

ECONOMÍA Y FINANZAS

INGRESO CIUDADANO EN DEBATE

¿Propuesta coyuntural o transformación estructural?

Sol Minoldo - Nicolás Dvoskin

Mayo 2021



La necesidad de promover la reflexión sobre el devenir de los sistemas previsionales motivó a la FES, CLACSO y IADE a impulsar el ciclo "Conversaciones sobre Seguridad Social y Sistemas de Pensiones".



La pandemia llevó a muchos Estados a expandir sus políticas de transferencias monetarias y se abrieron un sinfín de debates en torno a su financiamiento, criterios de asignación, actualización, entre otros.



El segundo encuentro del ciclo: "Ingreso Ciudadano en debate. ¿Propuesta coyuntural o transformación estructural?" dio centralidad al resurgir de la discusión en el contexto de la crisis del COVID-19.

ECONOMÍA Y FINANZAS

INGRESO CIUDADANO EN DEBATE

¿Propuesta coyuntural o transformación estructural?

Índice

1. INTRODUCCIÓN AL DEBATE DEL INGRESO CIUDADANO EN EL MARCO DE LA PANDEMIA DE COVID-19	3
1.1 Breve historia del Ingreso Ciudadano	4
2. EL DEBATE SOBRE EL INGRESO CIUDADANO	6
2.1. La crisis y sus implicaciones para repensar la política social	6
2.2. En defensa del trabajo como garante de los derechos sociales	7
2.3. En defensa de la incondicionalidad en la política social	8
2.3.1. ¿Derecho al ingreso o derecho al trabajo?.....	8
2.3.2. Destinatarios de la política social, ¿meros consumidores o agentes productores de riqueza?.....	8
2.3.3. La política social y los lazos comunitarios y no mercantilizados.....	8
2.4. El trabajo (remunerado) y la política social.....	9
2.5. El Ingreso Ciudadano como faro en el debate sobre la política social	10
2.6. La redistribución del ingreso por medio de la política social y el rol del financiamiento.....	11
2.7. Propuestas concretas de intervención	14
2.7.1. Agustín Salvia: Programa de empleo mínimo garantizado	14
2.7.2. Itai Hagman: La propuesta de compensación salarial del OCEPP	14
2.7.3. Algunas consideraciones sobre la posibilidad de prorrogar el IFE	17
2.7.4. La propuesta de transferencias monetarias de CEPAL	17
3. ANÁLISIS	18
3.1. El Ingreso Ciudadano ¿de oferta o de demanda?	18
3.2. La política social y las lógicas de estratificación.....	19
3.3. El Ingreso Ciudadano y sus límites en el marco del sistema capitalista	21
4. CONCLUSIONES	23
Bibliografía	25

INTRODUCCIÓN AL DEBATE DEL INGRESO CIUDADANO EN EL MARCO DE LA PANDEMIA DE COVID-19

La pandemia de COVID-19 que azota al mundo desde la primera mitad de 2020 despertó discusiones en muchísimos ámbitos. En el área de la política social, tanto las medidas de aislamiento promovidas por los distintos gobiernos como la retracción general de la actividad económica, llevaron a muchos Estados a expandir sus políticas de transferencias monetarias, tanto en sus montos como en sus beneficiarios. Al mismo tiempo, en el debate académico y político se reflataron viejas discusiones acerca del bienestar social, los derechos ciudadanos, el trabajo, la autonomía de las personas y las políticas públicas, entre otros.

Una de las propuestas que resurgió en este contexto fue la del Ingreso Ciudadano, Ingreso Universal o Renta Básica. Esta alternativa consiste principalmente en que los Estados otorguen de manera incondicional a todos los ciudadanos de determinado territorio un monto en dinero (de allí su universalidad), equivalente a una canasta básica de bienes. Desde ya, existen distintas variantes del Ingreso Ciudadano que giran en torno de las siguientes controversias: cómo ha de financiarse, cuáles han de ser los sujetos alcanzados (individuos, familias, etc.), cuál ha de ser el monto y cuál su criterio de actualización, cómo se lo debe articular con otros mecanismos de protección social y cuál la periodicidad (si este debe ser permanente o transitorio).

Si bien el contexto de la pandemia despierta cierto consenso respecto a la necesidad de que se hagan efectivas políticas de transferencia de dinero desde los Estados hacia (una parte de) la ciudadanía, y si bien en ningún país se implementó el Ingreso Ciudadano en los términos absolutos en los que fue concebido, este ha funcionado como un faro a la hora de pensar y repensar las estrategias de la política de protección social, tanto en el escenario de la crisis del COVID-19 como en la planificación del futuro pospandemia.

Es desde estas discusiones que el Grupo de Trabajo sobre Seguridad Social y Pensiones de CLACSO, en conjunto con la Fundación Friedrich Ebert, decidió darle centralidad al Ingreso Ciudadano en la convocatoria a un conversatorio virtual, parte del ciclo sobre seguridad social y sistema previsional, que tuvo lugar el día 4 de junio de 2020. Para esta actividad fueron convocados: Pablo Yanes Rizzo, coordinador de investigaciones de la sede subregional de la CEPAL en México; Corina Rodríguez Enríquez, investigadora del CONICET en el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP); Agustín Salvia, investigador del CONICET en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG)-Universidad de Buenos Aires (UBA) y director del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (UCA); Laura Pautassi, investigadora del CONICET en la Facultad de Derecho (UBA) y directora del Grupo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas, e Itai Hagman, diputado nacional y director del Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP). Los distintos panelistas mostraron acuerdos y desacuerdos, pero también diferencias en sus enfoques y énfasis. A partir de sus exposiciones es que nos proponemos, en este documento, abordar la historia y actualidad de las discusiones sobre el Ingreso Ciudadano, no para centrarnos en la iniciativa en sí misma, sino para dar cuenta de los distintos análisis acerca de la política social, los derechos sociales o ciudadanos y los tipos de políticas públicas que han de ser implementados, con énfasis en la realidad latinoamericana en los inicios del siglo XXI.

Luego de presentar algunos antecedentes clave del debate en torno al Ingreso Ciudadano, en la segunda sección de este trabajo reproducimos los puntos de vista y describimos las cuestiones salientes del debate distinguiendo los tópicos tratados, los fundamentos esgrimidos y las propuestas elaboradas. En la tercera sección,

incorporamos el análisis propio de las discusiones, enfatizando dimensiones subyacentes y preguntas abiertas sobre los fundamentos e implicancias del Ingreso Ciudadano.

1.1. BREVE HISTORIA DEL INGRESO CIUDADANO

Si bien existen propuestas similares al Ingreso Ciudadano desde principios del siglo XX, una de las primeras versiones difundidas fue la del estadounidense Robert Theobald. Este autor ya señalaba en 1968 que la idea de un ingreso universal asegurado puede adquirir matices diversos en función de las motivaciones por las que sea promovida (Theobald, 1968).

Así, por ejemplo, desde una vertiente “libertaria propietaria”, la renta básica puede ser entendida como una forma de distribuir socialmente los beneficios de los recursos naturales, considerados un bien de todos los habitantes del planeta, pero apropiados de manera privada. Desde una mirada liberal-igualitaria, constituye una condición material para cumplir el principio de libertad sin poner en discusión el derecho a la propiedad y el beneficio privados. En este caso, el ingreso habrá de contrarrestar las inequidades que obstaculizan en los hechos la “igualdad de oportunidades”. Por su parte, desde una vertiente republicana, la idea adquiere interés en la medida en que proporciona independencia socioeconómica y, con ello, cierta autonomía, condición o prerequisite para la práctica de la ciudadanía. Desde la izquierda, en tanto, la idea es considerada un potencial instrumento de transformación social, dado que elimina el imperativo material a emplearse (para sobrevivir) y socava, así, uno de los pilares del poder de explotación capitalista.

En 1986, Philippe van Parijs y Robert J. van der Veen publicaron en la revista *Theory and Society* el artículo “Una vía capitalista al comunismo”, que se erigiría como una de las principales referencias de la propuesta a nivel internacional en las décadas siguientes. Esta consistía en distribuir un ingreso de igual monto, universal y no condicionado, al total de las personas. Al no estar focalizado ni depender de la “necesidad”, conseguiría simplificar la implementación comparado con otras políticas. Además, ya que el ingreso no se perdería en caso de mejorar la situación económica, sería compatible con todo tipo de actividades productivas. El contexto de este artículo y la subsiguiente discusión que suscitó es el de la crisis de los Estados de Bienestar en Europa Occidental, donde la persistencia de regulaciones y protecciones clásicas se encontraba en contradicción con los principios de competitividad mercantil alzados por el creciente discurso neoliberal. En este marco, Van Parijs y Van der Veen

proponían reemplazar los distintos mecanismos de protección social existentes (por ejemplo, la provisión de bienes y servicios públicos, las leyes laborales como salarios mínimos e indemnizaciones por despido, etc.) por una transferencia monetaria universal –no condicionada– a partir de la cual los ciudadanos puedan garantizar el acceso a los servicios básicos independientemente de su ingreso laboral.

El arribo de esta idea a la Argentina tuvo su hito principal en la publicación, en 1995, del libro *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, coordinado por Alberto Barbeito y Rubén Lo Vuolo y editado por el CIEPP, en Buenos Aires. En los años siguientes la idea adquirió mayor relevancia en el debate regional sobre políticas públicas, a medida que se fortalecía, de la mano del enfoque de derechos, la propuesta del “universalismo” y la mirada de los derechos sociales como derechos ciudadanos. Se trata de un abordaje que implica un contrapunto respecto de la vinculación históricamente indisoluble entre derechos sociales y la inserción en el mercado de trabajo formal.

A diferencia del caso europeo, donde el Ingreso Ciudadano se erige como una alternativa a las regulaciones colectivas sobre el libre mercado, en el caso latinoamericano, tal como lo menciona Laura Pautassi en su intervención, la propuesta se enmarca en un debate diferente: el contrapunto es con las miradas hegemónicas respecto de la política social de aquel entonces. Estas miradas, sintetizadas en el documento del Banco Mundial titulado “El Estado en un mundo en transformación”, de 1997, entienden que la política social basada en transferencias monetarias debe ser focalizada exclusivamente en aquellos sectores que efectivamente la necesiten, restringida en el tiempo, suficientemente escasa en sus montos como para no desincentivar la oferta de trabajo y, en lo posible, con algún tipo de contraprestación (World Bank, 1997: 59). El capítulo introductorio de Rubén Lo Vuolo al mencionado libro fundacional da cuenta de que, precisamente, la universalidad del Ingreso Ciudadano evitaría la irrupción de incentivos negativos tales como la trampa de la pobreza o

1 Con relación al universalismo, Carlos Molina sostiene que “esta propuesta trae también aparejado un quiebre semántico con referencia a los mínimos sociales. La referencia a los mínimos sociales del siglo pasado determinó una cierta cultura residualista. Estos mínimos no fueron ni son identificados con patrones básicos de inclusión, pero sí lo son con respecto a la supervivencia biológica o a los llamados mínimos vitales. Una sociedad compleja exige mínimos sociales y de convivencia” (2006: 66).

la trampa del desempleo, los cuales funcionan como las principales advertencias del enfoque neoclásico –sistemizado en el documento citado del Banco Mundial– a la hora de pensar políticas sociales amplias y generosas (Lo Vuolo, 1995: 29-31).

