poblaciones) o en la de determinados cargos simbólicos, y muy bien remunerados, tanto del sector privado como del público, etc.

Hecho este breve preámbulo, veamos directamente la acusación de parasitismo que fomentaría la implantación de una RB. Por parasitismo entendemos que incurre quien obtiene un beneficio derivando parcial o totalmente el coste sobre otra persona. La crítica no es exclusiva de la RB. Cualquier medida que haya beneficiado a la población más pobre o con niveles de renta más bajos, siempre ha merecido por parte de las derechas políticas y académicas (con alguna heroica excepción), y las patronales la acusación de que “fomentaría el parasitismo” o “la gente no trabajaría”⁷. Justamente la RB permitiría por primera vez en la historia de nuestra especie que todos pudieran hacer lo que desde siempre solamente han podido hacer unos pocos, la parte más rica de la población, es a saber, la posibilidad de vivir sin hacer ninguna contribución. Pero, alegrará todavía algún crítico insatisfecho, es justo que “el hombre que no trabaje, que no coma”, según se dice en la “Segunda Carta a los Tesalónicos” de Pablo de Tarso. Como ya se dejó escrito en otra parte⁸: En nuestro mundo, quien no disponga de tierras o de capital

7. Algunos meses atrás, más precisamente el 15 de junio de 2005, el principal diario económico del reino de España, *Expansión*, dedicó la portada, el editorial y 4 o 5 páginas más a arremeter (con un punto de inconfundible histerismo, todo hay que decirlo) contra la RB. Ello era debido al anuncio de la creación de una comisión parlamentaria para trabajar la posibilidad de una financiación de la RB. Esta comisión se había creado a propuesta de ERC y ICV, y tuvo el apoyo del PSOE. Es decir, que las andanadas de *Expansión* eran motivadas por el hecho de que la RB entraba de lleno en el terreno político parlamentario. Algunas desacreditaciones que este periódico dedicaba a la RB eran las siguientes: “irracionalidad”, “alimento de la indolencia”, “shock en las estructuras básicas del país”, quiebra de “la cultura del esfuerzo y la superación personal”, “perversión de cualquier idea de justicia”, “errores capitales”, “nueva fe” religiosa, “propuesta liberticida”. Pero la preocupación principal de este periódico económico era de que “la gente no trabajaría”. Para mi respuesta en el mismo periódico, véase <http://www.nodo50.org/redrentabasica/textos/index.php?x=411>.

8. Daniel Raventós, “El salario de toda la ciudadanía”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 106, 2000.

no puede elegir dejar de trabajar para otro, si es que la posibilidad de “no morir de hambre” se considera propiamente una alternativa. La implantación de una RB garantiza la reciprocidad⁹; su ausencia la impide. Actualmente, sólo una parte pequeña de la población puede elegir entre trabajar remuneradamente o no hacerlo. Con la RB sería una posibilidad abierta a toda la ciudadanía. El principio paulino “quien no trabaja, no come” solamente es efectivo para los pobres, no para todos los componentes de la sociedad, en ningún caso para los más ricos. Hay ricos que comen y no trabajan.

II.2 Son mejores los subsidios condicionados dirigidos a los pobres

Otra de las críticas va enfocada a atacar la universalidad de la RB. Se opina, según los partidarios de esta crítica, que son más justificables los subsidios dirigidos a los que “más lo necesitan”. Esta crítica apareció una millonésima de segundo después del renacimiento contemporáneo de la propuesta. La RB presenta ventajas técnicas con respecto a los subsidios condicionados dirigidos a los “más pobres”, que podemos resumir en los siguientes puntos:

A) Los subsidios no universales tienen altísimos costes administrativos, en proporción al presupuesto general del programa condicionado. La RB representa una simplificación administrativa como han reconocido incluso algunos de sus críticos. No hace falta añadir que esta característica de la RB puede ser crucial con vistas a una efectiva racionalización de las políticas sociales y de redistribución de la riqueza.

B) La RB se garantiza *ex-ante*, los subsidios condicionados, en caso de poder tener acceso a ellos, *ex-post*. Ello convierte a la RB en una medida esencialmente preventiva de la exclusión.

9. Para un debate sobre la reciprocidad y la RB, véase (para una actitud contraria a la RB) Stuart White, “Liberal Equality, Exploitation, and the Case for an Unconditional Basic Income”, *Political Studies*, 45, 1997. Y del mismo autor: Stuart White, “Fair Reciprocity and Basic Income”, en Andrew Reeve y Andrew Williams (Editores), *Real Libertarianism Assessed. Political Theory after Van Parijs*, Hampshire, Palgrave MacMillan, 2003. Para una actitud favorable, véase Karl Widerquist, “Reciprocity and the Guaranteed Income”, ponencia presentada en el VII Congreso de 1998 del BIEN.

C) La RB permite eludir las llamadas “*trampas de la pobreza y del desempleo*”. Estas trampas aparecen por el hecho de que las cantidades monetarias de los subsidios condicionados no son acumulativas (con ello queremos decir que son subsidios complementarios a una renta ya existente y hasta un umbral establecido). De ahí la inexistencia de estímulos para aceptar ocupaciones a tiempo parcial o de cualquier remuneración. Técnicamente lo podemos expresar de la siguiente manera: el tipo impositivo marginal que se aplica a cada unidad monetaria que no sea la del subsidio condicionado es en muchos casos del 100%, es decir, se pierde una unidad monetaria de prestación por cada unidad monetaria de ingreso salarial que se pueda obtener. Las trampas de la pobreza y del paro, dicho rápidamente, aparecen cuando la percepción de los beneficios, fiscales o de otro tipo, se halla condicionada a la verificación, por parte de las autoridades, de la suficiencia de los ingresos recibidos dentro del mercado laboral. A diferencia de los subsidios condicionados, la RB no constituye un techo, sino que define sólo un nivel básico, a partir del cual las personas pueden acumular cualquier otro ingreso.

D) La incondicionalidad de la RB trae consigo también la promesa de erradicar o mitigar diversas prácticas asistenciales fundadas en el *clientelismo*, y en los diversos y nocivos efectos conocidos de éste: formación de una burocracia parasitaria, formal o informal, y robustecimiento de las relaciones de dependencia.

E) Y aun hay que decir, finalmente, que la RB permite evitar los daños psicológicos y morales vinculados a la estigmatización social del receptor de un subsidio condicionado.

II.3 La RB solamente está pensada para países ricos

Esta es una crítica cuya única parte de verdad reside en el hecho de que los estudios más numerosos y sofisticados de financiación de una RB se han realizado en los países ricos. Ello ha sido así porque en los países ricos hay mayores posibilidades fiscales para financiar una RB. Hasta aquí la parte digamos “justa” de la crítica. Pero nada más. Desde hace ya algunos años,

en países que no podrían ser considerados de ninguna forma en el bloque de los ricos, (Timor Oriental¹⁰, Sudáfrica, Argentina¹¹, Brasil¹², por poner 4 ejemplos, pero en ningún caso los únicos) empieza a haber interés por la propuesta de la RB¹³. Muchas de las virtudes de la RB quedan aún más subrayadas en las zonas donde más pobreza, dominación y miseria existen. Evidentemente, una RB en Timor Oriental no sería de la misma cantidad que debería haber en Canadá o Suecia. Y en Marruecos también sería diferente a la de, pongamos por ejemplo, Alemania. El criterio de “al menos igual al umbral de la pobreza” es un buen indicador aproximado de la cantidad de RB que permitiría poder vivir en distintas áreas geográficas. La forma de financiación, si bien en los países ricos y también en los que tengan un sistema impositivo mínimamente desarrollado, debe ir íntimamente ligadas a la política fiscal, puede ser muy diferente según los recursos y las posibilidades de cada país.

II.4 La RB se financiará mediante recortes de las grandes conquistas conseguidas en el llamado Estado Bienestar de algunos países ricos, como la sanidad y la educación públicas

Si alguna crítica está o bien mal informada o bien cargada de mala intención es ésta. Desde hace 30 años, hay una gran ofensiva, en parte ya ganada, por parte de los centros de decisión

10. Véase David Casassas, Daniel Raventós y Julie Wark, “Oil in Troubled Waters”, 2004, que se puede descargar desde <http://www.nodo50.org/redrentabasica/textos/index.php?x=299>.

11. Véase <http://www.ingresociudadano.org>.

12. Véase, por ejemplo, <http://www.ingresociudadano.org/Novedades/brasil/08-01-04.htm>.

13. Habría que añadir también Colombia en donde, en septiembre de 2005, se presentó una tesis doctoral en Economía que, en su parte central, defendía un proyecto de financiación de una RB en aquel país. Diego Hernández, *Universalidad como fundamento para el diseño de la política social. Propuesta para el caso colombiano*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 21-9-2005. Hay otros estudiosos interesados en la RB en Colombia. De momento, es verdad, el interés está muy reducido a los ámbitos académicos. En otros lugares, la difusión de la RB también tuvo este humilde inicio.

de las grandes transnacionales para acabar con la seguridad y el bienestar material que una gran parte de la población trabajadora de Europa Occidental y de América del Norte había conseguido. Inestabilidad y condiciones más duras de trabajo y de vida han ido ganando terreno a lo largo de estos últimos 6 lustros, mientras que los mercados financieros internacionales se han ido liberalizando.

Solamente tendría un cierto sentido criticar a la RB por su supuesta oposición al Estado de Bienestar si se quisiera financiar mediante recortes en la educación, la sanidad o las prestaciones públicas. Además de representar una barbaridad financiera, ningún partidario de la RB está proponiendo este recorte. Personalmente añado lo siguiente para dejarlo bien claro: si así se financiase una RB, los efectos para la población más pobre y de menor renta serían muy probablemente peores que dejar las cosas tal como están.

La RB, aún obedeciendo a otra motivación que la que dio lugar al gran pacto posterior a la Segunda Guerra Mundial, del que se derivaron los Estados de Bienestar, es perfectamente compatible con el mantenimiento de la universalidad e incondicionalidad de la educación y la sanidad públicas. Es decir, con la médula de los llamados Estados de Bienestar. Dada la segmentación del mercado de trabajo actual, la RB podría ayudar adicionalmente a menguar las distancias entre los distintos sectores en que está dividida la clase trabajadora¹⁴.

III. LA FINANCIACIÓN¹⁵

La financiación es uno de los aspectos de la RB en que más se ha avanzado en los últimos años. Se han realizado algunas investigaciones para ámbitos geográficos distintos. De entre ellas, expondré muy brevemente una que conozco especialmente bien por haber participado en su elaboración.

14. Véase, Antoni Domènech y Daniel Raventós, *Le Monde diplomatique* (edición española), julio 2004.

15. Este apartado está basado (y en algunos puntos se trata directamente de una traducción del catalán original) en el capítulo 3 de Jordi Arcarons, Àlex Boso, José Antonio Noguera y Daniel Raventós, *op. cit.*

Esta propuesta de financiación de la RB consiste en una reforma en profundidad del actual IRPF. El estudio opta por este camino porque se ha tenido acceso a datos individualizados del IRPF de Cataluña, pero también porque este impuesto es especialmente útil para apreciar, por ejemplo, la redistribución resultante de la renta. Está basado en un programa de microsimulación específicamente diseñado para este objetivo, aplicado sobre una base de datos provenientes de una muestra de casi 210.000 declaraciones del IRPF de Cataluña, para evaluar diferentes opciones de políticas de integración de impuestos y prestaciones que incluyan una RB. Este estudio muestra que la reforma propuesta es viable en términos económicos y que el impacto en la distribución de la renta sería muy progresivo.

III.1 Objetivos y ámbito del modelo

Entre los estudios de financiación de la RB, los más interesantes e informativos son, sin la menor duda, aquellos que hacen servir herramientas de microsimulación para estimar el costo y el impacto distributivo que supondría la implantación de una RB. Los programas de microsimulación que trabajan con datos de distribución de la renta y con muestras de declarantes de impuestos directos son especialmente indicados para evaluar los efectos distributivos de la RB, puesto que integran impuestos y prestaciones sociales. Existen programas para distintos ámbitos geográficos¹⁶ para simular propuestas de RB.

El modelo del que a continuación se resumen algunas de sus características, se basa en los siguientes principios:

- Integración de impuestos y prestaciones sociales.
- RB universal y pagada directamente a cada individuo de forma totalmente incondicional.

16. Para una amplia bibliografía al respecto véase la página 100 de Jordi Arcarons, Àlex Boso, José Antonio Noguera y Daniel Raventós, *op. cit.*

- Esta RB propuesta substituye cualquier otra prestación pública de una cuantía inferior; si la prestación pública es superior, la RB queda completada hasta llegar a la cuantía que represente esta prestación (en el caso catalán, así como en el del ámbito del reino de España, esto ocurrirá especialmente con cierto número de pensiones o prestaciones de paro contributivas, la cuantía de las cuales está vinculada a los ingresos salariales previos).
- La cantidad de RB para los adultos (para los menores es inferior) que se propone en este estudio equivale al Salario Mínimo Interprofesional vigente en el año 2003 (que es cuando se inició esta investigación), pero en 12 pagas. Dicho de otro modo: 5.414 euros anuales, o 451 euros mensuales. Es oportuno recordar aquí que el SMI es bajo en el reino de España (casi el umbral de la pobreza para un individuo que vive solo, afirmación especialmente cierta en algunas comunidades autónomas). Como es sabido, el actual gobierno del PSOE ha subido con posterioridad a aquella fecha el monto del SMI.
- Los menores de edad, como ya se ha apuntado, no reciben la cuantía de los adultos. En algunos ejemplos de simulación reciben el 33% y en otros el 50%. En el ejemplo que se expone más adelante, los menores reciben el 50% de la RB asignada para los adultos.
- Los tipos impositivos del IRPF son los mismos para cualquier renta sin que importe su origen, es decir, que se aplica la misma tarifa tanto en la base general como en la base especial del impuesto.
- Cualquier deducción, desgravación o exención fiscal del actual IRPF queda eliminada.
- La RB no está gravada por el IRPF, pero cualquier otra renta adicional que se perciba queda gravada desde el primer euro.

Mediante estos principios expuestos, se pretende conseguir, junto a la instauración de una RB para toda la ciudadanía, y como no podía ser de otra forma, una reducción importante de la desigualdad en la distribución de la renta, además de aumentar la simplicidad y la coherencia interna del sistema fiscal y de las prestaciones sociales.