Otra dimensión central que encontramos en la versión argentina es su legitimación desde los estudios feministas primero y, específicamente, desde la economía feminista después. En términos generales, Pautassi afirmaba en su capítulo del libro citado que “una de las instituciones más importantes de un orden social diferente –la que distribuye ingresos universales e incondicionales– no discriminaría a la mujer” (Pautassi, 1995: 222). En términos específicamente económicos, Corina Rodríguez Enríquez ha desarrollado de manera extensa cómo una propuesta como la del Ingreso Ciudadano permitiría reducir las desigualdades de género al democratizar, por lo menos parcialmente, el uso del tiempo y resignificar las tareas de cuidados. Según su perspectiva,

“el Ingreso Ciudadano les daría a las mujeres una mínima autonomía económica que reforzaría su posición en otras áreas, incluyendo el hogar, donde ella sería capaz de negociar la distribución de las tareas de cuidado más igualitariamente, y también en el mercado de trabajo” (Rodríguez Enríquez, 2016: 42).

Como vemos, en los últimos treinta años la propuesta del Ingreso Ciudadano ha atravesado distintas coyunturas y discusiones, se ha resignificado y ha ido incorporando dimensiones nuevas. El debate universalidad-focalización, la centralidad del trabajo, los derechos sociales y los derechos ciudadanos, las estrategias para combatir la pobreza, los dilemas entre políticas públicas transitorias o permanentes, las capacidades del Estado para financiar políticas y los condicionantes del sistema patriarcal, entre otros asuntos, han sido atravesados por el debate del Ingreso Ciudadano. A continuación exponemos cómo estos ejes fueron abordados por los panelistas del mencionado conversatorio.

2

EL DEBATE SOBRE EL INGRESO CIUDADANO

2.1. LA CRISIS Y SUS IMPLICACIONES PARA REPENSAR LA POLÍTICA SOCIAL *

* En itálica se presentan las voces de los panelistas reformuladas por los autores a los fines del análisis propuesto en este trabajo

Pablo Yanes Rizzo: *Las medidas diseñadas para responder al contexto de crisis, y los debates producidos en torno a ellas tienen una relevancia que trasciende la emergencia. Por ello, la manera de enfrentar tanto la crisis social como la crisis económica va a determinar en buena medida también cómo se reconstruyan los regímenes de acumulación y de bienestar en la región.*

Corina Rodríguez Enríquez: *Durante las crisis emergen discusiones que son estructurales, y tienen potencial para generar transformaciones estructurales, más allá de la coyuntura.*

Itai Hagman: *Las soluciones transitorias, discutidas e implementadas en las crisis, pueden ser formas de empezar a pensar cómo construir una normalidad diferente de la que conocíamos. Si bien estas alternativas aparecen como una necesidad para atender a la emergencia y contener sus estragos, la crisis pone en evidencia cuestiones estructurales que son precedentes a la pandemia.*

Los tres especialistas coinciden en que la cuestión de fondo que ha posicionado la idea de Ingreso Ciudadano en la agenda actual es la inseguridad de los ingresos de gran parte de la población.

Pablo Yanes Rizzo: *La crisis pone en evidencia la precariedad como un elemento constitutivo de la profundización de las desigualdades en el continente. El régimen de bienestar que se ha venido construyendo en las últimas décadas ha colocado a vastos sectores de la población ante niveles muy grandes de inseguridad e incertidumbre. En ese marco, más allá de las políticas sociales reactivas en circunstancias de emergencia que intervie-*

nen cuando ya se ha producido el daño, adquieren especial importancia las políticas capaces de producir seguridad, de prevenir, permitiendo a las familias y las personas enfrentar riesgos e incertidumbres crecientes.

Corina Rodríguez Enríquez: *La discusión del Ingreso Ciudadano, que lleva décadas en la Argentina, reaparece con las crisis (como ya ocurrió con la de 2001) porque con ellas se evidencian las fragilidades estructurales de nuestros sistemas para enfrentar diferentes riesgos sociales y económicos. En tal contexto, se advierten las ventajas que habría tenido contar con una red de seguridad en los ingresos para enfrentar esta coyuntura de una manera mucho menos dolorosa para las personas y menos disruptiva para las políticas públicas. Ello habría evitado que las personas tuvieran que esperar semanas hasta recibir una asistencia del Estado, como ha sucedido con algunas de las medidas que se han implementado en nuestros países, y que han visibilizado particular dificultad de implementación en las emergencias.*

Laura Pautassi: *Hay otra cuestión que la crisis ha dejado al desnudo y que da cuenta de la importancia central del enfoque de género en el debate sobre las políticas sociales. Hoy la crisis sanitaria se está sosteniendo fuertemente en una mayor carga transferida a los hogares, y en particular a las mujeres, de las responsabilidades de cuidado. Ello permite advertir el carácter imprescindible de trabajos que, cuando se realizan fuera de la economía monetaria, son sistemáticamente invisibilizados, excluyendo parcial o totalmente a miles de mujeres que los realizan, comprometiendo su seguridad económica y acceso directo a derechos sociales. La mayor visibilidad de estos trabajos y su importancia no ha implicado, sin embargo, que se produjera una redistribución de ellos. Estos siguen concentrados en los cuerpos de las mujeres, siguen siendo ellas las que están en mayor riesgo con relación a sus derechos sociales y de autonomía. Frente a las asimetrías que podemos advertir desde un enfoque de género, las soluciones no deben*

atender solo a la coyuntura, sino que requieren atravesar las desigualdades estructurales. A diferencia de los años 80 y 90, cuando surgió la propuesta del Ingreso Ciudadano, hoy en día la agenda de derechos está consolidada e institucionalizada. La Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas valoriza a los derechos humanos y a los enfoques de género como un componente central. En este sentido, hoy en día una propuesta como la del Ingreso Ciudadano se inscribiría mejor que hace treinta años en la agenda global de derechos reconocida y legitimada internacionalmente.

2.2. EN DEFENSA DEL TRABAJO COMO GARANTE DE LOS DERECHOS SOCIALES

Agustín Salvia: En la actualidad, el potencial de medidas masivas de transferencias de ingresos se circunscribe a las circunstancias excepcionales de la emergencia, para atender a grupos de riesgo. En cambio, si hay un problema a nivel estructural, este es la falta de acceso a un trabajo digno. Si existiera una estructura socioproductiva que proporcione empleo “digno” a todos, con salario “digno” y con seguridad social frente a situaciones de emergencia, el Ingreso Ciudadano no se discutiría como herramienta de empoderamiento de derechos. El concepto de trabajo digno, al igual que el más difundido recientemente de trabajo decente², contesta a las respuestas institucionales a la proliferación, en los últimos cincuenta años y principalmente en regiones subdesarrolladas, del trabajo precario. Es decir, de formas de trabajo inestables, sin protección, sin seguridad económica, sin derechos que amparen a los trabajadores, tanto en su variante asalariada como en el cuentapropismo. En América Latina la precariedad y la informalidad son dos características estructurales de las economías de la región.

En este marco, corresponde impulsar la propuesta del empleo garantizado, que debería asegurar ingresos mínimos y seguridad social. Este programa permitiría que accedan al empleo quienes hoy se encuentran excluidos, y también garantizar condiciones de protección mínima a quienes trabajan, pero de manera precarizada en la esfera informal.

Garantizar el acceso, no solo a los ingresos sino al trabajo “digno”, tiene tres ventajas fundamentales:

1. Permite garantizar el derecho al trabajo, que es un derecho que tenemos instituido en nuestros países y en nuestras economías.
2. A diferencia de un ingreso sin contraprestación, acceder al ingreso y la protección por medio de un trabajo no empodera a las personas solo como consumidoras, sino también como “agentes productores de riqueza”. Ello es clave para proporcionar genuina capacidad de autonomía económica y social.
3. Este programa podría ampliar las capacidades de acción colectiva y tendría un favorable impacto a nivel ambiental, contribuyendo a la vez al desarrollo económico. Si toda transferencia tendrá por sí misma un efecto sobre la demanda de consumo, y por tanto puede contribuir a la producción de riqueza, en esta propuesta los agentes harían una contribución adicional: ser ellos mismos productores de valor. Lo cual tiene el potencial de generar poder económico a nivel comunitario y una reproducción social más integradora, ya que el programa podría orientarse hacia la realización de tareas de reconstrucción comunitaria, recuperación ambiental, servicios de cuidado y recreación social para poblaciones de riesgo, convocando para ello a movimientos sociales o a actores sociales locales y organizaciones de la sociedad civil (ONG).

La propuesta, orientada a una transformación en la que prime lo socioproductivo por sobre las transferencias de ingresos, se encuadra en una perspectiva clásica de los derechos sociales que promueve la eliminación del trabajo precario a partir de la profundización de los alcances de la legislación laboral. Pero también se ancla, de manera concreta, en un nuevo paradigma que ha ido constituyendo en la última década: la legitimación de la economía popular como forma de trabajo que debe ser reconocida, protegida y resignificada. Si bien las estrategias de la economía popular en sus diversas formas existen desde hace mucho, han sido siempre entendidas como alternativas utópicas, o bien adecuadas solo para los contextos de emergencia social. Esto ha cambiado en la última década, sobre todo, en la Argentina, desde la conformación de la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP).

2 Trabajo decente es una categoría propuesta por la Organización Internacional del Trabajo, que intenta trascender a las clásicas definiciones de precariedad e informalidad laboral. Sus definiciones más difundidas se encuentran aquí: <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>

2.3. EN DEFENSA DE LA INCONDICIONALIDAD EN LA POLÍTICA SOCIAL

La condicionalidad basada en exigir una contraprestación laboral adquiere en la propuesta de Salvia una centralidad evidente, y es precisamente la condicionalidad una de los aspectos que ponen directamente en cuestión quienes encuentran potencial en la idea de Ingreso Ciudadano. La incondicionalidad tendría ventajas precisamente en las tres dimensiones referidas por Salvia.

2.3.1. ¿Derecho al ingreso o derecho al trabajo?

Laura Pautassi: *El derecho al trabajo no puede entenderse como un derecho “en competencia” con otros. Los derechos humanos –que implican derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales– son interdependientes, de modo que la disputa no está en garantizar unos u otros. Esa interdependencia permite entender que las diferentes obligaciones estatales confluyan para generar el concepto de vida digna, no de trabajo digno.*

Pablo Yanes Rizzo: *Es muy importante un Ingreso Ciudadano para garantizar de manera realmente universal el derecho a la seguridad económica.*

Corina Rodríguez Enríquez: *La universalidad en el acceso al ingreso es una garantía mínima de vida indispensable, que tiene un efecto de protección preventiva, al garantizar esa red de seguridad necesaria en sociedades donde casi todo se adquiere a través del intercambio monetario.*

2.3.2. Destinatarios de la política social, ¿meros consumidores o agentes productores de riqueza?

Laura Pautassi: *La incondicionalidad cumple una función clave para que el ingreso permita un ejercicio de autonomía. Al respecto, Claus Offe sostiene “un criterio no productivista para las políticas sociales”. Se trata de una perspectiva que desliga el derecho a recibir transferencias de la participación en el empleo, instituyendo la ciudadanía como la base de ese derecho. La mirada “no productivista” implica además reconocer la existencia de actividades útiles realizadas fuera del mercado de trabajo y que, por lo tanto, escapan a las mediciones formales y a la contabilidad (Offe, 1995). De este modo, que no se exija una contraprestación laboral a quienes reciben un ingreso no implica que esas personas no estén contribuyendo a la creación de riqueza.*

Pablo Yanes Rizzo: *Es de subrayar el potencial que un ingreso no condicionado tendría para el ejercicio de la autonomía. Tener un ingreso garantizado les da a las personas la capacidad de decidir si aceptan o no ciertas condiciones laborales. De este modo, se modifican también las relaciones de fuerza entre actores sociales y se redistribuye el poder. En tal sentido, tiene el potencial de transformar muy radicalmente el mundo del trabajo, al elevar la capacidad de negociación de los trabajadores en su relación con el capital, que siempre es asimétrica.*

2.3.3. La política social y los lazos comunitarios y no mercantilizados

Laura Pautassi: *A la mencionada importancia de la contraprestación y su aporte a la creación de riqueza para generar una reproducción social más integradora hay que contraponer la importancia que tiene, en términos de cohesión social, la universalidad en el diseño y el ejercicio de los derechos. Al respecto, es digno de destacar el precedente que ha constituido el sector de la salud desde mediados del siglo XX, con su diseño de base universal y descentralizada.*

Corina Rodríguez Enríquez: *Y construir formas alternativas de producción y de consumo por fuera de la lógica de mercado no es incompatible con un Ingreso Ciudadano. De hecho, este puede contribuir directamente a fortalecer la participación de las personas en las redes comunitarias y en formas alternativas de gestionar la vida. Al ser una base de garantía de acceso a ciertos bienes y servicios básicos, el Ingreso Ciudadano proporciona condiciones para que algunas personas puedan dedicar su tiempo a fortalecer el desarrollo de estas otras formas de organizar la producción y el consumo.*

Volviendo al tema central de este acápite:

Corina Rodríguez Enríquez: *Además, la incondicionalidad permite superar los problemas de meritocracia, trampas de pobreza y de desempleo y gestión administrativa que tienen las políticas condicionadas. La “trampa de la pobreza” constituye el rango de ingresos dentro del que al beneficiario potencial de un ingreso focalizado, para el cual debe acreditarse la “necesidad”, no le convendría aumentar sus ingresos por otras fuentes, o preferiría hacerlo en el marco de la informalidad (de modo de poder aumentar ingresos sin perder el beneficio asistencial). La denominada “trampa del desempleo” resulta de los beneficios que se pagan siempre y cuando la persona no realice otra actividad remunerada. En ese caso, no convendría trabajar en empleos regis-*

trados cuya remuneración (o esfuerzo) no compense lo que se está recibiendo, por lo que también podría fomentarse el empleo no registrado (Van Parijs, 1995). Con un ingreso incondicionado y universal las personas no tendrían como únicas opciones insertarse en el empleo protegido, trabajar de manera precarizada o sobrevivir con ingresos mínimos –de transferencias focalizadas, o eventualmente de un empleo garantizado en condiciones mínimas–. Este ingreso podría asegurar la subsistencia en caso de trabajar en la esfera no monetaria, pero también podría adicionarse a otros ingresos laborales. Cabría señalar que, además, a diferencia de la propuesta de ingresos mínimos, adicionar otros ingresos laborales no requeriría trabajar dobles jornadas.

Itai Hagman: Mi propuesta se basa en la idea de “complemento salarial” que no implicaría exigir una contraprestación a cambio de la transferencia, aunque sí estaría vinculada a una actividad laboral (en un reconocimiento amplio de las actividades laborales que incluye a todas las tareas que se desempeñan en el marco de la economía popular). Así, frente a una situación en la cual el mercado no puede resolver la remuneración del trabajo de manera suficiente, el Estado se haría presente a través de una política de transferencia de ingresos como “complemento” de los ingresos existentes. Ello permitiría “corregir” las desigualdades que produce el mercado laboral al no remunerar de manera suficiente o justa ciertas actividades laborales. De este modo, se podría garantizar el acceso a un ingreso mínimo para toda la población.

2.4. EL TRABAJO (REMUNERADO) Y LA POLÍTICA SOCIAL

El debate respecto de condicionar o no la distribución de un ingreso mínimo tiene también una dimensión filosófica.

Corina Rodríguez Enríquez: Un elemento muy potente y provocador de la propuesta de Ingreso Ciudadano es traer al centro de la discusión el rol del empleo. Al permitir pensar en un ingreso por fuera de la inserción laboral mercantil pone en cuestión la centralidad del trabajo remunerado. Como contrapartida, hace posible visibilizar y reconocer actividades socialmente útiles y, en algunos casos, socialmente imprescindibles. Ello permite poner en discusión lo razonable o justo que resulta que, mientras esas actividades no son remuneradas por el mercado, que las desconoce e invisibiliza, hay actividades que el mercado remunera exuberantemente y que no solamente son socialmente inútiles, sino que son socialmente perjudiciales (como, por ejemplo, la especulación financiera). En este sentido, en tanto las retribuciones mercantiles no suelen correlacionarse con la

contribución de cada uno a la riqueza social, las transferencias no condicionadas no romperían con una pretendida igualdad entre contribución y retribución, pues esta igualdad no existe.

Pablo Yanes Rizzo: Se critica mucho la legitimidad de una transferencia no condicionada a los pobres, pero no se critica que las grandes inversiones financieras generen ingresos gigantescos, sin necesidad de estar en un empleo. Es hora de determinar si las únicas dos formas legítimas de acceder a un ingreso son el trabajo asalariado o tener una propiedad. La condición de ciudadanía podría ser también una fuente legítima de un ingreso básico si asumimos que la riqueza se produce siempre a escala social, y el aporte en ese proceso no se limita a la participación en el mercado.

Itai Hagman: El feminismo confluye con la economía popular al poner en discusión la cuestión de qué actividad laboral, productiva y social valora el mercado. Estos dos sujetos sociales han puesto en evidencia que hay un sector de la población que realiza una actividad productiva que el mercado laboral no valoriza, no remunera, o no remunera de manera suficiente, lo cual ha ido consiguiendo consensos en todo el mundo y, en la Argentina, existe un amplio consenso social en favor de políticas de transferencia de ingresos que se han ido incorporando en base a las demandas de distintos sectores, como la Asignación Universal por Hijo y el acceso universal a ingresos previsionales. El reconocimiento del valor social de esos trabajos con poca o nula remuneración en el mercado es el fundamento filosófico para los ingresos compensatorios, no obstante, asociar transferencias directamente a un derecho por ciudadanía puede alimentar la errónea idea de que quienes no tienen suficientes ingresos laborales, o no los tienen en absoluto, son un sector de la población que “no trabaja”. Muy lejos de ello, se trata de sectores que trabajan de manera cotidiana, tan esforzada y sacrificadamente como el resto de los trabajadores. El problema es que, al realizar sus tareas por fuera del mercado laboral formal, su actividad no se transforma en un ingreso que les permita vivir una vida digna. La compensación salarial permitiría elevar algunos ingresos laborales, y a la vez avanzar en la remuneración de los trabajos de cuidado. Es decir, es necesario avanzar, antes que nada, en la revalorización económica y social de algunos trabajos, “corrigiendo” mediante transferencias la lógica con la que el mercado los subremunera o no los reconoce como tales. En este marco, por lo menos en un plazo inmediato, puede haber formas de articulación de los sectores populares, insertos en esta economía popular, que operen de manera más integral que el Ingreso Ciudadano, principalmente a partir de la activación de los vínculos comunitarios.

Agustín Salvia: *También considero trabajo a las “nuevas” formas de trabajo que no se limitan al conocido trabajo mercantil. Existen áreas de sustentabilidad ambiental o social donde no hay mercado y no hay Estado, pero podría haber sociedad civil construyendo poder social, creando valor y riqueza, integración social y bienestar. Hacia esos sectores sería deseable “canalizar” los puestos de trabajo creados con el programa de empleo mínimo. Respecto al trabajo no valorizado que refiere a cuidados: casi la mitad de las mujeres adultas están en situación de inactividad en la Argentina de hoy y, por lo tanto, sería conveniente convocarlas al plan de empleos mínimos, para que también contribuyan a la generación de riqueza.*

Laura Pautassi: *Tanto la economía feminista como todo el movimiento de mujeres han avanzado muy fuertemente en romper con esta idea de la inactividad laboral de las mujeres, visibilizando el aporte económico del trabajo que se produce fuera de la esfera monetaria. Muestra de ello es la consigna sobre el trabajo doméstico y de cuidados que afirma que “no es amor, es trabajo” y la importancia de los paros internacionales de mujeres. Sin embargo, el Ingreso Ciudadano no debe pensarse como el financiamiento o remuneración de esos trabajos, reforzando el viejo papel de la mujer como ama de casa.*

En ello coinciden Pautassi y Rodríguez Enríquez: evitar que la transferencia de ingresos refuerce la tradicional división sexual del trabajo implica pensar una solución propia para el problema de la concentración del trabajo de cuidados en las mujeres.

Corina Rodríguez Enríquez: *Precisamente, uno de los principales reparos del feminismo respecto a la idea del Ingreso Ciudadano ha sido que refuerce la división sexual del trabajo y particularmente el rol cuidador de las mujeres. Que tal cosa no ocurra depende en gran medida de que la garantía de una red de seguridad de los ingresos vaya acompañada de políticas públicas de cuidado (como, por ejemplo, el paradigma de sistemas nacionales de cuidado), que permitan redistribuir los cuidados en un sentido de corresponsabilidad social, y que operen además sobre la división sexual del trabajo en los trabajos de cuidado.*

2.5. EL INGRESO CIUDADANO COMO FARO EN EL DEBATE SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL

Las advertencias que surgieron frente a la posibilidad de pensar políticas de transferencia como “remuneración” del trabajo de cuidados forman parte de un amplio debate, dentro del progresismo y el feminismo, en torno a los riesgos de que una política como la del Ingreso Ciu-

dadano acabe por convalidar, no solo la división sexual del trabajo, sino la gestión privada y mercantil de la vida. Si la protección social estuviera exclusivamente centrada en la entrega de dinero, el efecto sería que se profundice la mercantilización de la vida y se refuerce al mercado como su agente organizador por excelencia.

En efecto, la propuesta original de Van der Veen y Van Parijs, así como gran parte de la promoción de la renta básica a cargo de espacios socialdemócratas europeos, entendía la necesidad de desarmar las estructuras de protección social propias del Estado de Bienestar, compartiendo con los discursos neoliberales la caracterización de estas como barreras a la competitividad y a la realización individual. Sin embargo, tanto en Europa como en América Latina se han desarrollado posturas que entienden que el Ingreso Ciudadano debe instituirse sin desarmar las mencionadas estructuras. Por el contrario, en algunos casos sería fundamental avanzar en su ampliación, garantizando su provisión universal. En esa línea, Pablo Yanes Rizzo y Corina Rodríguez Enríquez manifiestan que el Ingreso Ciudadano no debe sustituir otros derechos sociales y laborales, sino que debe articularse con un nuevo Estado social.