III.2 Datos y muestra

La base de datos de la que se ha dispuesto consiste en una muestra individualizada, debidamente estratificada, y, por supuesto, anónima, de declaraciones de IRPF de Cataluña correspondientes al año 2000. La muestra contiene casi 210.000 unidades y es altísimamente representativa de las principales variables que permiten analizar las características socio-familiares de las personas declarantes: edad, estado civil, descendientes, etc. Esta gran información es la base del modelo de microsimulación que se ha desarrollado para realizar una propuesta de financiación de la RB en Cataluña para el año 2003 y para analizar su impacto distributivo.

Hay que señalar que, a pesar de las excelentes prestaciones que esta base de datos proporciona, existen 3 importantes limitaciones cuando se emplea para simular una propuesta de RB:

1) La muestra solamente contempla la población que está obligada a declarar el IRPF, así como a sus familias. Esto deja al margen, en las simulaciones efectuadas, a una parte de la población catalana especialmente importante para la implantación de una RB: el colectivo en general más desfavorecido en la distribución de la renta.

Esta primera limitación puede ser compensada de dos formas diferentes:

- a) Desde el punto de vista del *coste de la RB*, es posible, calcular el volumen de recursos que son necesarios para pagar la RB a toda la población no cubierta por la muestra, y añadir este costo al costo total de la reforma simulada con la muestra. Afortunadamente, hemos estimado que este costo adicional sería casi compensado exactamente por el ahorro que la RB supondría en términos de prestaciones sociales y gasto social (siguiendo el diseño de articulación de la RB con el actual sistema de protección social que se ha detallado un poco más arriba). El coste adicional de la RB para la población no cubierta por la muestra se ha estimado en 8.041,86 millones de euros, mientras que el ahorro estimado en gasto social debido a la creación de una RB sería de 8.162,87 millones de euros (más detalles en las tablas 1 y 2), es decir, que aún se dispondría de un pequeño superávit de

121 millones de euros¹⁷. Esta feliz circunstancia permite trabajar con la muestra y el modelo de simulación de forma completamente autónoma en términos de coste de RB, sin preocuparnos por la población no cubierta por la muestra puesto que queda protegida de la manera que se acaba de especificar.

Tabla 1
Ahorro estimado en gasto social con la creación de la Renta Básica
(Cataluña, 2003)

RB = 5.414 €/año (451 €/mes)

<i>Font</i>	<i>Estalvi (en milions €)</i>
Pensiones contributivas más altas que la RB	3.712,78
Pensiones contributivas más bajas que la RB	2.759,92
Pensiones de clases pasivas más altas que la RB	257,79
Pensiones no contributivas	216,90
Subsidios de paro no contributivos	221,98
Prestaciones de paro contributivas más altas que la RB	473,63
Rentas mínimas de inserción (PIRMI)	37,65
Prestaciones por hijo a cargo	311,10
Becas educativas	18,77
Gasto administrativo de protección social (ahorro estimado del 33%)	152,30
TOTAL	8.162,87

Fuente: Jordi Arcarons, Àlex Boso, José Antonio Noguera y Daniel Raventós, *op. cit.*

17. Si añadiéramos las bonificaciones a la Seguridad Social (sin contar las subvenciones a la contratación laboral) que han percibido las empresas catalanas a lo largo del año 2003, se dispondrían de 500 millones de euros más.

Tabla 2
Coste estimado de la Renta Básica para la población no cubierta por la muestra
(Cataluña, 2003)

RB = 5.414 €/año (451 €/mes)

<i>Población</i>	<i>Total</i>	<i>Cubierta por la muestra</i>	<i>No cubierta por la muestra</i>	<i>Coste de la RB para la población no cubierta por la muestra (en millones €)</i>
Menores 18	1.068.770	792.791	275.979	746,79
18 años o más	5.218.630	3.870.688	1.347.942	7.295,06
<i>Total</i>	6.287.400	4.663.479	1.623.921	8.041,86

Fuente: Jordi Arcarons, Àlex Boso, José Antonio Noguera y Daniel Raventós, *op. cit.*

Desde el punto de vista del *impacto distributivo de la reforma*, la base de datos disponible no permite integrar, en esta fase de la investigación, los datos de distribución de la renta de la muestra de declarante con los del resto de la población no “barrida” por el IRPF. En cualquier caso, parece muy razonable asumir que, dado que la población no incluida en la muestra no paga IRPF, (dejando aparte algunos posibles defraudadores) tiene rentas más bajas, por término medio, que la población incluida en la muestra. Esto es una buena noticia porque significa que en este modelo de microsimulación se tenderá a *subestimar* la progresividad del impacto redistributivo de la reforma sobre la población total, ya que solamente trabajará con los datos de la muestra de los declarantes. Es decir, que si el modelo, como veremos que así es efectivamente, predice distribuciones de la renta mucho más igualitarias después de la reforma, entonces se puede suponer fácilmente que la distribución resultante final para el conjunto de la población sería *aún más igualitaria* si incluyéramos a la población no cubierta por la muestra.

2) En segundo lugar, la unidad muestral es el declarante y no el hogar, y no existe ninguna variable directa que nos permita identificar el número de declarantes de cada hogar en el caso de que la declaración adopte la modalidad individual. Aún así, ha sido posible hacer la imputación indirecta del número de hogares “presentes” en la población (2.175.306), por medio de la utilización combinada de las variables “tipos de declaración”, “número de hijos” y “estado civil”.

3) En tercer lugar, la referencia temporal de la muestra es el año 2000, mientras que el objetivo que nos proponemos es simular nuestra propuesta de reforma para el año 2003. Esto no ha supuesto ningún problema porque se ha podido hacer servir las tasas de crecimiento agregadas del período 2000-2002.

Un resumen de algunas magnitudes más relevantes de la muestra utilizada, una vez elevadas y proyectadas para el año 2003, puede observarse en las tablas 3 y 4.

Tabla 3
Principales magnitudes de la muestra (1)

<i>Datos elevados y proyectados para el año 2003</i>					
Muestra	Declarantes	Población cubierta	Hogares detectados	Rendimientos netos agregados (millones €)	Cuota recaudada agregada (millones €)
209.364	2.722.220	4.681.306	2.175.306	54.912,46	9.530,81

Tabla 4
Principales magnitudes de la muestra (2)

<i>Datos elevados y proyectados para el año 2003</i>	
Adultos menores de 26 años	154.504
Adultos entre 26 y 35 años	753.181
Adultos entre 36 y 45 años	769.576
Adultos entre 46 y 55 años	662.577
Adultos entre 56 y 65 años	486.605
Adultos de 65 años o más	672.644
Hijos declarados a efectos fiscales	1.182.219
Total población (adultos + hijos declarados)	4.681.306
Minusválidos entre 33% y 65%	154.487
Minusválidos superiores al 65%	34.546
Ascendentes fiscales hasta 65 años	1.485
Ascendentes fiscales más grandes de 65 años	79.758

Cabe concluir este apartado con dos observaciones sobre las tablas 3 y 4: a) los datos contenidos en estas tablas son claramente consistentes con los datos disponibles en otras estadísticas censales de la población; b) hay que advertir que un número considerable de “hijos declarados” en el IRPF puede ser mayor de 18 años, siendo esta la razón por la cual esta cifra es diferente de la presentada en la tabla 2.

III.3 El modelo de microsimulación

En este apartado se describirán las características más relevantes del modelo de microsimulación que se ha desarrollado en esta investigación, por medio del cual se obtendrán las distintas simulaciones de financiación y el impacto distributivo de una RB. Debe insistirse que este modelo de microsimulación *es perfectamente aplicable a otros países, zonas geográficas o comunidades autónomas* con tan sólo sustituir la base de datos por la correspondiente al lugar donde se desea aplicar.

Los conceptos clave para diseñar las simulaciones y analizar sus efectos distributivos son los siguientes.

RN: es la suma total de rendimientos netos (magnitud que desde el punto de vista de la imposición del IRPF recoge la figura de la base imponible general) a la que se añaden las variaciones patrimoniales (equivalente de la base imponible especial). Se ha aplicado, como ya ha sido apuntado, una proyección (que distingue entre la base general y la especial) para actualizar las cantidades del año 2003. Esta magnitud debe interpretarse como una medida de la riqueza de los individuos.

RB: es la RB pagada. El modelo de microsimulación contempla diversas modalidades de asignación: a) individual para adultos, b) individual para menores de 18 años, y c) por hogar. Como se ha dejado apuntado, la RB que aquí se propone es igual al SMI para el año 2003 (5.414 € por año, en 12 pagas), mientras que los menores de 18 años percibirían exactamente la mitad de esta cuantía.

QRB: es la cuota pagada por IRPF en el supuesto de implantación de la RB. La obtención de esta cuota puede llevarse a cabo desde 2 supuestos diferentes que el modelo de microsimulación contempla: a) en primer lugar, puede distinguirse entre base imponible general y especial, y aplicar a cada una de estas bases unas tarifas con unos tramos y tipos impositivos diferentes, y las dos cuotas sumadas resultarán la QRB. En segundo lugar, se puede aplicar a la suma conjunta de las 2 bases una tarifa única con tramos y tipos impositivos para obtener la QRB. En cualquiera de los dos casos, se debe destacar que quedan eliminadas todas las deducciones por cualquier concepto (vivienda, donaciones, actividad económica...) y todas las reducciones (mínimos personales y familiares, planes de pensiones...) para determinar la base imponible y especial.

QIRPF: es la cuota pagada por IRPF en el supuesto de la estructura impositiva vigente el año 2003. La obtención de esta cuota requiere algunas adaptaciones de la base de datos utilizada, para incorporar las modificaciones legales que se introdujeron en la declaración de 2003¹⁸. Lógicamente, este es un valor que se mantiene constante en todas las simulaciones, y que permite definir los conceptos de déficit o superávit de financiación, o de ganancia y pérdida, con respecto a la reforma propuesta.

“Ganancia” o “pérdida”: son valores que resultan de comparar la situación de los declarantes antes y después de la introducción de la reforma. Formalmente, equivale a $(QIRPF - QRB + RB)$. Un valor positivo indica una ganancia, un valor negativo una pérdida, respecto a la situación actual. De su valor se deriva directamente el concepto de ganador o perdedor y el cómputo de los respectivos porcentajes.

Superávit o déficit de financiación: es el concepto que compara el importe global de la RB y de la QRB. Conviene señalar que la cantidad resultante no toma en consideración el importe de QIRPF. Por tanto, *toda simulación con un superávit de financiación inferior a QIRPF debe considerarse no neutral a efectos recaudadores*, en el sentido de que no garantiza los ingresos por IRPF obtenidos el año 2003. Esto es importante para calcular el déficit o superávit *neto* de la reforma.

18. Jordi Arcarons y Samuel Calonge: “El modelo SIMCAT”, ponencia presentada en las *I Jornadas de Microsimulación de Políticas Públicas*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2003.

Población: es el número de personas dependientes del declarante. Este concepto es importante porque permite relacionar la unidad muestral, que como queda dicho es la persona declarante individual, con la RB acumulada por hogar. Tiene mucho sentido considerar esta variable cuando se analiza la distribución por decilas que el modelo de distribución hace posible observar.

QRB s/RN, QIRPF s/RN y QRB-RB s/RN: se trata de 3 tipos impositivos diferentes, calculados sobre RN. Los dos primeros permiten obtener, respectivamente, la presión fiscal según la cuota que debe pagarse en el supuesto correspondiente de implantación de la RB, y en el supuesto de mantener la estructura impositiva del IRPF para el año 2003. El tercer tipo impositivo es también esencial porque se refiere a la presión fiscal “real” que existe cuando se compensa la cuota “nominal” pagada en el supuesto de RB con el importe transferido en concepto de RB: este tipo es, en consecuencia, *el tipo efectivo que se estaría pagando considerando el efecto global de la reforma propuesta* en relación con la situación actual (como es obvio, este tipo puede ser negativo si la RB supera el importe de la cuota). Estos tipos son también datos muy interesantes cuando se quiere efectuar el análisis de la distribución por decilas.

Los resultados que ofrece el modelo de microsimulación pueden clasificarse en 5 grandes apartados:

1) En primer lugar, los relativos a los importes totales de las magnitudes definidas como **RN, RB, QRB** y **QIRPF**. El modelo también proporciona algunas estadísticas de interés como la mediana, los errores estándar y los intervalos de confianza de todas las magnitudes anteriores. Este bloque permite obtener dos resultados básicos: el déficit o superávit de financiación del supuesto correspondiente de RB y los porcentajes globales de ganadores y perdedores bajo este supuesto.

2) En segundo lugar, la distribución por decilas de todas las magnitudes anteriores, a las cuales se añaden los conceptos “población” y los tres tipos impositivos definidos **QRB s/RN, QIRPF s/RN y QRB-RB s/RN**. Esta información es muy útil ya que permite analizar cómo la introducción de una RB afecta de forma diferente a los individuos dependiendo de su riqueza.

3) En tercer lugar, se obtienen distintos índices de desigualdad (Gini), concentración y progresividad (Kakwani y Suits), y redistribución (Efecto Redistributivo - Reynolds-Smolensky) para las variables **RB**, **QRB** i **QIRPF**. En este caso, las variables de referencia para el cálculo de los diversos índices son **RN** y dos nuevas magnitudes que reflejan la situación antes (**RN** - **QIRPF**) y después (**RN** - **QRB** + **RB**) de la implantación de la RB. Estos índices, que son los habitualmente utilizados en los análisis de redistribución y desigualdad, son indicadores sintéticos que resumen el impacto global de la reforma considerada).

4) En cuarto lugar, se obtiene un cuadro de distribución por decilas de ganadores o perdedores cuando se implanta el supuesto de RB correspondiente. Este último apartado cuantifica por decilas de **RN** el porcentaje de ganadores y perdedores, la ganancia y la pérdida globales, y la ganancia y la pérdida por cápita. Este es un instrumento muy útil y de fácil interpretación a la hora de observar el impacto distributivo de la reforma correspondiente sobre los distintos grupos de renta.

5) Finalmente, los resultados se complementan con algunos gráficos que muestran las curvas de Lorenz y de concentración (véase el anexo 2), las de los tipos impositivos efectivos, y la distribución por decilas de ganadores y de perdedores.

Además, este modelo de microsimulación permite dos posibilidades adicionales: la comparación entre distintas reformas o simulaciones y la simulación para individuos-tipo u hogares-tipo.

- a) La primera de estas opciones permite la obtención de la distribución por decilas de las variables **RN**, **RB**, **QRB** y **QIRPF** y de ganadores/perdedores, pero comparando dos simulaciones. La diferencia consiste, en consecuencia, en que en este caso la referencia es una de las simulaciones y no la estructura impositiva para el año 2003.
- b) Con la segunda opción, se puede valorar la incidencia de la implantación del supuesto correspondiente de RB para un único individuo u hogar.

En el presente artículo, dadas las limitaciones de espacio, no se ofrecerá ninguna de estas dos posibilidades adicionales¹⁹.

19. Véase las páginas 148-150 de Jordi Arcarons, Àlex Boso, José Antonio Noguera y Daniel Raventós, *op. cit.*

III.4 Un ejemplo

De las muchas posibilidades de simulación, solamente ofreceré una que considero particularmente interesante. En esta posibilidad, la idea es la siguiente: nos preguntamos por el tipo único de IRPF que financiaría, de forma neutra a efectos de la recaudación actual, una RB con la cantidad ya apuntada (5.414 € por año, es decir, 451 € por mes, y la mitad para los menores de edad). La simulación muestra que el tipo nominal (que no efectivo, como se verá) requerido es del 57,5%.

Podemos hacer algunos comentarios sobre los resultados de esta simulación, teniendo en cuenta 4 criterios para su evaluación que parecen razonables si lo que quiere conseguirse es alcanzar posibilidades de RB factibles y deseables:

- 1) Que la reforma se autofinancie, es decir, que no genere déficit neto, de forma que se respeten la recaudación actual y la reforma sea neutra en este sentido.
- 2) Que su impacto distributivo sea progresivo.
- 3) Que más del 50% de la población cubierta gane renta neta (teniendo en cuenta que la mayor parte de la población no cubierta para la simulación ganaría con toda probabilidad por las razones comentadas más arriba).
- 4) Que los tipos impositivos *reales* o *efectivos* después de la reforma (es decir, una vez tenemos presente no solamente los nuevos tipos *nominales*, sino también el efecto de la RB) no sean extremadamente altos.

Con estos criterios, la simulación propuesta requiere un tipo único del 57,5%. Este tipo generaría una cuota suficiente (31.574 millones de euros) para financiar la RB para los individuos cubiertos en la muestra (22.145 millones de euros) *más* el valor de la cuota generada por el actual IRPF (9.530 millones de euros)²⁰. La reforma tendría un impacto muy progresivo sobre la distribución

20. Cabe recordar nuevamente que, una vez añadimos el coste de la RB para la población no cubierta por la muestra, y descontamos el ahorro en gasto social debido a la reforma, tenemos un pequeño superávit de 121 millones de euros. Por tanto, aunque incluyamos a la población no cubierta en la muestra, la condición de autofinanciación continua satisfecha.

de la renta, como muestran los distintos índices utilizados (pasándose, por ejemplo, a un Gini mucho menor después de esta simulación)²¹. El porcentaje de ganadores netos con la reforma sería del 56,87%. A los que habría que añadir, recuerdo una vez más, una altísima porción del 25% de la población no cubierto por el IRPF. Con lo cual, no es exagerado decir que la población que saldría beneficiada por la reforma estaría por encima del 75%. Y, sorprendentemente, los tipos impositivos efectivos (**QRB - RB**) s/RN serían muy altos solamente para la parte más alta de la decila de población con la renta más elevada. Es decir, los más ricos entre los ricos. Las seis primeras decilas, que agrupan a la población con rentas más bajas, *soportarían tipos efectivos menores que los de la actual situación fiscal*; la séptima decila se mantendría aproximadamente igual; la octava y novena decilas experimentarían un aumento sustancial, pero no grande, de la presión fiscal, y el tipo efectivo iría más allá del 36% solamente para la decila con más renta. Adicionalmente, para las cinco primeras decilas el tipo sería negativo.

Es importante recordar que, cambiando la base de datos, este estudio de microsimulación es perfectamente aplicable a países con sistemas fiscales parecidos. En cambio, como se decía en otra parte²², este ejemplo no es exportable sin más a países con medios públicos modestos, como los latinoamericanos. No sólo por la escasez de recursos, sino por la menor capacidad y eficacia fiscal y recaudatoria de sus respectivos gobiernos. Por eso en la Argentina, por ejemplo, los partidarios de la RB²³ proponen un programa empezando por los menores de edad.

21. Véanse los cuadros y las tablas de los 2 anexos.

22. En María Julia Bertomeu, Antoni Domènech y Daniel Raventós, “La propuesta de la Renta Básica de ciudadanía”, *op. cit.*

23. Buena parte de los cuales están agrupados en la Red Argentina de Ingreso Ciudadano, una de las 11 secciones oficiales que la Basic Income Earth Network tiene en 3 continentes. www.redaic.org. Los autores argentinos que más han trabajado la RB (Ingreso Ciudadano, como allá se denomina) son Rubén Lo Vuolo y Alberto Barbeito.

IV. UNA ESTRATEGIA DE JUSTIFICACIÓN REPUBLICANA DE LA RENTA BÁSICA²⁴

El republicanismo es una tradición milenaria, bien arraigada en el mediterráneo antiguo clásico, y común y justamente asociada a los nombres de Ephialtes, Pericles, Protágoras o Demócrito (en su versión democrático-plebeya) y a los de Aristóteles o Cicerón (en su versión antidemocrática). En el mundo moderno, reaparece también en sus dos variantes: la democrática, que aspira a la universalización de la libertad republicana y a la consiguiente inclusión ciudadana de la mayoría pobre, y aun al gobierno de esa mayoría de pobres—; y la antidemocrática, que aspira a la exclusión de la vida civil y política de quienes viven por sus manos, y al monopolio del poder político por parte de los ricos propietarios. Nombres asociados a ese renacimiento moderno del republicanismo: Marsiglio de Padua, Maquiavelo, cierto Montesquieu, Locke, Rousseau, Kant, Adam Smith, Jefferson, Madison, Robespierre y Marx. Cualesquiera que sean sus diferencias en otros aspectos, todos ellos comparten al menos dos convicciones.

Una: que ser libre es estar exento de pedir permiso a otro para vivir o sobrevivir, para existir socialmente; quien depende de otro particular para vivir, es arbitrariamente interferible por él, y por lo mismo, no es libre. Quien no tiene asegurado el “derecho a la existencia” por carecer de propiedad, no es sujeto de derecho propio —*sui iuris*—, vive a merced de otros, y no es capaz de cultivar ni menos de ejercitar la virtud ciudadana, precisamente porque las relaciones de dependencia y subalternidad le hacen un sujeto de derecho ajeno, un *alieni iuris*, un “alienado”.

Y la otra: que sean muchos (democracia plebeya) o pocos (oligarquía plutocrática) aquellos a quienes alcance la libertad republicana, ésta, que siempre se funda en la propiedad y en la independencia material que de ella deriva, no podría mantenerse si la propiedad estuviera tan desigual y polarizadamente distribuida, que unos pocos particulares estuvieran en condiciones de desafiar a la república, disputando con éxito al común de la ciudadanía el derecho a determinar el bien público. Como famosamente observó Maquiavelo, cuando el grueso de la

24. Este cuarto apartado debe gran parte a María Julia Bertomeu y Antoni Domènech.

propiedad está distribuido entre un puñado de *gentilhuomi* (de magnates), no hay espacio para instituir república alguna, y la vida política sólo puede hallar algún esperanza en la discreción de un príncipe absolutista²⁵.

En la tradición histórica republicana²⁶, el problema de la libertad se plantea así: X es libre republicanamente (dentro de la vida social) si:

- a) no depende de otro particular para vivir, es decir, si tiene una existencia social autónoma garantizada, si tiene algún tipo de propiedad que le permite subsistir bien, sin tener que pedir cotidianamente permiso a otros;
- b) nadie puede interferir arbitrariamente (es decir, ilícitamente o ilegalmente) en el ámbito de la existencia social autónoma de X (en su propiedad);
- c) la república puede interferir lícitamente en el ámbito de existencia social autónoma de X, siempre que X esté en relación política de parigualdad con todos los demás ciudadanos libres de la república, con igual capacidad que ellos para gobernar y ser gobernado;
- d) cualquier interferencia (de un particular o del conjunto de la república) en el ámbito de existencia social privada de X que dañe ese ámbito hasta hacerle perder a X su autonomía social, poniéndolo a merced de terceros, es ilícita;
- e) la república está obligada a interferir en el ámbito de existencia social privada de X, si ese ámbito privado capacita a X para disputar con posibilidades de éxito a la república el derecho de ésta a definir el bien público.
- f) X está afianzado en su libertad cívico-política por un núcleo duro –más o menos grande— de derechos *constitutivos* (no puramente instrumentales) que nadie puede arreba-

25. Para este punto: María Julia Bertomeu, “Republicanismo y propiedad”, *El Viejo Topo*, Barcelona, abril 2005.

26. Para el tema de la libertad republicana: Antoni Domènech, *El eclipse de la fraternidad*, Barcelona, Crítica, 2005 y Bertomeu, M.J. “Republicanismo y propiedad”, *op. cit.*

tarle, ni puede él mismo alienar (vender o donar) a voluntad, sin perder su condición de ciudadano libre²⁷.

El conjunto de oportunidades de X, queda caracterizado por la tradición republicana de modo histórico-institucional: el conjunto de oportunidades de X no es cualquier conjunto de oportunidades, sino el particular conjunto de oportunidades, institucionalmente configurado, compuesto por aquellos títulos de propiedad que habilitan a X una existencia social autónoma, no civilmente subalterna.

Es propio de la tradición histórica republicana, considerar que la libertad política y el ejercicio de la ciudadanía son incompatibles con las relaciones de dominación mediante las cuales los propietarios y ricos ejercen *dominium* sobre aquellos que, por no ser completamente libres, están sujetos a todo tipo de interferencias; ya sea en el ámbito de la vida doméstica, o en las relaciones jurídicas propias de la vida civil, tales como los contratos de trabajo o de compra y venta de bienes materiales²⁸. La ciudadanía plena no es posible sin independencia material o sin un “control” sobre el propio conjunto de oportunidades. Los republicanos democráticos entendieron esta consigna como uno de los principales objetivos de la política y diseñaron toda clase de mecanismos para garantizarla; los no democráticos la entendieron como un prerrequisito de la libertad política, y excluyeron a quienes no eran *sui iuris* de la vida política activa. Si la capacidad de votar es lo que cualifica al ciudadano, y si tal capacidad presupone la independencia de quien no quiere ser sólo parte, sino también miembro de la comunidad, porque actúa junto con los otros, pero por su propio arbitrio, entonces algunos republicanos no democráticos, por ejemplo Kant, creyeron necesario trazar una distinción entre ciudadanos pasivos y activos. Como creía el republicano de Königsberg, todos los que tienen que ser mandados, o puestos bajo la tutela de otros individuos, no poseen independencia civil. No la poseen los menores de edad, las mujeres, y los sirvientes, porque no pueden conservar por sí mismos su existencia en cuanto a sustento y protección; tampoco los jornaleros, ni todos

27. María Julia Bertomeu y Antoni Domènech: “Algunas observaciones sobre método y substancia normativa en el debate republicano”, en M. J. Bertomeu, A. Domènech y A. de Francisco (comps.), *Republicanism and democracy*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2005.

28. Para el tema de la propiedad en la tradición histórica republicana, desde Aristóteles hasta nuestros días, véase: Antoni Domènech, *El eclipse de la fraternidad*, op. cit

aquellos que no pueden poner públicamente en venta el producto de su trabajo y dependen de contratos o arreglos meramente privados de esclavitud temporaria, que brotan de la voluntad unilateral del *sui iuris*²⁹.

Lo que hoy consideramos la definición liberal de propiedad, aquella que en el XVIII Sir Blackstone caracterizó como “el dominio exclusivo y despótico que un hombre exige y ejerce sobre las cosas externas del mundo, con exclusión total de cualquier otro individuo en el universo”, que el derecho romano consideraba como el derecho absoluto –*dominium*– del propietario que no podía ser interferido por nadie, y que algunos teóricos *iusnaturalistas* supusieron un derecho natural, es, sin embargo, sólo una de las formas históricas que revisten las relaciones sociales en torno a objetos y que constituye la base de gran parte de los Códigos civiles actuales. El otro, la propiedad entendida como “control” sobre el recurso poseído, control que confiere independencia o autonomía moral y política, es el concepto de propiedad que interesa al republicanismo. Y no es otro que aquel que permite el desarrollo de “la libre individualidad, que florece cuando el trabajador es propietario privado y libre de las condiciones de trabajo manejadas por él mismo, cuando el campesino es dueño de la tierra que trabaja, o cuando el artesano es dueño del instrumento que maneja como virtuoso, y que sólo es compatible con unos límites estrechos de la producción y de la sociedad”³⁰. En esta tradición, la independencia que confiere la propiedad no es un asunto de mero interés propio privado, sino de la mayor importancia política, tanto para el ejercicio de la libertad como para la realización del autogobierno republicano, pues tener una base material asegurada es indispensable para la propia independencia y competencia políticas³¹.

29. Kant, I, *Metafísica de las costumbres*, traducción Adela Cortina y Jesús Conill, Madrid, Tecnos, 1989. 144-145.

30. Karl Marx: “Tendencia Histórica de la acumulación capitalista”, *El Capital*, Tomo I, traducción de Wenceslao Roces, México, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1946, Cap. XXIV

31. Sobre este punto: Frank Michelman: “Possession vs Distribution in the Constitutional Idea of Property” *Iowa Law Review*, Julio 1987, Vol 72, N 5, 1319-1350.

V. RENTA BÁSICA DE CIUDADANÍA: UNA PROPUESTA PARA EL SIGLO XXI

A finales del siglo XVIII y principios del XIX, los republicanos democráticos contemplaban dos posibilidades para poder materializar esta concepción de la libertad: 1) universalizar la pequeña propiedad agraria o 2) “una especie de derecho de existencia social públicamente garantizado (Robespierre), o un ingreso material incondicionalmente asignado a todos los ciudadanos por el solo hecho de serlo (Tom Paine), lo que ahora llamamos renta básica garantizada”³².