Corina Rodríguez Enríquez: *Los efectos del Ingreso Ciudadano dependen de cómo se articule con la realidad social y la estructura institucional de los contextos específicos en los que se implemente. Por ello, puede constituirse en un elemento central de la política social, pero no de manera aislada. En tal sentido, no sustituye las demandas por derechos laborales o salarios dignos, y tampoco debe reemplazar la provisión universal y no mercantilizada de servicios básicos, como educación, salud, saneamiento básico, el ya referido sistema de cuidados, o políticas que atiendan los problemas de violencia contra las mujeres.*

Pablo Yanes Rizzo: *Es necesario reforzar y renovar al Estado de bienestar latinoamericano, entendiendo que los Estados sociales originales tuvieron fallas y problemas que no han podido resolver. En este sentido, el enfoque universalista, basado en derechos, pero además desmercantilizador, puede ser la base de un nuevo Estado social en que el Ingreso Ciudadano constituya uno de sus componentes centrales, principalmente, como base de garantía de la seguridad económica.*

Laura Pautassi: *Es necesario garantizar la autonomía de las personas. Hay tres tipos de autonomía: física, económica y política. La autonomía física refiere a la garantía de una vida libre de violencias. La autonomía económica refiere a la posibilidad de acceder a los bienes y servicios necesarios para la vida, y por ende a*

garantizar los medios para adquirirlos, ya sean mercantiles o no mercantiles. La autonomía política ha de entenderse como el ejercicio pleno de los derechos políticos. En esta línea, el Ingreso Ciudadano por sí solo no soluciona la falta de autonomía –hoy la mayoría de las mujeres y disidencias sexuales la padecen–, sino que se inscribe en una interdependencia de derechos al generar pisos mínimos, que necesariamente han de sumarse a otras potencialidades a fin de garantizar una vida efectivamente digna.

En definitiva, la manera en que el Ingreso Ciudadano es recuperado por estos especialistas es con relación a la garantía de la seguridad económica. Allí es donde discuten con otros paradigmas de política social que el Ingreso Ciudadano podría sustituir: frente a las políticas de transferencias focalizadas y condicionadas, como hemos desarrollado previamente, ellos enfatizan la importancia de la universalidad e incondicionalidad de la política social.

2.6. LA REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR MEDIO DE LA POLÍTICA SOCIAL Y EL ROL DEL FINANCIAMIENTO

Agustín Salvia: En pos de lograr una redistribución que reduzca la pobreza y la desigualdad, el Ingreso Ciuda-

dano tiene fuertes desventajas. No es más que una asignación “compensatoria” frente a limitaciones que presenta la estructura socioproductiva y no constituye ninguna transformación estructural. Aunque crea un piso de ingresos, no modifica “en nada” los riesgos de pobreza estructural que tiene América Latina, ni que atraviesan las sociedades pobres o excluidas. Incluso, si bien el índice de Gini sí da cuenta de una reducción de la desigualdad al aplicar una medida de este tipo, siguiendo otros indicadores las grandes desigualdades seguirán estando presentes. Como lo demuestra el análisis de la evolución histórica de la pobreza en la Argentina, junto con la de políticas de transferencias de ingresos. (Ver Gráfico 1).

Es verdad que si no hubieran existido políticas de transferencia de ingresos en las últimas décadas, la pobreza y la indigencia habrían sido mayores en la Argentina, es decir, que ellas se han constituido en un piso de seguridad social, sin embargo, en definitiva, el crecimiento de la pobreza ha estado fuertemente correlacionado con el PBI, el salario y el empleo. (Ver Gráfico 2, 3 y 4).

En todo caso, todos los programas de transferencias sociales de este tipo, que tienen un alcance bastante masivo, aunque no sean estrictamente universales, estarían siendo compensatorios –a las crisis económicas, a la caída del salario, a la caída del empleo–, pero no estarían

Gráfico 1
Tasas de indigencia y de pobreza en la Argentina urbana y Gasto Social Previsional y de Programas de Protección Social como % del PBI

Fuente: Salvia (2020) en base a reconstrucción ODSA-UCA de la serie histórica de las tasas de indigencia y de pobreza en la Argentina urbana con la nueva metodología del INDEC

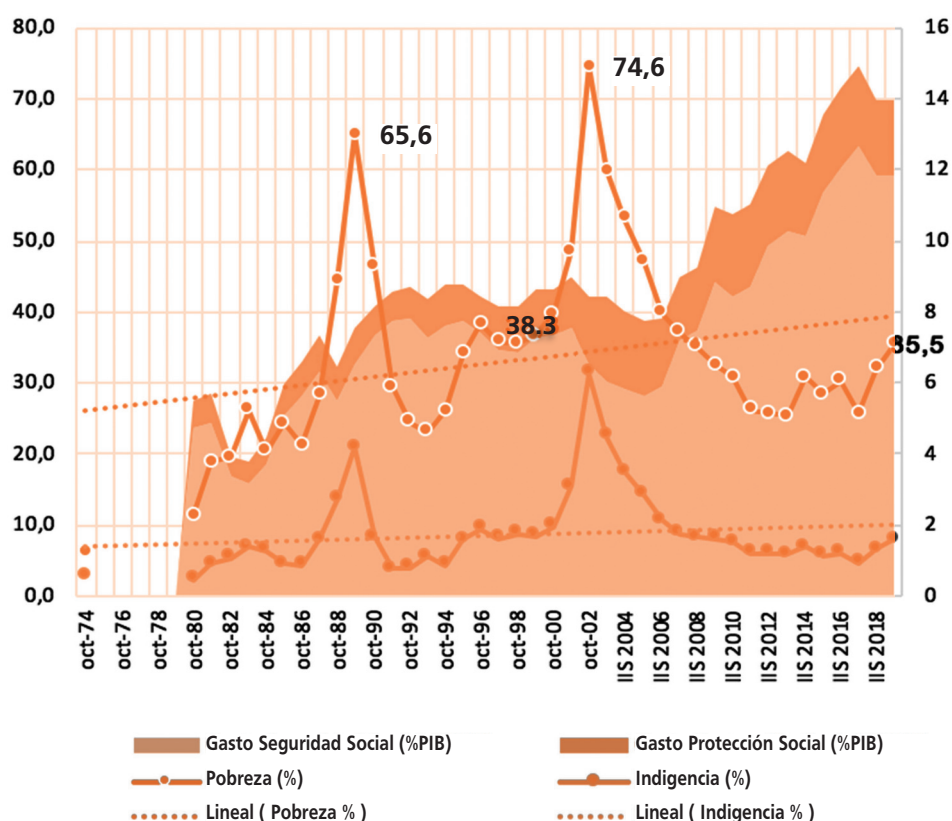
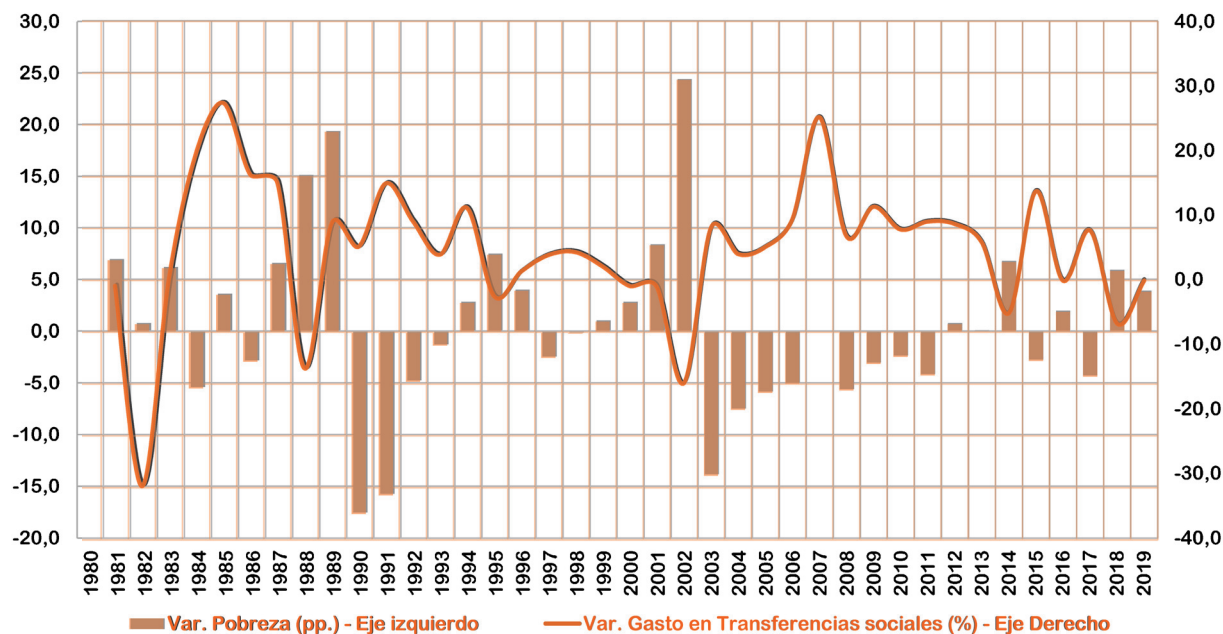


Gráfico 2

Evolución interanual de la tasa de pobreza y del gasto en transferencias sociales

Gran Buenos Aires, 1980-2019

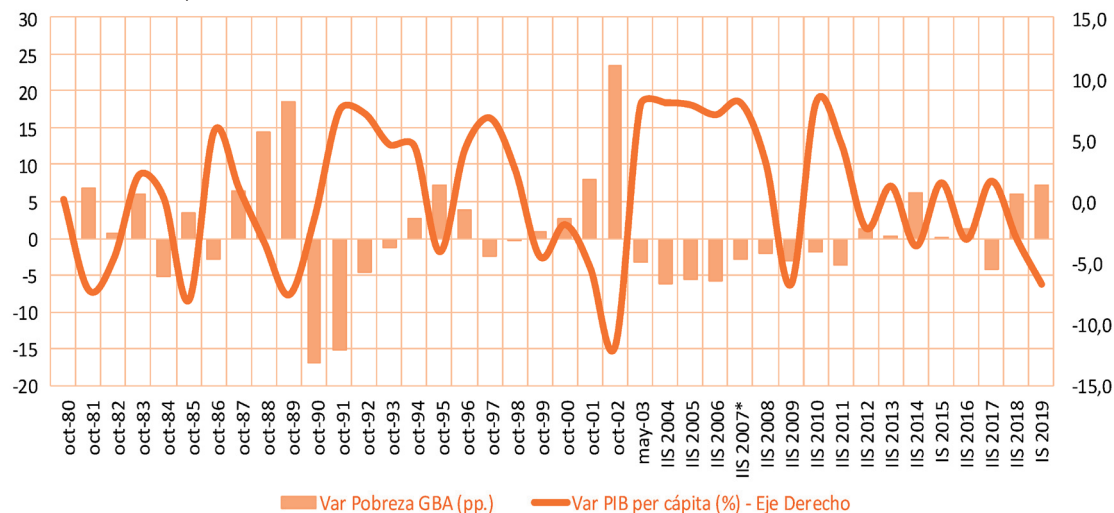


Fuente: Salvia (2020) en base a Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA, sobre la base de EPH-INDEC y Ministerio de Hacienda.