En el mundo actual de principios del siglo XXI, la pobreza aumenta sin cesar. Las diferencias entre los países ricos y los pobres es cada vez mayor, las diferencias entre los ricos y los pobres de los países pobres también. Algo que seguramente es menos conocido o más silenciado, es que las diferencias entre los ricos y los pobres de los países ricos están aumentando en los últimos años. Y no solamente en Estados Unidos, donde el 5% más rico de los hogares controlaban el 59% de la riqueza de la nación, mientras que el 40% más pobre disponía solamente del 0,3%³³. Alemania, el país económicamente más poderoso de Europa, el país con la clase obrera más protegida por el Estado, también es un lugar en donde en los últimos años los ricos ganan más y los pobres son más pobres. El 10% de los hogares más ricos de Alemania posee casi el 47% de todo el patrimonio acumulado de los hogares (que si fuera repartido por igual resultaría un monto de 133.000 euros por casa), dos puntos más desde el año 1998 cuando el SPD y Los Verdes llegaron al poder. Mientras, el 50% de la población más pobre sólo dispone de algo menos del 4% del total³⁴.

32. Antoni Domènech, “El socialismo y la herencia de la democracia republicana fraternal”, *El Viejo Topo* núm. 205, abril 2005. También, del mismo autor, *El eclipse de la fraternidad*, op. cit.

33. En el país más poderoso de la Tierra, en el año 1992 los presidentes directores ejecutivos (*Chief Executive Officer*) de las grandes empresas ganaban 82 veces el salario medio de un trabajador manual, el año 2004 la relación era ya de 400 a 1. Invito a cualquier persona que lea estas líneas y que tenga un salario más o menos normal, a realizar el sencillo cálculo de multiplicarlo por 400 para hacerse una idea de la terrible desproporción.

34. Estos datos han sido tomados de: <http://www.inequality.org/facts.html>, y de *El País*, 4-3-2005

Pocos días antes de la reunión que en febrero de 2005 tenían previsto realizar los ministros de Finanzas de los 7 países más ricos del mundo, Nelson Mandela dijo: “La pobreza es obra del hombre y puede ser superada y erradicada por la acción de los seres humanos. Superar la pobreza no es un gesto de caridad. Es un acto de justicia. Es la protección de un derecho fundamental del ser humano, el derecho a la dignidad y a una vida decente. Mientras haya pobreza no habrá verdadera libertad.”

Las grandes desigualdades sociales son las causas de la falta de libertad. Estas grandes desproporciones en la riqueza, estas inmensas bolsas de pobreza, el hambre conviviendo geográficamente con la más insultante opulencia, todo ello provoca falta de libertad para la inmensa mayoría. Igualdad y libertad no son dos variables a elegir, si más de una menos de otra y viceversa. Las grandes desigualdades crean un problema profundo de libertad para la gran mayoría. El que no tiene la existencia material garantizada debe pedir permiso a otro para poder vivir³⁵. ¿Qué libertad tiene el trabajador que no sabe si el mes próximo, quizás la semana próxima, seguirá teniendo aquel puesto de trabajo que le proporciona el sustento diario? ¿Qué libertad tiene la mujer materialmente dependiente del marido o amante, que la maltrata, la domina y, a veces, llega a asesinarla? ¿Qué libertad tiene el desempleado que vive marcado con el estigma del subsidio público, si quizás vive en un país europeo, o de la caridad, si vive en un país pobre y tiene algo de suerte? No son libres como no lo es aquella persona que no tiene el derecho a la existencia material garantizada y tiene que pedir permiso a otros para vivir.

Frecuente es la acusación de “falta de alternativas” lanzada por los peritos en legitimación a toda crítica de fondo al sistema económico capitalista. Lo máximo que éstos llegan a admitir es que la calidad de alguna crítica es excelente, pero inoperante puesto que, una vez más, “faltan alternativas”. La propuesta de la RB ha dejado confundido a más de un plumífero satisfecho, y

35. Para utilizar la genial expresión de Marx en *La Crítica al Programa de Gotha*: “Sólo en la medida en que el hombre se relaciona de buen principio como propietario con la naturaleza —que es la primera fuente de todos los medios y los objetos del trabajo—, sólo en la medida en que la trata como cosa suya, será el trabajo fuente de valores de uso, es decir, de riqueza. (...) el hombre que no posea otra propiedad que su propia fuerza de trabajo, en cualesquiera situaciones sociales y culturales, tiene que ser el esclavo de los otros hombres, de los que se han hecho con la propiedad de las condiciones objetivas del trabajo. Sólo puede trabajar *con el permiso de éstos, es decir: sólo puede vivir con su permiso.*” (El subrayado es mío).

quizás hasta convencido, por tan repetida cantinela, pero una buena Renta Básica de ciudadanía, entendida como forma de garantizar las condiciones materiales de existencia, aumentaría la libertad de la ciudadanía; haría a los pobres y a los desposeídos más independientes, más capaces para hacer oír su voz; de resistir más articuladamente los procesos de desposesión que tienen lugar en todas partes en el nombre de la globalización. Posibilitaría que no tuvieran que vivir con permiso de otros.

Una renta básica en una economía deprimida, ¿tiene sentido?¹

Daniel Raventós²

La renta básica en tiempos de depresión. Se me ha pedido que escriba un artículo sobre este tema para esbozar el papel que una renta básica, una asignación monetaria incondicional a toda la ciudadanía y personas residentes en una zona geográfica determinada, podría jugar en una situación económica como la que estamos tan sólo empezando a transitar. ¿Tiene sentido una renta básica en esta situación económica?

Para responder a la pregunta algunas explicaciones o distinciones deben hacerse para evitar posibles embrollos. Y la primera de ellas es que intentar esbozar cómo una renta básica podría incidir en una situación económica depresiva es algo bien distinto a las facilidades (o dificultades) para su implantación en la misma coyuntura. Se puede estar de acuerdo en que la renta básica sería muy beneficiosa en una situación depresiva y, a la vez, opinar que las dificultades políticas para su implantación en esta misma coyuntura son poco menos que insuperables. Contrariamente, se puede tener la convicción de que una situación económica que tanto sufrimiento adicional comportará a los más vulnerables (1) (“van a pagar en su existencia diaria”, en afortunada expresión de Habermas), ofrece un momento muy pertinente para proponer la renta básica. Las razones de lo primero, las virtudes de una renta básica en una situación económica deprimida, no tienen necesariamente que ayudar a lo segundo, las mayores facilidades (o dificultades) para su implantación en esta misma coyuntura. Tampoco será motivo de interés aquí la evaluación de los pasos intermedios (el gradualismo, como también se acostumbra a

1. Este artículo, con el título “Una renta básica en una economía deprimida”, fue publicado en el número 253 de la revista El Viejo Topo que estuvo dedicado íntegramente a distintos análisis y aspectos de la crisis económica. La versión que a continuación se reproduce tiene leves cambios que obedecen a algunas actualizaciones y ampliaciones.
2. Miembro del Comité de Redacción de SINPERMISO. Es presidente de la Red Renta Básica (sección oficial de la Basic Income Earth Network). Su último libro es Las condiciones materiales de la libertad (Ed. El Viejo Topo, 2007).

calificar con mayor o menor fortuna) para llegar a una renta básica considerada plena. Esto pertenece al dominio de los apoyos sociales y políticos de la propuesta y de la coyuntura política y social precisa de la que estemos hablando lo que, no hace falta apuntarlo, variará según la zona o el país (2).

La segunda distinción se refiere a la calificación de la situación económica actual como depresiva. Calificación que no está libre de polémica. El *National Bureau of Economics Research* de EEUU califica a una situación de recesión cuando, al menos, durante dos trimestres consecutivos se dan resultados negativos del PIB. La depresión, aunque no goza de una definición tan informativa como la de recesión, se produce cuando se encadenan varios trimestres con crecimiento negativo del PIB. O, dicho de otra manera, la depresión se da cuando la recesión se instala durante un considerable lapso de tiempo. Más escuetamente aún: una depresión es una recesión larga. Hay quien opina que se trata de dos definiciones, la de depresión y la de recesión, que no son muy operativas. Sería más ajustado tener en consideración indicadores básicos de toda economía, como la producción y el empleo, para calificar a una situación de depresiva o no. En todo caso, según la definición apuntada, aunque técnicamente aún no podemos hablar de depresión, solamente falta esperar que pase el tiempo para que se dé. El PIB de la economía española viene cayendo ininterrumpidamente desde el segundo trimestre del año 2007 (cuando se situaba alrededor del 4%) hasta llegar al 0'9% del último trimestre del que se tienen datos: el tercero de 2008. Con esta progresión, estaríamos técnicamente en una situación depresiva a finales del año 2009 o incluso antes. Para mi propósito en este artículo, la renta básica en situación depresiva, más que tener en cuenta si el PIB crece en un trimestre el 1% o decrece el 0'5%, pongamos por caso, lo que se tendrá en mente es que el paro y la pobreza aumentan y lo van a hacer mucho a lo largo de los próximos trimestres (3).

La tercera distinción va sobre la explicación de la crisis. A lo largo de los últimos meses se ha podido leer miles de artículos sobre las causas de la crisis. Puede fácilmente detectarse al menos dos grandes grupos de explicaciones (4). En primer lugar, la explicación liberal (en el sentido estadounidense) de izquierdas (Stiglitz, Hudson, Krugman...), que achacan la crisis a los excesos desreguladores del neoliberalismo. En segundo lugar, la explicación de distintos autores marxistas (Brenner, Bello, Bellamy Foster...) que estudian la crisis no solamente como un efecto de la desregularización excesiva de las últimas décadas de neoliberalismo sino como

una crisis de sobreproducción. Se trata, para estos últimos, de la tendencia del capitalismo a disponer de una gran capacidad productiva que termina por rebasar la magnitud de consumo de la población debido a las desigualdades que limitan el poder de compra popular, lo cual termina por erosionar las tasas de beneficio (5). La explicación que se aporta de la crisis, quién lo va a dudar, es un buenísimo indicador de las recetas más o menos explícitas que se ofrecen para salir de ella.

La cuarta y última distinción hace referencia a que, aunque la renta básica sea definida como una asignación monetaria incondicional a toda la ciudadanía y personas residentes en una zona geográfica determinada, no todas las personas partidarias de esta propuesta coinciden en la cantidad y la forma de financiarla. Hablar de cantidad precisa (o del criterio: umbral de la pobreza, 80 o 90% del salario mínimo interprofesional, o aún algunos otros que se han propuesto.) de renta básica y de la forma de financiarla nos remite a otra cuestión muy importante: la opción de política económica y social que se defiende. Se puede encontrar a defensores de la renta básica que a su vez sean partidarios de políticas económicas y sociales muy distintas.

Con estas distinciones en mente, ya podemos abordar el papel que, en mi opinión, tendría una renta básica en una situación económica en la que tan sólo hemos comenzado a ingresar (6). Para hacer más clara la exposición que sigue, deberá tenerse en cuenta que me estaré refiriendo a una renta básica de una cantidad similar al umbral de la pobreza (7).

Las particularidades de una renta básica que aquí interesan son las que a continuación se detallan. Las dos primeras están muy relacionadas con la mayor protección ante la pérdida del puesto de trabajo y del pequeño negocio. La tercera es muy específica: el papel similar a una caja de resistencia en caso de huelga obrera larga. La cuarta es particularmente significativa: la erradicación de la pobreza.

1. LA INSEGURIDAD ECONÓMICA Y VITAL POR LA PÉRDIDA DEL PUESTO DE TRABAJO

La pérdida involuntaria del puesto de trabajo provoca una situación de inseguridad económica y vital sobre la que se han escrito tantas páginas que cualquier comentario adicional sería redundante. Los datos sobre desempleo de los últimos meses son cada vez peores. La media en el Reino de España fue en 2007 de 2.039.000 de parados mensuales, si bien a partir del tercer trimestre ya mostraba una tendencia claramente alcista. Lo que es más significativo: el número de personas en paro ya en noviembre de 2008 representaba más del doble que el mismo mes del año anterior. En enero de 2009 el número de desempleados registrados oficialmente escaló hasta los 3'3 millones. En un año, de enero de 2008 a enero de 2009, el paro ha aumentado en casi 1'1 millones de personas. Según la Fundación de Cajas de Ahorro (8), que ha publicado las previsiones de 13 servicios de estudios, la tasa media de paro llegará a finales de 2009 al 17% o 18%. Si consideramos que en 2007 la tasa de paro fue del 8'3%, la previsión para 2009 significa que esta tasa se habrá más que duplicado en tan solo dos años. La Comisión Europea indicaba recientemente que el Reino de España sería el lugar con mayor tasa de desempleo a finales de 2009. Y son alrededor de 4 millones de puestos de trabajo que pueden perderse en la Unión Europea a lo largo de este año. Aún así, cada nueva previsión diagnostica peores resultados que las anteriores.

Perder el puesto de trabajo, pero disponer de una renta básica indefinida supondría afrontar la situación de forma menos preocupante. Esta característica obvia de la renta básica sirve para cualquier coyuntura económica. En una de crisis, en donde la cantidad de desempleo es mucho mayor, la mencionada característica de la renta básica cobra mayor importancia social.

2. LA PÉRDIDA DE ACTIVIDADES DE AUTOOCUPACIÓN Y DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

La renta básica ha sido asociada a la reducción del riesgo de iniciar determinadas actividades de autoocupación. Como es sabido, hay dos tipos de emprendedores: aquellos que tienen un colchón (familiar la mayoría de las veces) que les permite plantear un proyecto empresarial de forma racional y temperada, y aquellos para los cuales la autoocupación es la única salida laboral. En el segundo caso, el riesgo en el que se incurre no es sólo perder la inversión, sino perder los medios de subsistencia, lo que hace que cualquier decisión sea mucho más angustiosa. Pero el riesgo no termina aquí: en muchos casos, la falta de un capital inicial mínimo retrasa a potenciales emprendedores. La renta básica, en cambio, permitiría a los emprendedores del segundo tipo capitalizar el proyecto empresarial y, al tiempo, no ser tan dependientes del éxito del proyecto para sobrevivir. En una situación depresiva, la renta básica, además de representar un incentivo para emprender tareas de autoocupación, supondría una mayor garantía para poder hacer frente, aunque fuera parcialmente, a los que el pequeño negocio les ha ido mal. Así como la posibilidad de iniciar otro con más posibilidades que el anterior.

3. CAJA DE RESISTENCIA EN CASO DE HUELGA OBRERA

En otras ocasiones he comentado (9) que la renta básica supondría, en caso de huelga, una especie de caja de resistencia incondicional cuyos efectos para el fortalecimiento del poder de negociación de los trabajadores son fáciles de calibrar (10). Efectivamente, el hecho de que en caso de conflicto huelguístico los trabajadores dispusiesen de una renta básica permitiría afrontar las huelgas de una forma mucho menos insegura: a día de hoy, dependiendo de los días de huelga, los salarios pueden llegar a reducirse de forma difícilmente soportable si, como acostumbra a ocurrir para la inmensa mayoría de la clase trabajadora, no se dispone de otros recursos.

Pues bien, en una coyuntura de ataque a los puestos de trabajo y a los salarios (Fondo Monetario Internacional y Banco de Bilbao Vizcaya Argentaria, entre muchos otros, se han manifestado sin la menor brida por la moderación salarial o, más aún, por el abaratamiento del “factor trabajo”), las luchas de resistencia de mayor o menor intensidad para intentar evitar los despidos y el deterioro de las condiciones de trabajo son frecuentes. Estamos asistiendo a un permanente y renovado anuncio por parte de un buen número de empresas de presentaciones de expedientes de cierre o de regulación de plantilla (solamente en el sector de la automoción peligran de momento alrededor de 50.000 puestos de trabajo). El papel de caja de resistencia que la renta básica podría cumplir en estas luchas de resistencia para defender los puestos de trabajo, si acaso, incrementado. Como debiera ser muy sabido, la crisis económica del capitalismo puede desembocar en un gran retroceso de conquistas sociales duramente conseguidas. La renta básica exige ser vista en este punto como el medio material para buena parte de la clase trabajadora para resistir a este retroceso.

4. LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

El porcentaje de pobres en el Reino de España no ha cambiado significativamente en las últimas décadas (11). Cuando el crecimiento económico ha sido importante, y en ocasiones muy vigoroso, la proporción de personas pobres, casi un quinto exacto del total de la población, no ha variado a lo largo de las últimas décadas. La crisis económica comportará, en cambio, un aumento rápido y significativo de la pobreza. Así, mientras que tasas de un crecimiento económico substancial han sido necesarias para mantener la proporción de pobres, unas tasas negativas o positivas muy pequeñas comportarán un crecimiento espectacular de la pobreza. Aún no hay datos al respecto y los primeros que se sabrán prometen ser espectaculares aunque quedarán en poco tiempo nuevamente rebasados.

Aunque la pobreza no es sólo privación y carencia material, diferencia de rentas (porque es también dependencia del arbitrio o la codicia de otros, ruptura de la autoestima, aislamiento y compartimentación social de quien la padece) una renta básica equivalente al menos al umbral de la pobreza, pocas dudas hay, sería una forma de acabar con ella, si no completamente,

cuanto menos de dejarla en porcentajes muy marginales. En una situación de depresión económica en la que, como ha quedado dicho, los porcentajes de pobreza aumentarán de forma significativa, pudiéndose llegar pronto a una proporción de un pobre cada cuatro habitantes (ahora es de uno a cinco), la renta básica representaría un buen dique de contención de esta oleada de pobreza.

Llegados aquí, creo necesaria una breve recapitulación:

Las razones que harían más pertinente una renta básica en una situación económica depresiva no desmienten, como queda dicho, la idea de que se trataría de una medida que merece defenderse también en una hipotética situación técnica de pleno empleo y de bonanza económica.

La renta básica puede ser un elemento, importante sin duda, de una sociedad justa, pero suponer que esta medida es algo suficiente para esta sociedad justa, o bien es tener una concepción hipertrófica de la renta básica o bien una idea raquítica de lo que es una sociedad justa. Una renta básica puede teóricamente concebirse en una sociedad que transpire injusticias por muchos poros.

Una renta básica que personalmente considero política y aún filosóficamente interesante tendría que ir ligada a una redistribución de la renta de los ricos a los pobres. Y esto significa hablar del papel de los impuestos (12). “Los impuestos, lejos de ser una obstrucción de la libertad, son una condición necesaria de su existencia”, era la forma insuperable de expresarlo del constitucionalista estadounidense Cass Sunstein en una entrevista realizada ya hace una década en el *University of Chicago Chronicle* (13). Significa no un debate sobre mayor o menor regulación, sino, para decirlo con el economista Dean Baker, en beneficio de quién.

Una renta básica políticamente interesante debe ser en beneficio de la población trabajadora y de menos ingresos, tanto en épocas de crisis como en las de bonanza económica.

NOTAS

(1) Una indicación de que a los muy ricos la crisis les afecta realmente poco en su existencia material es que el mercado de objetos de gran lujo no solamente no se ha contraído en los últimos meses sino que ha aumentado notablemente. Algo habitual: este mercado al que solamente acceden los muy ricos es muy inmune en general a las situaciones económicas de crisis. Aunque tiene más gancho periodístico, parece ser, que los ricos, si bien no todos, pierdan dinero con las crisis, no que los demás se hundan. Barbara Ehrenreich contaba con mucha gracia lo ridículos y sociópatas que pueden llegar a ser algunos ricos que han de desprenderse de alguna de las muchas casas que tiene destinadas a las vacaciones en un reciente artículo, los ricos se empobrecen un poco, pero los pobres desaparecen.

(2) Las razones que harían conveniente (o más pertinente) una renta básica en una situación económica depresiva no es algo discorde con la idea defendida por distintos autores, entre los que me incluyo, de que se trataría de una medida que merece defenderse también en una hipotética situación de pleno empleo y de bonanza económica.

(3) Véase para el paro los periódicos informes de los indicadores de coyuntura (por ejemplo, el que facilita la Fundación de las Cajas de Ahorro, Funcas): http://www.funcas.ceca.es/indicadores/Coyuntura_Nacional_Internacional.asp). Y para la pobreza, aunque el estudio se realizó antes del estallido de la crisis, véase el último informe de FOESSA: <http://www.foessa.org/>.

(4) Hay otras explicaciones, como la que se refiere al “pánico”, que, si no son triviales, representan una etapa de las burbujas especulativas, según Charles P. Kindleberger y Robert Aliber, *Manias, Panics, and Crashes*, Hoboken, New Jersey: John Wiley and Sons, 2005. Véase también John Bellamy Foster, “La financiarización del capitalismo y la crisis presente”, Sin Permiso núm. 4.

(5) Esta es la explicación que ofrece en *Focus in the Global South*, Walden Bello, por señalado ejemplo, en “Todo lo que usted quiere saber sobre el origen de esta crisis pero teme no entenderlo”. En Sin Permiso electrónico (www.sinpermiso.info) hemos publicado desde hace

ya casi dos años, más de 200 artículos dedicados directa o indirectamente a la crisis. Hay una gran variedad de artículos de las dos últimas visiones de la crisis, la de inspiración liberal de izquierdas y la de orientación marxista, de autores, además del ya citado Bello, como: Michael Hudson, Paul Krugman, Mike Whitney, John Bellamy Foster, Robert Brenner, Michael R. Krätke, Joseph Stiglitz, Sasan Fayazmanesh, Pam Martens, Elmar Alvater, Sam Pizzigati, Robert Pollin, George Monbiot, Dean Baker...

(6) Voy a limitar los comentarios al espacio económico del Reino de España, si bien en la nota 12 se dan algunos datos fiscales de EEUU. Aunque, como se verá, los efectos de una renta básica en una situación económica deprimida pueden ser de aplicación general en zonas como la UE o los EEUU, prefiero limitarme al mencionado espacio económico puesto que los datos que se ofrecen a él se circunscriben.

(7) En un estudio realizado por diversos autores (Jordi Arcarons et al., Viabilitat i impacte d'una Renda Bàsica de Ciutadania per a Catalunya, Barcelona: Mediterrània-Fundació Jaume Bofill, 2005) se proponía, entre otras posibilidades, una renta básica de 5.414 euros anuales para los adultos (cantidad que estaba en el estudio completamente libre de imposición directa, no así el primer euro que se obtuviese por encima de esta renta básica) y de 2.707 para los menores de Cataluña, que es para donde se realizó el estudio. Hay que precisar que estas cantidades eran propuestas a partir de datos de 2003 que es cuando se empezó a realizar el estudio. Jordi Arcarons está realizando una actualización de este modelo de microsimulación con resultados aún más interesantes, que pronto serán publicados.

(8) http://www.funcas.es/indicadores/Coyuntura_Nacional_Internacional.asp.

(9) Por ejemplo en Daniel Raventós, Las condiciones materiales de la libertad, Barcelona: El Viejo Topo, 2007, y en Daniel Raventós y David Casassas, "La Renta Básica y el poder de negociación de 'los que viven con permiso de otros'", Revista Internacional de Sociología, núm. 34, 187-201.

(10) Pero que no ha sido calibrado, mucho me temo, por los sindicatos, aunque ahora no me voy a detener en ello.

(11) Las conclusiones al respecto del último informe FOESSA, que está confeccionado mucho antes de la manifestación de la crisis, son bien claras: “Las tasas de pobreza son muy similares a las que ya existían décadas atrás, manifestándose, por tanto, en el caso de la pobreza los mismos rasgos ya enunciados para las tendencias de la desigualdad. En primer lugar, y en clara ruptura con la tendencia de décadas anteriores, desde el primer tercio de los años noventa la pobreza ha dejado de reducirse. En segundo lugar, contrasta la ausencia de cambios significativos en los indicadores de pobreza con el notable crecimiento registrado por la actividad económica y el empleo. Y, en tercer lugar, tal como se ha señalado en el caso de la desigualdad, los indicadores de pobreza siguen manteniéndose muy elevados en el contexto europeo. España sigue encajada en un clúster periférico dentro de la UE y es el único de los países que partiendo de altos niveles de pobreza, salvo Irlanda, no ha conseguido reducciones sustanciales de las tasas. Esta situación no se compensa por una hipotética mayor movilidad, dado que los patrones de cronificación de la pobreza en España muestran una mayor generalización de las situaciones de pobreza permanente que en el promedio de los principales países de la UE” (p. 37).

(12) Aunque me he referido al Reino de España, creo que puede aportar alguna información la siguiente alusión a los EEUU. En este país se ha llegado a esta increíble situación: los tipos impositivos nominales a los más ricos ha pasado del 91% en el año 1961 al 35% de la actualidad (elaboración propia a partir de “http://www.moneychimp.com/features/tax_brackets.htm” y de Table A.--U.S. individual income tax: personal exemptions and lowest and highest bracket tax rates, and tax base for regular tax, tax years 1913-2003” (Rev. 4-2003), in Internal Revenue Service, Statistics of Income Bulletin (Publication 1136), Winter 2002-2003). Más concretamente, en los años 1961, 62 y 63 la tasa marginal máxima era del 91% y la base imponible a partir de 400.000 dólares. Con pequeñas variaciones de 1964 a 1970 pasamos a los años que van de 1971 a 1980, ambos inclusive, en donde la tasa marginal máxima era del 70% con una base imponible a partir de 200.000 dólares. De 1982 a 1986 la tasa marginal máxima ya era del 50% con bases imponibles algo inferiores a 200.000 dólares. Con sucesivas disminuciones de la tasa marginal máxima llegamos al año 2003 con una tasa marginal máxima del 35%, tasa que se mantiene hasta el año 2008 con una base imponible a partir de 357.700 dólares en este último año. Debe añadirse que, una vez contadas las distintas deducciones, el tipo efectivo normalmente es bastante más bajo que el nominal de la tasa marginal máxima. Así, una persona soltera que ganase en el año 2008 400.000 dólares, pagaría un tipo efectivo del 29,6%.

Pero lo más espectacular es que si se tratase de rentas del capital, aún pagaría un tipo mucho menor, del 15% o menos. Esta gran rebaja continuada de los impuestos a los más ricos es parte de la explicación de la tremenda redistribución de la renta de los pobres a los ricos en las tres últimas décadas. El que fue ministro de Clinton, Robert B. Reich, escribía en un artículo del Washington Post del 1 de febrero, citando un estudio de Thomas Piketty y Emmanuel Saez, que si en 1976 el 1% más rico de los EEUU acumulaba el 9% de la renta nacional, en el 2006 acumulaba el 20%.

(13) La entrevista en castellano, traducida por María Julia Bertomeu, está en <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=1135>.

www.sinpermiso.info, 8 febrero 2009

LA PROPUESTA DE LA RENTA BÁSICA: POTENCIALIDAD Y DEBILIDADES PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE EMPLEO Y LA EQUIDAD DE GÉNERO¹

Corina Rodríguez Enríquez²

La propuesta de la renta básica o ingreso ciudadano³ se presenta como una de las más radicales en el espacio de debate sobre políticas alternativas de sostenimiento del ingreso. Esto se debe a sus valores fundamentales de incondicionalidad y universalidad, así como a las implicancias de proponer separar la garantía de un ingreso, de la garantía de un empleo. Estos aspectos contrastan, por un lado, con el paradigma de la focalización y las transferencias monetarias condicionadas que hoy rigen las acciones de política pública asistencial, y que refuerzan en muchos casos la noción de workfare. Y por el otro, con la centralidad que la sociedad salarial le otorga a la relación de trabajo en un empleo, como medio para acceder a los recursos monetarios necesarios y a los beneficios de la protección social.

Este trabajo se propone reflexionar sobre la potencialidad y las debilidades que la propuesta de la renta básica presenta como instrumento para afectar positivamente las condiciones en el mercado laboral y la situación de equidad de género. No pretende elaborar argumentos conclusivos al respecto, sino por el contrario presentar los puntos centrales del debate y ofrecer elementos para profundizar la discusión.

-
1. Este trabajo ha sido preparado para su discusión en el Foro “Políticas Públicas y Factores que Inciden en el Mercado de Trabajo”, organizado por COFI (Cooperación, Foros e Igualdad), con el apoyo de la Universitat Autònoma de Barcelona y la Fundación Carolina.
 2. Investigadora Conicet y Ciepp. Buenos Aires. Argentina.
 3. Ingreso ciudadano es la denominación que la propuesta ha asumido en el debate argentino.

QUÉ ES LA RENTA BÁSICA?

La noción de renta básica es tributaria de otros conceptos que designan a todos aquellos arreglos institucionales cuyo objetivo es garantizar cierta forma de ingreso monetario incondicional a todas las personas⁴. Esto es, un ingreso para cuyo acceso no se requiere ninguna otra condición personal que la de ser ciudadana/o. Por ejemplo, no se requiere trabajar (como es el caso del salario), tener un registro contributivo (haber previsional), demostrar que se está desocupado (seguro de desempleo) o ser pobre (programas asistenciales focalizados).