Gráfico 3

Evolución interanual de la tasa de pobreza y del PBI per cápita

Gran Buenos Aires, 1980-2019

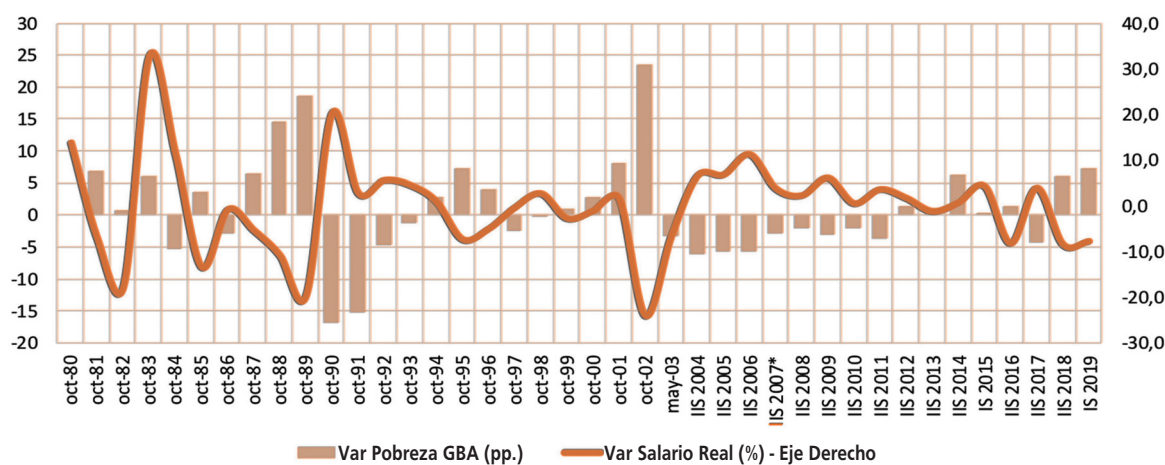


Fuente: Salvia (2020) en base a Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA, sobre la base de EPH-INDEC y Ministerio de Hacienda.

Gráfico 4

Evolución interanual de la tasa de pobreza y del salario real

Gran Buenos Aires, 1980-2019



Fuente: Salvia (2020) en base a Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA, sobre la base de EPH-INDEC y Ministerio de Hacienda.

resolviendo esta “tendencia creciente” que va teniendo la pobreza, incluso la pobreza estructural en la Argentina, “independientemente de quien gobierne”. Encarar una redistribución más “sana” y sustentable implica que la política social contribuya a la creación económica de riqueza. De hecho, la política social no será sustentable si solo captura ingresos, pero no los genera. Por ello, es necesario que se produzca riqueza, para luego captarla tributariamente y posteriormente redistribuirla. En ese proceso de captación, sería necesaria una reforma fiscal que resulte en un sistema tributario y de gasto público mucho más equitativo y progresivo. Tanto en la Argentina como en gran parte de América Latina la estructura tributaria es regresiva, en tanto se sostiene fundamentalmente sobre los impuestos al consumo.

Corina Rodríguez Enríquez: El Ingreso Ciudadano tiene una enorme potencialidad redistributiva, lo cual es absolutamente necesario en sociedades tan desiguales como las de América Latina. Desde ya, este potencial redistributivo requiere tanto una política de gasto (el Ingreso Ciudadano) como sus necesarios mecanismos de financiación. En este sentido, es de celebrar que en gran parte del mundo se hayan vuelto a discutir reformas tributarias progresivas, tendientes a gravar a las grandes fortunas, pero estas propuestas deben trascender a la coyuntura de la pandemia y pensarse de manera estructural. A nivel mundial, el 10% más rico tiene diez

veces más ingresos que el 10% más pobre. Este hecho da cuenta de que, indudablemente, el Ingreso Ciudadano es financiable. La riqueza producida hoy es suficiente como para implementar una política como el Ingreso Ciudadano. Algunos mecanismos sugeridos son modificaciones progresivas en los impuestos al patrimonio y a los ingresos personales o el establecimiento de impuestos a la herencia o a la renta financiera, así como la persecución de mecanismos para gravar a los flujos financieros ilícitos.

Pablo Yanes Rizzo: El Ingreso Ciudadano no debe ser entendido como una política compensatoria, sino redistributiva; es necesario complementarlo con una reforma fiscal profunda. No obstante, cumple por sí mismo, aun sin sus fuentes de financiamiento (“sin generar riqueza”), un rol macroeconómico como estabilizador de la demanda. En este sentido, si hubiese existido un Ingreso Ciudadano antes de la llegada de la pandemia, sus efectos recesivos habrían sido mucho menos profundos.

Itai Hagman: Si bien es deseable discutir el financiamiento y la reforma tributaria, no han de descartarse los efectos que una política de este tipo traería sobre la demanda agregada, principalmente en contextos de crisis como el actual.

2.7. PROPUESTAS CONCRETAS DE INTERVENCIÓN

Como cierre de esta segunda sección, presentamos sucintamente las diferentes propuestas concretas de intervención política que los distintos panelistas expusieron. Entre ellas se distinguen la propuesta de Agustín Salvia de un programa de empleo mínimo garantizado, la sugerencia de la CEPAL (pensada para todo el continente) respecto a una implementación gradual del Ingreso Universal y la alternativa de los complementos salariales elaborada por el OCEPP. También se incorporan las reflexiones de Rodríguez Enríquez respecto a las limitaciones y prospectivas de la extensión del IFE (Ingreso Familiar de Emergencia) más allá del contexto de la pandemia.

2.7.1. Agustín Salvia: Programa de empleo mínimo garantizado

En primer lugar, ¿a cuánto asciende el ingreso adicional que requerirían los hogares pobres, en promedio, para salir de la pobreza? El monto a fines de 2019 ascendía a \$15.000 mensuales, ello equivaldría a cerca de \$18.000 a mediados de 2020. En base a dicho monto (sobre datos de 2019), para eliminar la pobreza el Estado debería invertir anualmente 4,4% del PBI, unos 20.000 millones de dólares. Para eliminar la indigencia, el costo ascendería a 0,4% del PBI (unos 1.800 millones de dólares al año). Al calcularse en función de lo que los hogares requieren adicionar a sus ingresos, esta estimación implica una inversión adicional a las transferencias sociales ya existentes del 14,9% del PBI.

Transferir esos ingresos de manera no condicionada no contribuye a reducir la informalidad o precariedad laboral, ni a combatir los “malos empleos”. En cambio, si se utilizan para un programa de empleo gradual, que garantice un salario mínimo a tiempo parcial por hogar, se puede a la vez reducir la pobreza estructural y generar millones de puestos de trabajo que contribuyan a la creación de riqueza. Por ello, la propuesta es que estos \$15.000 se transfieran en concepto de salarios, creando puestos de trabajo destinados a personas de los hogares pobres.

Para empezar, la creación de cuatro millones de estos puestos de trabajo con una implementación progresiva a lo largo de cuatro años. El costo del programa sería de 3% del PBI y el impacto esperado es eliminar completamente la indigencia y reducir la pobreza al 15%. Los puestos de trabajo creados por el programa serían distribuidos de la siguiente manera:

- a. 1 millón podría ser realizado por personas hoy desocupadas, considerando que esa es la cantidad de hogares pobres con al menos un miembro desocupado.*
- b. 1,5 millones serían realizados por mujeres, considerando que existen 1,5 millones de hogares pobres con al menos una mujer ama de casa en edad activa.*
- c. Otros 1,5 millones serían trabajos realizados por trabajadores que hoy se desempeñan en el segmento marginal.*

Salvia no explica el impacto que tendría la sustitución, con estos nuevos empleos, de los trabajos previos realizados por las personas de los puntos b y c. En el caso de las amas de casa, la clave es que Agustín Salvia las considera inactivas, de modo que no problematiza cómo se gestionaría, una vez que se incorporen en estos puestos de trabajo, el trabajo de cuidados que realizaban. En el caso c, la sustitución de los puestos de trabajo precarios (que no necesariamente significan subocupación horaria) implicaría que los ingresos de los puestos de trabajo creados en el programa no necesariamente incrementarían el ingreso del hogar, y en caso de hacerlo, sería solo por el diferencial respecto de las remuneraciones previas (la importancia de los ingresos laborales en esos hogares, de hecho, fue señalada por Salvia, quien refirió que, en promedio, constituyen un 75% de los ingresos en hogares pobres).

Tampoco queda claro si los 4 millones de puestos de trabajo implican realmente alcanzar esa cantidad de hogares, puesto que podría haber casos de a, b y c de manera simultánea en un mismo hogar.

2.7.2. Itai Hagman: La propuesta de compensación salarial del OCEPP

Un informe del OCEPP intentó identificar al universo de la economía popular. Se trata de un sector que realiza un trabajo cotidiano, productivo y cooperativo, cuyo trabajo no es valorizado correctamente —o no es valorizado en absoluto— por el mercado. En base a datos de la EPH, este universo se conforma por aproximadamente 4 millones de personas.

Tabla 1

Universo de trabajadores de la economía popular

(cantidad de personas a partir de estimación extrapolada a la población total urbana)

Categoría ocupacional	Cantidad EPH	Cantidad Extrapolada	%
Cuentapropistas - no profesionales	2.373.289	3.418.352	82%
Ocupados asalariados - servicio doméstico no registrado con tareas en más de una casa	191.327	275.577	7%
Titulares de planes de empleo (ocupación principal)	106.631	153.585	4%
Trabajadores familiares no remunerados - no profesionales	74.038	106.640	3%
Desocupados - ex servicio doméstico y planes de empleo	152.788	220.067	5%
Total trabajadores de la Economía Popular	2.898.073	4.174.221	100%

Fuente: OCEPP en base a INDEC - EPH - II trimestre 2019 (Hagman, 2020).

En las estadísticas oficiales la inactividad no es distinguible del trabajo doméstico no remunerado. Por ello, los datos de la población económicamente inactiva ocul-

tan trabajos de cuidados y tareas del hogar usualmente realizadas por mujeres.

Tabla 2

Composición de población inactiva entre 18 y 65 años. 2019

Concepto	Pobres		Indigentes	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Total	3.682.124	100%	989.761	100%
Activos	1.817.139	49%	551.810	56%
Inactivos	1.864.985	51%	437.951	44%
Jubilados	271.102	7%	34.497	3%
Rentistas	6.300	0%	2.337	0%
Estudiantes	417.928	11%	72.303	7%
Amas de casa	905.342	25%	240.479	24%
Discapacitados	48.027	1%	11.952	1%
Otros	216.286	6%	76.383	8%

Fuente: OCEPP en base a INDEC - EPH - II trimestre 2019 (Hagman, 2020).

Entre los beneficiarios de los distintos planes sociales, dos tercios de sus ingresos provienen de las distintas actividades laborales, entre las que se destacan el cartoneo, la venta ambulante, las tareas textiles y la agricultura familiar, entre otras. Se puede suponer, entonces, un ingreso mensual de \$25.000 mensuales.

A partir de estos datos, surge como propuesta inicial e inmediata un programa de complementación salarial que abarque, al menos como punto de partida, al universo actual del IFE. Es decir, que incluya a quienes realizan tareas de cuidado –principalmente mujeres–, a quienes trabajan en la economía popular y a quienes se desempeñan en la economía informal. Si bien se trata de un universo acotado, es igualmente muy amplio.