Las características de incondicionalidad, universalidad y beneficio monetario, son las que identifican primordialmente a esta propuesta. La misma no es contradictoria con el modo de producción capitalista, pero sí corre algunos de sus ejes, desde la relación salarial a la ciudadanía, desde el trabajo mercantil al trabajo socialmente útil, desde la acumulación a la distribución.

En su forma ideal, la renta básica o ingreso ciudadano consiste en una transferencia monetaria incondicional y universal que se pagaría: i) a individuos, no a hogares o familias; ii) independientemente de su riqueza y de los ingresos que pudieran recibir por otras vías; iii) sin exigencias de registros contributivos de ningún tipo; y iv) sin requerir contraprestación, como la realización de un trabajo ni la disposición a aceptar una oferta de empleo.

La incondicionalidad del beneficio es uno de los rasgos distintivos de la propuesta, y también uno de los elementos que generan mayor resistencia entre quienes se le oponen. La crítica sostiene que es simplemente injusto transferir ingresos a personas que no lo necesitan. Quienes, por el contrario, ven en esta característica uno de los valores positivos esenciales, sostienen que: i) es justamente la distribución de este título de derecho universal lo que garantiza el consenso en torno a la propuesta; ii) todos los miembros de la sociedad están involucrados (por inclusión o exclusión) en los mecanismos de producción económica, la que resulta entonces una herencia comunitaria que debe distribuirse, al menos en la medida de un básico, entre

4. Para conocer más sobre la propuesta y el debate internacional que existe en torno a ella, se puede acceder a <http://www.basicincome.org/bien/>. Para una contribución fundante del debate en América Latina ver Lo Vuolo (1995). Para un trabajo básico sobre la mirada feminista respecto de la propuesta del ingreso básico ver Robeyns (2000).

todos los ciudadanos y ciudadanas; iii) es más grave e irreparable el error de no darle a quien necesita que el de darle a quien le sobra; iv) la incondicionalidad y universalidad es la única manera de combatir el clientelismo; v) la justicia distributiva se obtiene integrando las transferencias fiscales, de modo que todos reciban el beneficio de la renta básica, pero el peso de su financiamiento recaiga de manera proporcionalmente mayor sobre quienes tienen mayor capacidad contributiva.

Uno de los aspectos que fortalece la propuesta es su carácter preventivo. En este sentido, nuevamente juega la incondicionalidad. Al no ser necesaria ninguna demostración de carencia o insuficiencia para recibir la transferencia, la misma actúa en forma previa a cualquier manifestación de necesidad. De esta forma, la renta básica evita la trampa de la pobreza, es decir, la conveniencia de permanecer con bajos niveles de ingresos propios para no perder el beneficio. Adicionalmente, la renta básica resulta una política de gestión mucho más sencilla y menos onerosa que cualquier programa que involucre test de recursos.

Por supuesto, la capacidad de la renta básica para actuar preventivamente frente a la problemática de la pobreza dependerá del nivel del beneficio, que es materia de abundante discusión en el debate. A este respecto, las variantes se ubican desde niveles inferiores al nivel de subsistencia, fundamentalmente cuando se teme sobre los posibles incentivos negativos sobre la oferta de trabajo mercantil, hasta el máximo nivel fiscalmente atendible, cuando lo que se prioriza es el elemento de justicia distributiva implicado en la propuesta.

El nivel del beneficio también estará determinado en la práctica por las decisiones en torno al esquema de financiamiento de la renta básica. Al respecto, la propuesta que presenta mayor coherencia es la que subraya los beneficios derivados de integrar los sistemas de transferencias de ingresos⁵. Esto es, una renta básica o ingreso ciudadano financiado con imposiciones sobre los ingresos, que actúe con tasas marginales crecientes; es decir, que por el propio efecto de un beneficio universal de suma fija, implique una contribución al fisco creciente en términos relativos a los ingresos de las personas.

5. Para una ampliación sobre las posibilidades de un sistema integrado de transferencias fiscales de ingreso ver Barbeito (1995).

En síntesis, la propuesta de la renta básica es sencilla y a la vez transgresora. Parte de la idea de reconocer el derecho a la existencia de todas las personas, y de la posibilidad de contribuir a garantizar ese derecho a través de una transferencia monetaria universal e incondicional. La fuerza redistributiva de la propuesta se fortalece cuando se piensa a la misma funcionando en el marco de un sistema integrado de transferencias fiscales, en el cual el peso del financiamiento recaiga en términos crecientes sobre la capacidad contributiva de las personas.

Al proponer garantizar el acceso a un ingreso por fuera del mercado laboral, la propuesta de la renta básica implica un desafío particular para aquellas sociedades y economías donde el acceso al ingreso y a la mayoría de los beneficios sociales se ha estructurado en función de la situación de las personas respecto del empleo mercantil.

En lo que sigue se plantean las principales discusiones en torno al impacto que la propuesta de la renta básica puede tener sobre el empleo y las condiciones en el mercado laboral. Un énfasis particular se realiza sobre sus implicancias en aquellos aspectos vinculados con el mercado laboral, que determinan dimensiones de la equidad de género.

LA RENTA BÁSICA Y LOS INCENTIVOS AL TRABAJO MERCANTIL⁶

Uno de los argumentos críticos a la propuesta de la renta básica sostiene que las personas se verían des-incentivadas a ofrecer su fuerza de trabajo en el mercado como consecuencia de tener garantizado por vía fiscal un nivel básico de ingreso.

6. Me refiero explícitamente al trabajo mercantil o al empleo, para diferenciarlo del conjunto del trabajo humano. Es decir, el trabajo que se ofrece en el mercado laboral es sólo una parte del trabajo que realizan las personas, que también incluye otras actividades, la principal de las cuales es el trabajo de cuidado no remunerado que se realiza al interior de los hogares y que no tiene un reconocimiento en el espacio del mercado. Por lo mismo, también me refiero aquí al mercado laboral, como una denominación más rigurosa y exacta que la habitualmente utilizada de mercado de trabajo.

Este argumento podría confirmarse si se verificaran al menos dos situaciones: i) el nivel del beneficio monetario del esquema de renta básica sea lo suficientemente elevado como para que las personas no se vean deseosas de obtener ingresos adicionales, y ii) el único incentivo de las personas para entrar en el mercado laboral y ofrecer su fuerza de trabajo, sea la obtención de ingresos monetarios⁷.

En relación con el primer punto, puede afirmarse que la relevancia de la magnitud del beneficio será variable según la situación de las personas. Así, existirían dos perfiles en los cuáles sí es posible que la renta básica desincentive la oferta de trabajo en el mercado de empleo: i) aquellas personas para quienes el costo de oportunidad de ingresar al mercado laboral sea elevado (por caso, los estudiantes); y ii) aquellas personas que por distintas situaciones, principalmente bajo nivel educativo y de calificación, sólo consiguen empleo en actividades de bajo nivel de remuneración.

En estos casos, puede interpretarse que el desincentivo a la oferta de trabajo no es negativo. En el primero, la renta básica puede entenderse como una remuneración a las actividades de capacitación, o al menos como un estipendio de sobrevivencia que permita a estas personas realizar estas actividades que producen beneficios no sólo individuales sino también sociales. En el segundo, la renta básica puede inducir a un incremento de los niveles de remuneraciones más bajas, lo que puede considerarse un impacto positivo.

Más aún, si el problema consiste en un desajuste entre los requerimientos de la demanda y la oferta de trabajo en términos de calificaciones, la existencia de la renta básica puede permitir que los trabajadores y trabajadoras destinen tiempo a mejorar su entrenamiento y capacidades laborales (finalizando la educación formal o asistiendo a capacitaciones específicas en oficios), mientras cuentan con el beneficio de la renta básica para “sobrevivir”. De esta forma, las personas pueden encontrarse en mejores condiciones de acceder a empleos mejor remunerados, a la vez que los empleadores encuentran fuerza de trabajo más apta a las calificaciones que requieren sus procesos técnicos.

7. Algunos de estos argumentos se han discutido con aplicación particular al caso de Argentina en Rodríguez Enríquez (2007a y b).

Claro que todo lo anterior dependerá del monto del beneficio, del nivel de los salarios y de la situación en términos de la tasa de desempleo existente. En definitiva, y como señalaremos respecto de otros aspectos, el impacto concreto de la renta básica dependerá de las condiciones existentes en el mercado laboral, así como de políticas públicas que permitan el efectivo acceso de las personas a instancias de capacitación.

En relación con la segunda premisa implícita, que considera que las personas sólo entran al mercado laboral para obtener un ingreso monetario, la misma no parece verificarse. Por el contrario, la propia centralidad que el empleo tiene en la estructuración social, implica que las personas ofrezcan su fuerza de trabajo para colmar otro tipo de expectativas, además de las monetarias. Porque es a través de un empleo que las personas acceden a buena parte de los derechos sociales; es a través de las relaciones de trabajo que se conforman redes de sociabilidad; y es en el propio trabajo mercantil donde las personas encuentran cierto sentido de utilidad a sus actividades, justamente por el reconocimiento social del que goza el trabajo mercantil y del cual carecen otro tipo de trabajos humanos.

El argumento respecto a los des-incentivos a la oferta de fuerza de trabajo en el mercado se suele referenciar en experiencias existentes de transferencias monetarios asistenciales. Esta relación no es válida por una razón fundamental. Los programas asistenciales que transfieren ingresos adoptan la forma de transferencias monetarias condicionadas. La condición suele radicar en la manifestación de una carencia, que habitualmente es la propia falta de un empleo o de cualquier fuente de ingresos. Es justamente esta condicionalidad de los esquemas asistenciales, lo que activa la llamada trampa del desempleo (o del empleo precario, o de la pobreza).

Esta trampa se produce cuando los beneficiarios se ven forzados a rechazar una oferta de empleo o un ingreso adicional, porque la misma implica la pérdida automática del beneficio social. En mercados laborales volátiles, donde las condiciones de estabilidad en el empleo y el nivel de remuneraciones son débiles, es más probable que esta trampa funcione. La fortaleza de la propuesta de la renta básica, en este sentido, radica justamente en evitar la trampa del desempleo, la pobreza o el empleo precario. Como la situación ocupacional y de ingresos de las personas no condiciona el acceso al beneficio, sus perceptores no se enfrentan a la disyuntiva de ocuparse en el mercado de empleo y dejar de percibir el beneficio, o mantenerse desocupa-

dos para conservar la transferencia. Así, puede pensarse que la renta básica constituye un piso sobre el cual las personas estarán deseosas de sumar otros ingresos provenientes del trabajo en un empleo.

LA RENTA BÁSICA Y EL TRABAJO DE LAS MUJERES

Una dimensión específica de la discusión acerca del impacto de la renta básica sobre los incentivos a la oferta de trabajo mercantil, se relaciona con el caso particular de la fuerza de trabajo femenina.

La información disponible demuestra ampliamente que las mujeres presentan dificultades más severas que los varones para ofrecer su fuerza de trabajo en el mercado. Esto obedece al efecto simultáneo de la persistencia de discriminación de género en el mercado laboral, y del inequitativo reparto de las responsabilidades domésticas entre varones y mujeres al interior del hogar.

Particularmente, en sistemas donde la provisión de servicios de cuidado se encuentra muy restringida y estratificada, la inactividad laboral aparece como la única opción para las mujeres, especialmente para aquellas con menores niveles de calificación y mayor peso de responsabilidades domésticas.

La existencia de un esquema de renta básica modifica esta situación? La respuesta a esta pregunta puede aparecer ambigua. Por un lado, el ingreso recibido por la renta básica puede servirle a las mujeres para acceder a servicios mercantiles de cuidado (en ausencia de provisión o subsidio público a los mismos), lo que facilitaría la posibilidad de conciliar su inserción laboral con sus responsabilidades domésticas.

Por otro lado, la renta básica puede interpretarse (y de hecho así sucede en alguna parte de la literatura), como una manera de remunerar el trabajo socialmente útil de cuidado que realizan mayormente las mujeres, de manera no remunerada al interior de los hogares. En este caso, el

ingreso recibido por la renta básica puede en efecto des-incentivar la activación de la fuerza de trabajo femenina.

Ante la dificultad de conciliar ambas esferas, las mujeres pueden optar por permanecer como principales responsables del cuidado en el hogar, fortalecidas por la posibilidad de tener de todas formas un ingreso. Aún cuando esta puede ser una solución rápida para que las mujeres no activas cuenten con ingresos propios, no resulta la opción más liberalizadora para las mujeres. Por el contrario, esta lectura de la renta básica parece consolidar, más que desafiar, los roles tradicionales de género en los que se asientan varias dimensiones de la inequidad.

Cuál de las miradas o impactos prevalezca dependerá nuevamente de la situación en el mercado laboral, y de la existencia o no de alternativas para la organización del cuidado. En definitiva, la existencia de la renta básica puede potenciar el impacto positivo sobre la oferta de trabajo, en la medida que existan políticas de regulación del mercado laboral que eviten condiciones de segregación ocupacional y discriminación salarial.

Asimismo, la potencialidad positiva de un esquema de renta básica sobre las opciones laborales de las mujeres, dependerá de la existencia de mecanismos que permitan redistribuir de mejor manera las responsabilidades de cuidado entre los hogares y el Estado, por un lado, y entre varones y mujeres por el otro.

En este sentido, dos tipos de intervenciones de política pública aparecen como imprescindibles. En primer lugar, la garantía de acceso a servicios de cuidado, ya sea mediante la provisión pública de los mismos, o mediante el subsidio al acceso a los servicios mercantiles existentes. En segundo lugar, la existencia de mecanismos diversos que permitan una redistribución de los tiempos de trabajo, que den lugar a una mejor combinación de tiempos de trabajo para el mercado y tiempos de trabajo de cuidado.

En síntesis, la tríada renta básica – servicios de cuidado/políticas de conciliación – redistribución de los tiempos de trabajo, aparece como una opción atractiva para mejorar la situación de equidad de género vinculada con la conciliación de la vida laboral y las responsabilidades domésticas de todas las personas.

LA RENTA BÁSICA Y LAS CONDICIONES DE EMPLEO

La renta básica puede tener varios efectos positivos sobre el nivel de empleo y las condiciones del trabajo mercantil, dependiendo nuevamente de las características y dinámica del mercado laboral y de las políticas públicas diseñadas para su regulación.