Con relación a los costos de una política de este tipo, la

experiencia del IFE permite hacer los cálculos con mayor precisión. En el informe del OCEPP, estimaron que con 2,9% del PBI (es decir, una quinta parte del gasto primario proyectado) sería posible sostener un esquema permanente, con un ingreso equivalente a la mitad del salario mínimo, vital y móvil (o sea, un monto similar al del actual salario complementario). En cambio, una política que otorgue ese mismo monto a todas las personas que no tienen un empleo registrado, ni están alcanzadas por los impuestos a los bienes personales o a las ganancias en categoría de autónomos, costaría el doble: un 6% del PBI. Por su parte, un ingreso universal (para el conjunto de la población en edad activa) costaría 10% de PBI (que equivale al 68% del gasto primario proyectado para 2020). Una comparación de los alcances y costos de las distintas alternativas puede observarse en la siguiente tabla.

Tabla 3

Costo fiscal de un nuevo salario familiar complementario

Concepto	Cantidad	Monto \$	Costo mensual mill. de \$	Costo anual mill.de \$	Costo anual % del PIB	Costo anual % del Gasto Primario Total
Población total 18-65 AÑOS - 1/2 SMVM	27.329.037	\$ 8.500	\$ 232.297	\$ 2.787.562	10,0%	68%
Población 18-65 años sin asalariados reg., autónomos ni inscriptas en Bs. Personales	16.579.301	\$ 8.500	\$ 140.924	\$ 1.691.089	6,0%	41%
Beneficiarios IFE - \$10.000	7.854.316	\$ 10.000	\$ 78.543	\$ 942.518	3,4%	23%
Beneficiarios IFE - 1/2 SMVM	7.854.316	\$ 8.500	\$ 66.762	\$ 801.140	2,9%	19%

Fuente: OCEPP en base a INDEC - EPH - II trimestre 2019 (Hagman, 2020).

2.7.3. Algunas consideraciones sobre la posibilidad de prorrogar el IFE

Corina Rodríguez Enríquez: *El Ingreso Ciudadano constituye el lugar de una utopía: puede no ser alcanzable, pero opera como faro de las transformaciones en cierta dirección. En este sentido, el IFE podría ser la base de un camino hacia mayor universalidad, principalmente a partir de que él evidenció la necesidad de las transferencias monetarias masivas; sin embargo, existen dos limitaciones vinculadas con el recorte que realiza en el universo de beneficiarios. Por un lado, la experiencia del IFE puso en evidencia las dificultades en la implementación asociadas con la condicionalidad. Por otro, el IFE reproduce la lógica del hogar familiar como sujeto receptor de la política social. Al respecto, debe ser puesta en discusión la distribución de los ingresos al interior de las familias, que distan de ser unidades armónicas, pues la autonomía individual depende o se encuentra subsumida a relaciones de poder consolidadas. Es por ello que una estructura de política social basada en ingresos familiares resulta problemática, mientras que una política de Ingreso Ciudadano permitiría romper con esto y, así, dotar de mayor autonomía a quienes lo perciban.*

2.7.4. La propuesta de transferencias monetarias de CEPAL

Pablo Yanes Rizzo: *Un informe de la CEPAL, presentado a principios de mayo de 2020, titulado “Tercer informe especial COVID-19: El desafío social en tiempos del COVID-19” sostiene que “Para enfrentar los impactos socioeconómicos de la crisis, la CEPAL propone que los gobiernos garanticen transferencias monetarias temporales para satisfacer necesidades básicas y sostener el consumo de los hogares, lo que será crucial para lograr una reactivación sólida y relativamente rápida” (CEPAL, 2020: 15).*

Sin embargo,

Desde una perspectiva de largo plazo, la CEPAL reitera que el alcance de esas transferencias debe ser permanente, ir más allá de las personas en situación de pobreza y llegar a amplios estratos de la población muy vulnerables a caer en ella, como los estratos de ingresos bajos no pobres y los medios bajos. Esto permitiría avanzar hacia un ingreso básico universal que se debe implementar gradualmente en un período definido de acuerdo con la situación de cada país” (CEPAL, 2020: 15).

A nivel mundial, y sobre todo en América Latina, ni siquiera la población de la economía formal está plenamente protegida. A su vez, la enorme población que transita la economía informal suele estar condenada a la pobreza y a la imposibilidad de adquirir los mínimos satisfactores de vida. En este sentido, la propuesta de la CEPAL es la de la construcción progresiva y gradual de un ingreso básico universal, es decir, de un Ingreso Ciudadano. Si bien es un proceso que puede ser muy largo, al mismo tiempo esta gradualidad dota de realismo a la propuesta, principalmente porque se trata de un proyecto que implica movilizar muchos recursos.

Las propuestas que han circulado como alternativas al Ingreso Universal no deben ser entendidas como anti-téticas sino como complementarias. José Antonio Ocampo afirmó que “la focalización debe visualizarse no como un sustituto, sino como un complemento –y, de hecho, como un instrumento– de la universalización” (Ocampo, 2008: 37). En este sentido, el asegurar la subsistencia por la vía del Ingreso Universal no elimina la posibilidad de implementar, además, un programa de complementación salarial o un programa emergente de empleo.

3

ANÁLISIS

3.1. EL INGRESO CIUDADANO
¿DE OFERTA O DE DEMANDA?

Las discusiones sobre la sostenibilidad en el mediano plazo de una política de transferencia de dinero, ya sea el Ingreso Universal o las políticas sociales existentes, tienen como trasfondo un debate económico no siempre clarificado, pero que vale la pena acercar.

De manera muy simplificada podemos asumir que hay dos grandes formas de considerar, en economía, la articulación entre oferta y demanda de bienes. Por un lado, la escuela neoclásica entiende que en condiciones normales las economías convergen hacia situaciones de pleno empleo de los factores (entre ellos, el trabajo), dado que la relativa abundancia de algún factor (desempleo involuntario) llevará, vía flexibilidad a la baja de su precio (salario), a su plena utilización. A este mecanismo se lo identifica como la Ley de Say: nunca puede haber exceso de oferta de algún bien en tanto su precio sea flexible a la baja y en tanto exista la posibilidad de la sustitución factorial.

Por el otro, las distintas versiones de la heterodoxia, más sistematizadas en la teoría clásico-keynesiana, entienden que, en la medida en que la sustitución factorial no se cumple, nada garantiza que la baja en el precio de un bien lleve a un aumento de su demanda. En el caso del factor trabajo, nada garantiza que la baja del salario lleve a la mayor demanda de trabajo y por ende a la reducción del desempleo. Por eso estas miradas enfatizan que las economías están tiradas por la demanda. Los productores de bienes deciden producir —y para ello contratan más trabajadores— en tanto aumenten sus expectativas de venta.

Como corolario de ambas miradas resta definir el rol que cumple en cada una de ellas el gasto del Estado. Para la primera teoría, como suponemos pleno empleo, el gasto público producirá un exceso de demanda de

bienes que redundará en un aumento de los precios. Si este gasto es financiado con emisión, será otro canal de incremento de los precios, lo que redundará en mayores problemas para la economía en su conjunto.

Para la segunda, el gasto público es uno de los componentes autónomos de la demanda. Vía multiplicador, el gasto incentivará mayor producción, y esta a su vez mayor demanda. En la medida en que el Estado tiene la capacidad de emitir su propia moneda, y en tanto la recaudación tributaria dependerá del nivel de producción alcanzado —que puede ser o no de pleno empleo— no existen límites directos —pero sí indirectos— a la expansión del gasto público.

La pregunta que surge inmediatamente es a cuál de estas dos vertientes del pensamiento económico se corresponde la propuesta del Ingreso Universal. Si bien *a priori* pareciera que se encuadra en el segundo grupo (en la medida en que se legitima como no nociva una política basada en que el Estado transfiera dinero a las familias), lo cierto es que la fundamentación original de Van der Veen y Van Parijs parece asociarse al primer esquema. Inicialmente, porque en la argumentación no aparece ninguna referencia a que una política de este tipo vaya a aumentar la producción, sino que se restringirá a redistribuirla. En segundo lugar, porque explícitamente reclama su prefinanciación por la vía de impuestos progresivos sobre la renta. Esto lleva a la identificación de la propuesta de Van der Veen y Van Parijs con los teoremas del bienestar neowalrasianos de Arrow y Debreu (Dvoskin, 2011). Incluso, en un libro reciente, el propio Van Parijs, junto con Yannick Vanderborght (2017), plantea que el Ingreso Ciudadano repercutirá en una reducción de la oferta de trabajo y por ende en una caída del producto, lo cual, para ellos, es un efecto negativo que de cualquier manera vale la pena asumir en pos del mayor bienestar social. El énfasis en el impacto sobre los determinantes de la oferta de trabajo es un claro signo de un trasfondo neoclásico.

Sin embargo, otras versiones del Ingreso Ciudadano, y sobre todo aquellas que surgen desde países en desarrollo, parecen inclinarse por la segunda mirada económica. Quizás la versión más acabada es la de Geoff Crocker (2020), quien intenta incorporar la propuesta del Ingreso Ciudadano dentro de una perspectiva de la teoría monetaria moderna (MMT, por sus siglas en inglés), según la cual no existen límites directos al financiamiento del Estado por la vía de la emisión monetaria. El propio Crocker había señalado que el Ingreso Ciudadano puede entenderse como una política keynesiana evolucionada (Crocker, 2015: 102). “La necesidad económica de la Renta Básica se deriva del análisis keynesiano de la deficiencia de demanda” (Crocker, 2015: 110). En una perspectiva similar encontramos los aportes de Jean-Marie Monnier y Carlo Vercellone (2014), quienes desde una visión del capitalismo cognitivo entienden que el Ingreso Ciudadano puede romper con lógicas de subconsumo o falta de demanda propias de las transformaciones tecnológicas del capitalismo actual.

El planteo de Agustín Salvia, según el cual el Ingreso Ciudadano no aporta a la creación de riqueza sino únicamente a la redistribución, se asocia fácilmente a la primera mirada. Solo suponiendo que la producción es independiente de la demanda puede asumirse esto. Sin embargo, Salvia refuerza su argumento desde la pregunta por la sostenibilidad: si el Ingreso Ciudadano —u otras políticas menos ambiciosas de transferencia de dinero— no aumenta la producción, solo puede ser financiado por las contribuciones tributarias de quienes sí producen, y esto encuentra límites económicos y políticos muy rápidamente. La lógica de “primero crear riqueza, después distribuirla” entiende que la cantidad producida es independiente de la distribución.

Tanto Corina Rodríguez Enríquez como Pablo Yanes Rizzo se pronunciaron sobre este punto. Rodríguez Enríquez no hizo una defensa del Ingreso Ciudadano desde una mirada heterodoxa, pero Yanes Rizzo entendió que el Ingreso Ciudadano puede operar como un estabilizador automático de la demanda, contribuyendo así con un aumento de la producción. Sin embargo, ambos hicieron hincapié en las posibilidades de la financiación de tal política a partir de una transformación estructural del sistema tributario, comenzando por las actuales discusiones sobre la creación de impuestos especiales a las grandes fortunas. Por ejemplo, Salvia insiste en que la reducción de la pobreza se correlaciona tanto con la expansión del gasto social como con la evolución del producto y el empleo. Al argumentar así, implícitamente entiende que el producto y el gasto social no están correlacionados entre sí. Desde una mirada heterodoxa, esta correlación es absolutamente lógica: el

aumento del gasto social no solo hace que baje la pobreza, sino que también hace que aumenten el producto y el empleo, vía multiplicador de la demanda.

Por otro lado, y como ya hemos señalado antes, el planteo de Salvia acerca de que la población objetivo de la política social no se encuentra trabajando, y por ende asignarle un empleo garantizado permitirá aumentar la riqueza social producida, parece entrar en contradicción con las tareas que efectivamente realizan estos sectores, y sobre todo las mujeres. En los términos económicos de este acápite, no queda del todo claro en qué medida es posible incrementar la riqueza social si reconocemos que estas personas sí están realizando tareas socialmente valiosas, aún sin un reconocimiento monetario.

3.2. LA POLÍTICA SOCIAL Y LAS LÓGICAS DE ESTRATIFICACIÓN

Una de las cuestiones que surgió en el debate fue la limitación o potencialidad que podrían tener las transferencias de ingresos y la política social en su conjunto para eliminar la pobreza, así como para reducir la desigualdad. Al respecto, mientras Corina Rodríguez Enríquez señala que uno de los principales potenciales del Ingreso Ciudadano era la reducción de la desigualdad, Agustín Salvia lo pondera en un sentido inverso sobre la base de lo que observa en los datos de la evolución conjunta del gasto y la pobreza.

Una cuestión fundamental a tener en cuenta en este punto es que el impacto del gasto social en términos distributivos, tanto para reducir la desigualdad como específicamente la pobreza, no depende exclusivamente de su tamaño. La clave está en comprender que un mismo gasto puede generar lógicas de estratificación muy dispares. En el caso de la Argentina, por ejemplo, el impacto del gasto previsional (que, según los datos expuestos por Salvia, representaba en 2019 12 puntos de los 14 del PBI que constituía el gasto social en el mismo año) puede tener impactos disímiles sobre la pobreza y la desigualdad según las lógicas con las que se distribuya:

- A. Cuando las prestaciones son accesibles solo para personas que realizaron largas y estables trayectorias en el mercado de trabajo formal, y la desigualdad entre las prestaciones se basa en la sustitución de ingresos laborales, emulando al menos en parte su desigualdad, el gasto no solo adquiere un carácter excluyente respecto de una enorme parte de la población, sino que tiende a concentrarse en los sectores de ingresos más fa-

vorecidos. Muy diferente es el impacto de una previsión social que, por ejemplo, incluya de manera cuasiuniversal a sectores históricamente excluidos, que son aquellos cuyos trabajos se realizaron fuera de la esfera monetaria o fuera de la economía formal. Es decir, que incluya precisamente a aquellos sectores cuyas trayectorias han estado especialmente marcadas por la inseguridad económica.

- B. Asimismo, el impacto de dicho gasto en términos de pobreza y desigualdad es muy dispar si, en lugar de concentrarse en los sectores más favorecidos en la escala de ingresos, se redistribuye elevando el piso más bajo y mejorando en términos relativos a los sectores de la población más vulnerables económicamente. De este modo, por ejemplo, podemos entender que en la serie expuesta por Salvia el incremento del gasto social entre 2004 y 2010 coincide con una trayectoria clara de reducción de la pobreza, justamente cuando la expansión del gasto previsional se realizó en el marco de un proceso de inclusión masiva y de reducción en la desigualdad de las prestaciones, con una enorme mejora en términos reales de los beneficios mínimos (Minoldo *et al.*, 2015). A la vez, se comprende que entre 2016 y 2017, frente al incremento del gasto previsional, explicado por la Reparación Histórica (Minoldo y Peláez, 2020), es decir por un refuerzo de la lógica de sustitución salarial en la estratificación de las prestaciones, no se espere ninguna reducción en los niveles de pobreza.

- C. Otra cuestión que condiciona el impacto del gasto social sobre la pobreza y estratificación refiere a cuánto se cargue sobre ellas en términos de acceso al bienestar, de modo que el potencial es mayor cuando el acceso a otros servicios y necesidades es provisto y garantizado públicamente. Por ello, por ejemplo, el impacto de las pensiones no contributivas a la vejez en la reducción de la pobreza es muy sensible a la existencia o no de un sistema de salud con cobertura plena del gasto en medicamentos.

Otro aspecto central es que la política social no debe entenderse de manera separada al sistema global con el que se distribuye el bienestar en una sociedad. En este punto, un mismo gasto social puede tener impactos muy diferentes en contextos dispares con relación a lo que ocurre con el empleo. Por ello resultan fundamentales los niveles de exclusión por desempleo, de des-

protección por informalidad y de precarización del trabajo formal. Al respecto, precisamente poniendo en cuestión los análisis centrados en el tamaño del gasto, Gøsta Esping Andersen señalaba que “en Gran Bretaña el gasto social ha crecido durante el período de Thatcher, aunque ello se debe principalmente al incremento del desempleo. El escaso gasto en algunos programas puede significar un Estado del bienestar comprometido más seriamente con el pleno empleo” (Esping-Andersen, 1993: 30) Desde una perspectiva similar podemos analizar la realidad argentina de los 90. De acuerdo con Aldo Isuani,

En contra de una impresión generalizada de que el gasto social tuvo un retroceso durante los años noventa acompañando los procesos de privatización y desregulación, la información disponible muestra con claridad que el gasto social creció como porcentaje tanto del producto interno bruto como del gasto público total, y además el gasto social per cápita también experimentó un incremento. [...] En definitiva, los recursos de la política social se incrementaron mientras que los indicadores socioeconómicos de la región empeoraron” (Isuani, 2006: 191-193).

Respecto del Ingreso Ciudadano, estas discusiones nos llevan a entender que su capacidad para reducir la pobreza dependerá de cómo se articule con la realidad laboral y su protección, pero también con el conjunto de la política social. Su potencial será muy dispar en función de cuán mercantilizado se encuentre el acceso al bienestar, cuánto se haya delegado en la gestión privada de las familias y cuánto, en cambio, sea provisto de forma pública y universal.

Respecto de la lógica de distribución, al estar basado en un monto igual para todas las personas, el Ingreso Ciudadano tiende a una redistribución progresiva. Incluso considerando que se transfieren recursos a personas mejor posicionadas en la escala de ingresos, un monto igual implicará aportes progresivos en términos relativos independientemente de su financiación, que también puede ser progresiva. Es decir, significará una mejora mucho mayor de los ingresos más bajos que los más altos. En suma, podemos esperar que el Ingreso Ciudadano tenga potencial tanto para reducir la pobreza como para reducir la desigualdad –siempre que no sean prestaciones de niveles bajísimos, insuficientes para modificar de manera relevante las condiciones de vida de las personas, su autonomía, su seguridad económica, ni mucho menos las relaciones de fuerza asentadas sobre la necesidad de supervivencia de una de las partes–, y

esto se refuerza si la medida se implementa en el marco de una reforma tributaria progresiva.

La discusión conceptual y política sobre las lógicas de estratificación en la política social ha mostrado la importancia del universalismo para contribuir a la equidad. La protección exclusiva del trabajo formal, junto con una seguridad social de beneficios estratificados, genera fuertes inequidades y exclusiones que afectan a las personas que trabajan en el sector informal o fuera del sector monetario, y que son fuertemente compatibles con la concentración del ingreso. Si las políticas de protección del trabajo y un amplio sistema de seguridad social tienen evidentemente un mayor impacto sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad que las políticas focalizadas, el problema de la exclusión se vuelve especialmente relevante en América Latina, dadas las características de nuestros mercados laborales.

Los instrumentos de derechos humanos en el siglo XXI se han orientado al reconocimiento de estas inequidades y de las limitaciones de los programas focalizados y de los derechos exclusivamente laborales para garantizar derechos sociales al conjunto de la población. También se han orientado a reconocer que el mercado genera grandes inequidades y que la política social debe proponerse reducirlas.

El enfoque de derechos, a partir de la Declaración del Milenio de Naciones Unidas (2000), se adentra en el siglo XXI con un paso firme en la dirección de una ampliación de derechos sociales y hacia la profundización de los principios equitativos para la política social. En el caso de derechos de las personas mayores, por ejemplo, la Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2003) pone en cuestión el sentido restringido en que protege la seguridad social contributiva, que resulta en la desprotección de las personas que trabajan fuera de la esfera mercantil, y que son principalmente mujeres, y por esto mismo insta a asumir de manera pública roles de protección que en las familias recaen principalmente sobre ellas. Además, subraya la limitación de estos sistemas para proteger a trabajadores de la economía informal. Insiste, además, en la importancia de proteger especialmente a los grupos más desventajados y pobres.

A una perspectiva similar se arribó en 2016 en el marco de la XIII Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe llevada a cabo en Montevideo, donde, como menciona Laura Pautassi en su intervención, se entiende al Ingreso Ciudadano como una opción necesaria en el camino hacia la autonomía de las mujeres y la igualdad de género.

Sin embargo, más allá de las fortalezas que la política de Ingreso Ciudadano pueda tener en el marco de una política social amplia orientada por el universalismo, la garantía de derechos y el principio de equidad, la propuesta no está exenta de dificultades y limitaciones.

3.3. EL INGRESO CIUDADANO Y SUS LÍMITES EN EL MARCO DEL SISTEMA CAPITALISTA

Si bien el planteo original de Van der Veen y Van Parijs apunta a que el Ingreso Ciudadano pueda convertirse en un camino no violento hacia el socialismo, lo cierto es que la propuesta nunca dejó de inscribirse como una alternativa al interior del capitalismo, principalmente porque esta no pone en duda los estatutos de propiedad de los medios de producción. Ciertamente es que, según los autores, la garantía de un ingreso mínimo elimina la compulsión económica y cambia radicalmente los márgenes de la negociación entre el capital y el trabajo. Sin embargo, en tanto la propiedad privada y la acumulación por la vía del mercado no se pongan en discusión, lejos estará el Ingreso Ciudadano de convertirse en un programa anticapitalista. En este sentido, en la medida en que la raíz de la desigualdad en el capitalismo está en la propiedad de los medios de producción, la modificación de las relaciones de fuerza indudablemente contribuirá a una reducción de ella, mas no podrá eliminarla.

Un problema adicional que surge refiere al establecimiento de un Ingreso Universal a nivel nacional, en el marco de una economía global. Si se cumplen los postulados del párrafo anterior, el Ingreso Universal conllevará una caída de la tasa de ganancia, si bien la masa de ganancias podría no caer debido a un aumento en las cantidades demandadas. Aquí aparece un nuevo debate económico, que refiere a los determinantes de la inversión en un contexto de movilidad global de capitales. Si bien algunas perspectivas económicas entienden que las inversiones viajan por el mundo buscando maximizar sus tasas de ganancia (y, por ende, huirán de aquellos países en los que esta es más baja, por ejemplo aquellos en los que se implemente un Ingreso Ciudadano), otras entienden que la inversión depende principalmente del producto, y este de la demanda, con lo que ella aumentará en un país que tenga políticas que sostengan la demanda agregada, por ejemplo un Ingreso Ciudadano. La paradoja es que si el Ingreso Ciudadano es exitoso y consigue llevar a las economías a un pleno empleo permanente al tiempo que reduce profundamente la desigualdad, se llegará a una situación de contracción de la tasa de ganancia no necesariamente compensable con un aumento de su masa. En este sentido, la inscripción en la lógica de producción capitalista

limita la potencialidad transformadora del Ingreso Ciudadano. En todo caso, estos reparos no modifican la potencialidad de un Ingreso Ciudadano de bajo alcance, pero sí limita que a partir de él se efectivice una redistribución más profunda de la riqueza.