En primer lugar, la masa de transferencia de recursos que implica un sistema universal de renta básica, puede traducirse a su tiempo en demanda efectiva que permita sostener niveles elevados de empleo. Para que esta retroalimentación virtuosa suceda exitosamente, se requieren características consistentes de los mercados de bienes y servicios, que permitan absorber cualquier presión inflacionaria que pueda generar el sostenimiento de la demanda. Nuevamente, políticas públicas de regulación de los mercados resultan claves.

Asimismo, cuanto más progresivo sea el financiamiento del esquema de renta básica, mayor potencialidad tendrá este efecto, al traducirse en transferencias netas efectivas a los sectores de menores ingresos y mayor propensión a consumir.

En segundo lugar, la garantía de un ingreso básico por fuera del mercado laboral, puede ubicar a los trabajadores y trabajadoras en una situación de mayor fortaleza para negociar las condiciones laborales. Sobre este punto, existen dos visiones confrontadas en la literatura. Por un lado, se afirma que efectivamente la renta básica consolida la fuerza de negociación del trabajo frente al capital. Por otro lado, se señala lo contrario, que dado que existe un nivel de ingreso básico garantizado, esto puede llevar a los trabajadores y trabajadoras a aceptar peores condiciones laborales. En esta segunda mirada, la renta básica promovería, en lugar de ayudar a morigerar, el empleo no registrado, precario e informal.

En tercer lugar, y en sintonía con lo que se viene comentando sobre la calidad del empleo, puede pensarse el impacto de un esquema de renta básica sobre los ingresos del trabajo, para lo cual no existe una respuesta conclusiva. La renta básica puede empujar hacia arriba las remuneraciones del trabajo, en los casos en que dada la existencia de un ingreso básico ga-

rantizado, las personas puedan optar por no aceptar empleos cuya remuneración se considera insuficiente para el trabajo exigido. Pero la renta básica también puede empujar hacia abajo las remuneraciones, cuando las personas consideren que estas últimas son un complemento razonable para la primera. Y cuando los empleadores consideren que pueden reducir los salarios ofrecidos en una magnitud similar al beneficio que reciben los trabajadores y trabajadoras por vías fiscales.

Cuál de estas situaciones suceda dependerá una vez más del nivel del beneficio de la renta básica, del nivel promedio de los ingresos laborales y de la capacidad de los empleadores de absorber la mejora salarial. Así como también de las políticas públicas. Es decir, la implementación de la renta básica no exime al Estado de su función reguladora, ni de la provisión de normas e instituciones protectivas para los trabajadores y trabajadoras.

Debido al hecho que las mujeres se encuentran sobre-representadas en los espacios de empleos más precarios e informales, y de menor nivel de remuneración, la potencialidad de la renta básica para mejorar el nivel de ingresos del trabajo y las condiciones laborales, cuando existen políticas públicas consistentes, es una vía además de mejorar la equidad de género que se determina en este espacio.

En cuarto lugar, la existencia de la renta básica puede estimular que determinados sectores de la fuerza de trabajo se retiren del mercado laboral. Tal el caso, por ejemplo, como se mencionaba anteriormente, de los estudiantes. Algo similar podría suceder con las personas mayores, que permanecen activas en el mercado de empleo solamente por la necesidad de complementar sus ingresos. Además de contribuir a equilibrar la situación de oferta y demanda laboral, esto implica una mejora en la calidad de vida de las personas que permanecen en el mercado laboral por mera necesidad económica.

LA RENTA BÁSICA, LAS ACTIVIDADES SOCIALMENTE ÚTILES Y LA DISTRIBUCIÓN DEL TIEMPO DE TRABAJO

Como se mencionó anteriormente, una parte de la literatura sostiene que la renta básica puede pensarse como una remuneración a las actividades socialmente útiles que realizan las personas y que no son reconocidas, y por tanto remuneradas, mercantilmente. Esto puede incluir, entre otras, las actividades vinculadas con la formación y la capacitación, y el trabajo de cuidado realizado al interior de los hogares.

Esta perspectiva, en realidad, se vincula con el espacio que la renta básica abre a la posibilidad de una concepción más amplia del trabajo. Es decir, la renta básica viene a recuperar el sentido mismo de la ocupación, esto es, de las actividades que realizan las personas, que tienen una utilidad social y que no siempre son valorizadas en el mercado de trabajo mercantil. En este sentido, la renta básica promueve el derecho a la ocupación de las personas, es decir, a vivir según el sentido propio de la ocupación, en lugar de reivindicar el derecho al empleo que en otros arreglos institucionales adopta la forma de la obligación de trabajar en cualquier tipo de empleo.

El hecho de reconocer y valorar otras actividades además de las que se realizan estrictamente en el ámbito mercantil, va de la mano de la necesidad de discutir nuevas formas de organización del tiempo social. De esto modo, la renta básica gana en potencialidad cuando se la combina con distintos mecanismos de distribución del tiempo de trabajo. Partiendo de la seguridad económica brindada por el ingreso básico, las personas pueden elegir distintos arreglos ocupacionales con menos restricciones, incluyendo el trabajo mercantil a tiempo completo o parcial, el trabajo doméstico o de cuidado, actividades de capacitación e inclusive el ocio. Desde esta visión, la renta básica puede conducir a una distribución más equitativa del ingreso, el trabajo remunerado, el trabajo de cuidado de las personas y el tiempo libre, entre varones y mujeres.

Desde esta perspectiva se sugiere que la renta básica funcionaría como un “estipendio de emancipación”, y mejoraría la fuerza negociadora de las mujeres, sobre todo si son pobres, o si tienen

escasa calificación, frente a sus empleadores y frente a sus esposos, y alentaría a los varones a procurar empleos de tiempo parcial y ocuparse de parte de las tareas del hogar.

En síntesis, la propuesta de la renta básica aparece como una alternativa innovadora, provocadora y estimulante frente a las nociones más difundidas y tradicionales. Por sí sola, no permite garantizar la mejora en las condiciones en el mercado de empleo y la situación de equidad de género. Pero en integración con políticas públicas consistentes, se transforma en una herramienta potente para permitir que las personas gocen de vidas más libres, con mayores oportunidades de elección, y con una distribución más justa del trabajo y del ingreso.

Referencias bibliográficas

Lo Vuolo, R. (comp) (1995) *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Ciepp – Miño y Dávila.

Robeyns, I. (2000) “Hush money or emancipation fee? A gender analysis of basic income”. En: R. van der Veen y L. Groot (eds) *Basic Income in the Agenda. Policy objectives and Political Chances*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Rodríguez Enríquez, C. (2007a) “Basic Income and Labour Market Conditions: Insights from Argentina”. En: *Basic Income Studies* 2(1), Art. 9. <http://www.bepress.com/bis/vol2/iss1/art9>.

Rodríguez Enríquez, C. (2007b) “La propuesta del ingreso ciudadano: Elementos para un nuevo consenso social.” En: K. Forcinito y V. Basualdo (coords) *Transformaciones recientes en la economía argentina. Tendencias y perspectivas*. Buenos Aires: Prometeo Libros – Universidad Nacional de General Sarmiento.

LA PENSIÓN CIUDADANA UNIVERSAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO: OPORTUNIDAD PARA ABRIR EL DEBATE EN TORNO A LA RENTA BÁSICA

Pablo Yanes

A finales del años 2006 en la Ciudad de México 410 mil personas de setenta años y más, independientemente de su sexo, condición socio-económica, pertenencia étnica, régimen de seguridad social, religión, filiación política o nacionalidad, tienen garantizada por ley una transferencia mensual no condicionada y vitalicia de alrededor de 65 dólares mensuales.

Lo anterior es uno de los más relevantes resultados del Gobierno del Distrito Federal, encabezado por Andrés Manuel López Obrador del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y que ha colocado en la agenda pública al reconocimiento de derechos sociales, al universalismo de las políticas sociales y a la exigibilidad de los derechos como componentes estructurales de la nueva discusión sobre la cuestión social en el país.

El presente trabajo se propone contrastar l dos concepciones de política social entre el Gobierno Federal y el Gobierno de la Ciudad de México mediante el contraste entre el Programa Oportunidades y la Pensión Ciudadana Universal, así como apuntar como esta última es un referente básico para abrir el debate, inexistente hasta ahora en México, sobre el basic income.

PENSAR EN GRANDE

Es Indispensable volver a pensar la política social en grande. Las casi tres décadas de ajuste neoliberal han significado un recambio conceptual de fondo en los ejes ordenadores de las políticas sociales que requiere ser cuestionado a profundidad.

Los desplazamientos teóricos y políticos de estas dos décadas han sido muy importantes. En el marco de las políticas de ajuste, desregulación y liberalización de la economía, en México se abandonaron conceptos cruciales como el de universalidad, garantía de los derechos sociales, responsabilidad del Estado, redistribución del ingreso y abatimiento de la desigualdad; y éstos fueron remplazados por los conceptos de subsidiariedad, focalización y combate a la pobreza.

En estas dos décadas no sólo se empobreció la población, también se empobreció la concepción de política social. Se pasó del tema duro de la desigualdad y la exclusión social a las políticas compensatorias de combate a la pobreza. Se transitó de la lógica de los derechos sociales a la operación de los programas focalizados. Se instauró de facto la idea de que la política social no es para la sociedad en su conjunto, sino sólo para los desfavorecidos y los excluidos del juego del mercado. Se asumió que la política social es un asunto de gobernabilidad, no de justicia, cohesión e inclusión social.

No obstante, se han ido abriendo condiciones para que ello cambie y pueda abrirse un debate que permita definir los distintos proyectos en materia de política social en el país. Esto es una clarificación conceptual y política indispensable para pensar y construir una alternativa, porque si algo han dejado en claro estas décadas de profundización de la desigualdad y del empobrecimiento es que se requiere reconstruir la política social sobre bases nuevas para poder enfrentar con éxito los temas duros de la desigualdad, la exclusión, la iniquidad, el empobrecimiento y el desgarramiento de la cohesión social.

¿OPORTUNIDADES O DERECHOS?

A grandes rasgos y asumiendo infinidad de matices y coloraciones podemos señalar que en México tenemos básicamente dos concepciones de política social.

Una, la concepción que define el Gobierno de la Ciudad de México, 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.

Al mismo tiempo que postula el carácter central de la igualdad reconoce a la diversidad y heterogeneidad social como un hecho fundamental de las sociedades contemporáneas. Por esto articula el ejercicio de derechos sociales (de matriz igualitaria) con la promoción de la equidad social. Así, la promoción de la equidad es indisociable de la búsqueda de la igualdad social: no son procesos sustituibles, sino complementarios. La equidad, por ende, no es supletoria de la igualdad.

La articulación de equidad e igualdad apunta a una política pública que busca el logro de la igualdad compleja como garantía de la universalidad y, al mismo tiempo, de reconocimiento de la particularidad. Esto es, igualdad en la diferencia y diversidad con derechos.

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.

Dos, la concepción del Gobierno Federal, que se caracteriza por ser de carácter focalista, vertebrada en torno a las políticas de combate a la pobreza, no garantista, ni universal, sino

basada en el principio de subsidiariedad, diseñada con categorías de mercado (costo, beneficio, incentivos, activos, capital humano, capital social) y con sustento teórico en el individualismo metodológico y la teoría de la elección racional (rational choice). Concibe la política social sólo como programas sociales, la desvincula de los derechos y crecientemente concibe a éstos (educación, salud) sólo como servicios. No articula política social con política económica y asume las políticas en materia de equidad desvinculadas de la construcción de la igualdad social, en una lógica exclusiva de medidas compensatorias.

Concibe la participación ciudadana en una idea abstracta de corresponsabilidad en la que se diluyen las responsabilidades del Estado y se formula una lógica de contraprestaciones por parte de la población. Se concibe lo público como una relación de juego suma cero entre Estado y sociedad. Su propuesta es el logro de la igualdad de oportunidades.

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

Estas dos concepciones de política social nos permiten desarrollar la discusión ya no sólo en un plano abstracto o discursivo, sino aterrizado en la construcción de programas y políticas concretas en que se condensan estas concepciones. El Gobierno de la Ciudad de México se sitúa

en la primera perspectiva mientras que el Gobierno Federal lo hace en la segunda. Y, en el caso de la Ciudad de México, la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal ha institucionalizado el enfoque universalista y garantista al establecer como principios básicos, entre otros, el de universalidad, igualdad y exigibilidad, definidos de la siguiente manera en su artículo 4:

Universalidad: 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;

Igualdad: 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;

Exigibilidad: 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;

Como un ejercicio de contraste me propongo comparar las implicaciones prácticas de la concepción de política social del Gobierno Federal y del Gobierno de la Ciudad de México con la comparación entre los dos programas centrales de una y otra política: el programa Oportunidades del Gobierno Federal y la Pensión Universal Ciudadana de la Ciudad de México. DF,

El programa Oportunidades, por cierto continuidad del Progreso de la administración Zedillo, es el programa estrella de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) federal y a él se canalizan la mayoría de los recursos de esa Secretaría.

Oportunidades es un programa diseñado y ejecutado por el Gobierno Federal y en donde las entidades federativas son ejecutoras de las acciones en materia de salud y educación. En el Distrito Federal inició en el 2004 una modesta operación de dicho programa bajo la responsabilidad exclusiva del Gobierno Federal.

Es un programa que pretende cubrir este año a 5 millones de familias en todo el país. Se caracteriza por ser un programa destinado a lo que se ha denominado el combate a la transmisión intergeneracional de la pobreza y a favor de la acumulación de “capital humano”.

Atiende a niñas y niños desde el tercero de primaria hasta el tercero de bachillerato mediante transferencias monetarias diferenciadas por grado escolar y sexo y las transferencias son administradas por las mujeres jefas de familia. La selección de beneficiarias es mediante el método de focalización por hogares (means tested). La decisión de la inclusión o exclusión de beneficiarios es facultad de la autoridad. Es un programa, por ende, altamente focalizado y con una concepción esencialmente rural de la pobreza.

De sus beneficios están excluidos los residentes en la más de 180 mil comunidades de menos de 100 habitantes, la inmensa mayoría de los pobres urbanos, los mayores de 23 años, las niñas y niños de menos de ocho años (salvo la parte proporcional de la papilla nutricional y los 11 dólares por familia de “apoyo alimentario y todos aquellos que a juicio de la Sedesol se encuentren por encima de la línea de pobreza definida por dicha Secretaría.

Además de esta focalización, el programa Oportunidades define que a estas transferencias monetarias a los hogares debe haber por parte de éstos el “cumplimiento de las responsabilidades”, esto es, que las transferencias monetarias están condicionadas a que los niños no falten a la escuela y a que las mujeres y las familias asistan de manera obligatoria una vez al menos al centro de salud. De no ser así las transferencias monetarias son canceladas.

La educación y la salud se convierten así, de derechos, en obligaciones a cambio de la recepción de una transferencia monetaria.

Ya no es el Estado el que tiene la obligación de hacer ejercitable el derecho a la educación y la salud, sino que son los ciudadanos los que están ahora obligados, a cambio de recibir Oportunidades, a ir a la escuela y al centro de salud. No es la ciudadanía la que ejerce sus derechos, sino el Estado el que obliga a la asistencia a sus servicios.

Por supuesto que aquí no estamos hablando de construcción de ciudadanía, sino más bien de un cambio cualitativo en la relación entre Estado y ciudadanía: de los derechos a los servicios,

de la exigibilidad a la condicionalidad, de la universalidad a la focalización y de la autonomía ciudadana a la obligatoriedad normativa.

Por otro lado, el Gobierno del Distrito Federal, inició en 2001 el programa de Pensión Ciudadana Universal para todas las personas adultas de setenta años y más, que desde el 18 de Noviembre de 2003 está reconocido en la legislación de la ciudad como un derecho, un nuevo derecho social, como lo establece la ley respectiva.

LEY QUE ESTABLECE EL DERECHO A LA PENSIÓN ALIMENTARIA PARA LOS ADULTOS MAYORES DE SETENTA AÑOS, RESIDENTES EN EL DISTRITO FEDERAL

Artículo 1.- Los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal tienen derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Artículo 2.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá incluir en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, la asignación que garantice, efectivamente, el derecho a la pensión alimentaria a todos los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal.

Artículo 3.-La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá aprobar, en el Decreto de Presupuesto anual, el monto suficiente para hacer efectivo el derecho a la pensión alimentaria.

Artículo 4.-La forma como se hará valer la pensión alimentaria, la verificación de la residencia, la elaboración y actualización permanente del padrón de beneficiarios y demás requisitos y procedimientos necesarios para el ejercicio del derecho establecido en esta Ley, se fijarán en el Reglamento correspondiente.

Artículo 5.-Los servidores públicos, responsables de la ejecución de esta Ley, que no cumplan con la obligación de actuar con apego a los principios de igualdad e imparcialidad, incurrirán en falta grave y serán sancionados conforme a los ordenamientos legales aplicables.

La Pensión Ciudadana, como señala al principio, es una transferencia mensual de medio salario mínimo, alrededor de 65 dólares mensuales, para toda la población con residencia efectiva de al menos tres años en la ciudad y que tenga setenta años cumplidos o más. Es universal, no está condicionada y es exigible como derecho. La persona adulta mayor tiene incluso el derecho de no recibirla, pero es su decisión autónoma, no de la autoridad.

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.

Por ello la Pensión Ciudadana está diseñada en la lógica del reconocimiento y la solidaridad social. Por ello es universal y parte de asumir lo que todas las personas mayores a través de diferentes formas del trabajo social, no sólo del trabajo asalariado, dieron y otorgan diariamente para la construcción y funcionamiento de la ciudad, sus comunidades y sus familias.

Es un primer paso en el reconocimiento social al trabajo doméstico e invisible de miles de mujeres, al trabajo comunitario de hombres y mujeres y, también, a la contribución de todas las personas de más de setenta años que provenientes de otros países han trabajado para el enriquecimiento y engrandecimiento de la ciudad y del país.

La pensión ciudadana en el Distrito Federal demuestra que la ciudad es creadora también de ciudadanía, de una nueva ciudadanía urbana. Tan es así que el derecho a la pensión no está restringido tampoco a contar con la nacionalidad mexicana, sino a la residencia en la ciudad.

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.

Esto es: muy probablemente el impacto más duradero y profundo de la pensión ciudadana lo sea la mayor autonomía de las personas mayores en la ciudad, el mayor respeto en el ámbito familiar, su mayor visibilidad en el espacio público, la mejora en su autopercepción y el respeto social y el proceso de dignificación que por múltiples formas se manifiesta en la vida cotidiana del Distrito Federal. Porque una política social anclada en una perspectiva de derechos persigue dos propósitos fundamentales: abatir la desigualdad en la sociedad y ampliar la autonomía y libertades de la ciudadanía.

En síntesis, Oportunidades y la Pensión Ciudadana sintetizan de manera cristalina las dos concepciones dominantes en materia de política social en el país. Implican, ambos, transferencias monetarias, pero mientras que el primero es focalizado, la segunda universal, el primero condicionado y la segunda, exigible, el primero es temporal y la segunda, vigente hasta el fin del ciclo de vida; el primero implica obligaciones del ciudadano, la segunda, del Estado, el primero reproduce la lógica de subordinación social, la segunda construye ciudadanía y autonomía social. En síntesis, Oportunidades es un programa de gobierno vertical, centralizado y condicionado, mientras que la pensión universal ciudadana es un nuevo derecho social institucionalizado.

PENSIÓN CIUDADANA Y RENTA BÁSICA

La Pensión Ciudadana en el Distrito Federal, al estar acotada a un grupo de población no es, en rigor, una renta básica de ciudadanía, pero si está diseñada sobre los principios básicos de la misma, en particular, universalidad, no condicionalidad, atemporalidad y exigibilidad.

Para México la pensión ciudadana en el Distrito Federal significó recolocar en la agenda pública la perspectiva de la universalidad de la política social y la exigibilidad de los dere-

chos. No obstante, el camino para su apropiación social y su institucionalización ha sido complejo.

En los primeros años de su instrumentación se manifestó rechazo por sectores de las clases medias y altas a ser incorporadas al programa por su negativa a ser considerados o etiquetados como pobres, pero dos años después fueron las personas mayores de estos grupos sociales quienes exigían ser incorporados. La tasa de declinación de la pensión es del 2% de la población adulta mayor de la ciudad.

En una encuesta de percepción levantada en 2003 sólo el 30% de las personas mayores veía la pensión ciudadana como un derecho y mayoritariamente lo consideraban “un apoyo del gobierno”, en cambio, a principios de 2006, el 78% de las personas mayores lo consideraba ya como un derecho.

Por otro lado, el Gobierno Federal criticó sistemáticamente la pensión ciudadana catalogándola de populista y paternalista. Pero en 2006, año electoral por cierto, puso en marcha su propio programa de apoyo a adultos mayores, pero focalizado sólo a los adultos mayores de las familias del programa Oportunidades, con alrededor de 22 dólares mensuales, la tercera parte de la transferencia del Gobierno de la Ciudad y condicionado a la asistencia de los adultos mayores a servicios de salud.

La pensión ciudadana conquistó rápidamente una gran aceptación social y ciudadana en la Ciudad de México y obtuvo una muy fuerte proyección nacional que obligó a los candidatos de la pasada campaña electoral a incluirla en sus propuestas programáticas.

La Ciudad de México ha hecho una contribución relevante en la discusión de las políticas sociales al haber construido un nuevo derecho social, el de la pensión ciudadana, del que hoy gozan, insisto, 410 mil personas mensuales en la ciudad, esto es, la totalidad de los habitantes de 70 años y más.

Se demostró que las políticas universales construyen ciudadanía y cohesión social, a diferencia de las focalizadas que dividen comunidades. Se echaron por tierra los argumentos de que dichas

políticas son “populistas” y “paternalistas” conquistando este enfoque una nueva legitimidad social a favor del enfoque universalista y garantista.

En México es prácticamente desconocida la propuesta de la renta básica de ciudadanía o del ingreso ciudadano universal y, por ende, no se ha abierto un debate al respecto. Contamos, por fortuna, con la referencia de la pensión ciudadana en el Distrito Federal, como una experiencia exitosa, con alta legitimidad social e institucionalizada como derecho.

Muy probablemente la Dra. Asa Cristina Laurell, entonces Secretaría de Salud de la Ciudad de México, y quien diseñó el programa de pensión ciudadana para los adultos mayores, no tenía en mente que al haber construido este programa, iba a hacer una gran contribución para abrir la rendija a través de la cual se abriera paso en México la propuesta y el debate sobre la renta básica (basic income).

Ese debate es urgente y a su apertura en México buscamos contribuir con nuestro esfuerzo para volver a pensar la política social en grande con derechos universales exigibles y no con Oportunidades condicionadas.

EXPOSITORES

Daniel Raventós es Doctor en Ciencias Económicas, profesor titular en la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Barcelona. Es uno de los fundadores, en el año 2005, y miembro actual del comité de redacción, de la revista política internacional *Sin Permiso*. Actualmente es el presidente de la Red Renta Básica, sección oficial de la Basic Income Earth Network (BIEN).

Entre sus trabajos cabe citar el libro introductorio *El derecho a la existencia* (Ariel, 1999) y el más reciente, publicado en inglés *Basic Income: The Material Conditions of Freedom* (Pluto Press, 2007), y en castellano *Las condiciones materiales de la libertad* (El Viejo Topo, 2007).

David Casassas es Doctor en Sociología por la Universidad de Barcelona. Desarrolla su actividad investigadora en los ámbitos de la teoría social y de la filosofía política. Ha sido investigador invitado en la Cátedra Hoover de Ética Económica y Social de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica) y en el Centro para el Estudio de la Justicia Social de la Universidad de Oxford (Reino Unido). Actualmente, es profesor de teoría social en la Universidad Autónoma de Barcelona y miembro del Grupo de Sociología Analítica y Diseño Institucional (GSADI) de esta universidad.

Es Secretario de la asociación Basic Income Earth Network (BIEN) y Vicepresidente Segundo de la Red Renta Básica (RRB). Miembro del Consejo de Redacción de la revista *SinPermiso*. Pronto publicará, con la editorial barcelonesa Montesinos, un libro titulado *La ciudad en llamas. La vigencia del republicanismo comercial de Adam Smith*.

Pablo Enrique Yanes Rizo es Licenciado en Economía y Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Desde 1994 ha desempeñado varios cargos de responsabilidad gubernamental en áreas tales como: derechos humanos, antropología jurídica, equidad y desarrollo social. Actualmente es Director General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal y profesor del posgrado en Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Miembro de la Basic Income Earth Network (BIEN) “Red Mundial por el Ingreso Básico” y presidente de la sección mexicana de la misma, Ingreso Ciudadano Universal-México, A.C. y miembro de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales (IGLOM).

Rubén Lo Vuolo es Doctor en Economía, egresado de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina) y de la University of Pittsburgh (EEUU).

Investigador Principal del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Buenos Aires, Argentina. Sus libros más recientes son “*Distribución y crecimiento. Una controversia persistente*” (2009) y “*Estrategia económica para la Argentina. Propuestas*” (2003). También es editor de “*La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*” (2002) y “*Contra la exclusión: La propuesta del ingreso ciudadano*” (1995). Actualmente preside la Red Argentina de Ingreso Ciudadano.

Corina Rodríguez Enríquez es Economista (Universidad de Buenos Aires), Magíster en Políticas Públicas (Institute of Social Studies, La Haya, Holanda), Doctora en Ciencias Sociales (Flacso, Sede Académica Argentina).

Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp) en Buenos Aires. Docente Universitaria. Consultora de Agencias Internacionales.

Trabaja temas vinculados a Políticas Sociales y Fiscales, Mercado Laboral, Pobreza y Distribución del Ingreso, Economía del Cuidado.

Eduardo Matarazzo Suplicy es Doctor en Economía, Senador del PT desde 1991 por el Estado de San Pablo, Brasil. En 1978 fue elegido diputado estatal por el antiguo Movimiento Democrático Brasileño; ya en 1982 fue diputado federal por el PT. Ha sido también candidato a alcalde de San Pablo. En las últimas elecciones renovó su puesto de senador con el 47,82% de los votos integrando la coalición *Mejor para Sao Paulo* formada por los partidos PRB, PT, PL y PC do B.

Ha sido y es uno de los principales defensores e impulsores de la Renta Básica como instrumento de transferencia de riqueza nacional de salida a los problemas que aquejan a los países latinoamericanos. Dicha estrategia la explica e ilustra en su libro *Renta de ciudadanía: la salida es por la puerta*. Este sistema se puso en práctica en Brasil a partir de 2005.

Rodrigo Arim es Doctor en Economía, investigador del Instituto de Economía de la Universidad de la República de Uruguay, cargo que desempeña desde 1997 en el área de empleo y distribución del ingreso. Docente de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la UDELAR en los niveles Grado y Maestría.

Ha publicado numerosos trabajos de investigación sobre pobreza, empleo, desarrollo humano, protección social y situación de la infancia, políticas de transferencias, desigualdad en el mercado de trabajo, evaluación de políticas públicas; tanto en el marco de consultorías externas como en su rol de investigador de la Universidad de la República.

Actualmente desempeña el cargo de Coordinador del Área de Políticas Sociales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); es además integrante del Consejo Nacional de Políticas Sociales.

Gonzalo Salas es Economista, investigador del Instituto de Economía de la Universidad de la República de Uruguay.

Las áreas de investigación en las que se especializa son la economía de la pobreza y de la desigualdad. Actualmente realiza estudios de Doctorado en la Universidad Autónoma de Barcelona.

Marcos Lorenzelli es Economista por la Universidad de la República, Uruguay, con una maestría de la Universidad Católica de Louvain-la-Neuve, Bélgica; se ha especializado en políticas de transferencias y modelos de protección social; autor de trabajos en estas especialidades y docente a nivel de grado y postgrado en universidades de su país.

Invitación:

Seminario Iberoamericano:

"Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía?"

perspectivas europeas y latinoamericanas

Montevideo 3 y 4 Noviembre 2001, Acreditaciones 8:30 hrs.

Antesala de Diputados, Palacio Legislativo

entradas por Chile Flores



(*)mides

Ministerio de Desarrollo Social
Dirección Nacional de Políticas
Sociales

Seminario Iberoamericano
Renta Básica Universal
¿derecho de ciudadanía?
perspectivas europeas y latinoamericanas



3 y 4 de noviembre | Antecala de Diputados | Palacio Legislativo



Dirección Nacional de Políticas Sociales





PROGRAMA DE COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL

URUGUAY*integra*

www.uruguayintegra.gub.uy / www.mides.gub.uy
contacto: ppss@mides.gub.uy