Sea cual fuere el caso, el Ingreso Ciudadano no altera el hecho de que los bienes se producen privadamente y bajo lógicas productivas capitalistas, las cuales operan como restricciones a sus capacidades transformadoras. Ahora bien, si agregamos a nuestro análisis una concepción de las relaciones económicas internacionales en términos de centro y periferia, y suponemos que en los países centrales se apropian valores producidos en los periféricos, el Ingreso Ciudadano en un país central podría estar sosteniéndose sobre la base de la sobreexplotación de los trabajadores de las periferias. Desde una hipótesis como la de Raúl Prebisch, según quien uno de los tantos elementos que explican la desigualdad entre centros y periferias en el largo plazo es el mayor poder de negociación sindical en los primeros, el establecimiento del Ingreso Ciudadano en aquellos países podría redundar en una profundización de esta desigualdad internacional.

En un país como la Argentina, sin embargo, surge mucho antes otra cuestión: cómo asegurar que el Ingreso Ciudadano no genere, principalmente en las asignaciones a los sectores más pudientes, un exceso de demanda de divisas. Si la formación de activos externos es un problema recurrente, la alocaión de dinero puede generar presiones sobre el tipo de cambio que, en caso de ser convalidadas con una devaluación, repercutirán en una merma en el poder adquisitivo de las propias asignaciones. En caso de no ser convalidadas, habrá riesgos de sustentabilidad por posible insuficiencia de reservas.

Por otro lado, es necesario detenerse en las contradicciones políticas que pueden afectar la sostenibilidad del Ingreso Ciudadano. Desde ya, toda redistribución progresiva acarrea cuestionamientos por parte de los sectores más pudientes, perjudicados por ella. Si el Ingreso Ciudadano se financia con impuestos, habrá reclamos por parte de quienes rechacen esa nueva carga tributa-

ria. Si se financia con emisión, aparece más rápidamente el problema citado en el párrafo precedente, sintetizado en el concepto de restricción externa. Las capacidades de mitigar ello a través de controles y restricciones en los mercados de divisas pueden acarrear nuevos conflictos políticos. Si se financia con endeudamiento, la sostenibilidad en el mediano plazo es una incógnita.

Todas estas limitaciones son, naturalmente, reflexiones que surgen a partir de pensar al Ingreso Ciudadano no solo en el seno del capitalismo sino, para los casos concretos de América Latina, de un capitalismo dependiente y subdesarrollado. En el fondo, lo que muestran las limitaciones son los condicionantes estructurales, constituidos a partir de relaciones de poder, que en tanto no se modifiquen sustancialmente seguirán operando, incluso bajo el funcionamiento del Ingreso Ciudadano.

Obviamente, distinto sería el caso si operaran conjuntamente otras transformaciones estructurales. Como hemos expuesto, defensores del Ingreso Ciudadano como Pablo Yanes Rizzo, Corina Rodríguez Enríquez y Laura Pautassi enfatizan que esta propuesta debe complementarse con otras medidas transformadoras. Del mismo modo, una respuesta posible refiere a la gradualidad constructiva: en tanto el Ingreso Ciudadano no solo redistribuye bienes materiales sino también poder relativo, su implementación permitiría aumentar las probabilidades de éxito de medidas más profundas y estructurales. En el extremo, se podría generar una legitimación de la descorrelación entre contribución y retribución que opere deslegitimando, a su vez, la vigencia incuestionada de la propiedad privada de los medios de producción.

Es decir, si bien el Ingreso Ciudadano presenta límites concretos en su potencialidad al implementarse en el seno de un régimen capitalista, y mucho más en el caso del capitalismo periférico, dependiente y subdesarrollado, este tiene la potencialidad, en un plazo más largo, de corroer algunos de los sostenes superestructurales del capitalismo y, así, facilitar el pasaje a una forma diferente de organización de la vida.

CONCLUSIONES

La crisis económica causada tanto por la pandemia como por el impacto sobre los ingresos de las medidas orientadas a la restricción de la movilidad personal forma parte de una circunstancia evidentemente excepcional. Sin embargo, la manera en que los costos de la crisis impactan sobre las condiciones de vida de la población se vincula con las desigualdades y la red de protección pública preexistentes. La precariedad de las relaciones laborales y los ingresos de millones de personas y la desigual capacidad de afrontar con ahorros la interrupción de los ingresos implican que en términos relativos la carga recaiga con mayor dureza en la población más vulnerable. De este modo, se potencia la tragedia social y humanitaria que acarrea la pandemia. En cada país existen variantes que se explican por diferentes niveles de población excluida del trabajo protegido (es decir, registrado), diversas estructuras de protección institucional y diferentes diseño y orientaciones de las políticas para afrontar la emergencia. Sin embargo, aun siendo variable la dureza con la que son afectados diferentes grupos de la población, toda la región afronta el problema del acceso material a mínimos de supervivencia de parte de su ciudadanía. Asimismo, el impacto sobre los ingresos profundiza la crisis debido a su repercusión en la reducción del consumo. En este marco, el debate sobre programas masivos de transferencia de ingresos emerge como una estrategia que puede a la vez aliviar problemas sociales y contribuir a la reactivación económica.

Aunque el contexto parece idóneo para avanzar en propuestas como la del Ingreso Ciudadano, hemos recorrido en este texto parte de los diversos debates que se producen en torno a él: si debe tratarse de una política transitoria o permanente, si debe distribuirse en concepto de remuneraciones, es decir, exigiendo una contraprestación laboral, si debe sustituir o complementarse con otras políticas sociales, cómo debe ser financiado y si es necesario que la propia política contribuya a generar riqueza, o el eje debe centrarse en la redistribución, si debe implementarse de manera genuinamente universal o en el marco de estrategias graduales que, de al-

gún modo, definan un universo de focalización, entre otras. Las controversias se encuentran a su vez atravesadas por diferentes maneras de entender el trasfondo de la crisis, de interpretar los derechos sociales y su relación con el trabajo y con el derecho al trabajo. En las exposiciones encontramos diferentes maneras de definir lo que es el trabajo, según el rol asignado al mercado en esa definición, y la utilización o no de un enfoque de género que advierta la importancia fundamental de trabajos que en muchas sociedades se realizan en la esfera privada (como el trabajo de cuidados). También identificamos distintas ideas económicas y diferentes maneras de entender la política social y su rol en la garantía de derechos y en la redistribución de la riqueza. Se trata de controversias que no pueden ser saldadas, sino en todo caso incorporadas y discutidas en el debate político y social. Cabe hacer notar, sin embargo, que dicho debate no puede abstraerse del papel de instrumentos de derechos internacionales, regionales y nacionales, que constituyen consensos sólidos e institucionalizados que deberían al menos orientar las discusiones sobre los derechos sociales y las políticas destinadas a garantizarlos. Así, adquiere una importancia evidente que la política social se oriente hacia la ampliación del acceso a derechos sociales, tendiendo a la universalidad, y guiada por principios de equidad, tanto al distribuir como al financiar la política social. En una instancia pragmática del debate sobre programas de transferencia de ingreso, resultará entonces fundamental que se tenga en cuenta su alcance, suficiencia, y las lógicas de estratificación que pueda generar. Y es en ese marco que debe pensarse el impacto de la condicionalidad y la focalización.

Cuando se trata de analizar el impacto de una política de transferencia hacia una población en particular, se hace preciso también entender los efectos que tiene la condicionalidad en términos de contraprestación. En este sentido, es muy diferente una propuesta como la de Agustín Salvia, que podría implicar sustitución en algunos casos y no un incremento de los ingresos, de la propuesta de complementación salarial que presenta Itai Hagman. Aquí la clave está en reconocer que muchas de

las personas que tienen bajos o nulos ingresos se encuentran realizando actividades cuya sustitución debe ser contemplada en el diseño de la política.

Por su parte, aun eludiendo la contraprestación, es importante atender el impacto estratificador que puede tener toda política que sea focalizada. Además de los problemas mencionados por Corina Rodríguez Enríquez y gran parte de la literatura del Ingreso Ciudadano respecto a las políticas condicionadas por niveles de ingresos, es decir, trampa de la pobreza o del desempleo, y de los riesgos de estimular la informalidad laboral que ello conlleva, la focalización puede generar inequidades aun cuando lo que busca sea precisamente lo contrario. Esto compete no solo a propuestas como la de Hagman, sino también a cualquier implementación “gradual” de programas orientados por la idea de Ingreso Ciudadano. Así, si se aplican esquemas focalizados es imperativo tomar precauciones para que no se produzcan más desigualdades e inequidades debido a la estratificación resultante de su implementación. Por ejemplo, en un esquema como el que propone Hagman, muchas personas que trabajan en el mercado formal, pero con remuneraciones muy bajas quedarían excluidas de estos complementos. De ese modo, algunas personas beneficiarias de la política podrían estar en mejor situación en términos relativos que otras que no lo son.

Tanto Salvia como Hagman proponen esquemas en los que la protección a los sectores informales pone en desventaja a quien tiene un trabajo registrado de jornada completa por el salario mínimo. La propuesta de Salvia consiste en otorgar un monto similar al salario mínimo para trabajos a tiempo parcial, y esos trabajos no están destinados a quienes hoy tienen un trabajo formal. Por su parte, Hagman sugiere complementaciones que son para un universo de informales, autónomos de baja renta o no mercantiles, de modo que muchas personas que trabajan en el mercado formal, pero por remuneraciones muy bajas, quedarían excluidas de estas ayudas mientras que algunas personas que serían ayudadas podrían estar en mejor situación en términos relativos.

La implementación del IFE durante la pandemia significó la determinación de un universo bastante amplio, que muchos sugieren como referencia para pensar proyectos a futuro. El proyecto del OCEPP lo menciona, pero también lo hacen ciertas iniciativas que se están discutiendo en el Ministerio de Desarrollo Social³. Fuera

del contexto de la pandemia y la cuarentena, no queda claro que la selección de este universo sea la adecuada, dado que se rompería con la pretensión de que la protección condicionada iguale los niveles de protección del trabajo formal. Más allá de algunas excepciones, como el trabajo doméstico, el IFE se centra en aquellas familias cuyos integrantes no tienen trabajo o lo tienen en el marco de la informalidad. El equivalente en el universo del trabajo formal es la protección del salario, a ser pagado por las empresas y con ayuda del Estado desde el programa ATP (Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción). Con la vuelta a la normalidad, se perdería esta equivalencia.

Son varios los motivos en que se fundamenta esta advertencia. El primero de ellos es que no siempre los ingresos informales son más bajos que los formales. Hay muchos sectores en los que sí y otros en los que no, y en general una variable que permite distinguir los casos es el nivel de calificación. Por otro lado, al tomar como universo a los hogares, el IFE no permite que una persona lo perciba si un conviviente tiene un ingreso formal. Si este es muy pequeño, o si es un haber previsional mínimo, los demás integrantes del hogar quedan excluidos de los beneficios. Por otro lado, está el riesgo de que identificar a los informales como los beneficiarios puede fomentar la informalidad. Sobre todo, en contextos de congelamiento de salarios nominales formales o de caída de salarios reales formales, esto puede ser un problema sustancial.

En síntesis, las circunstancias excepcionales y trágicas de la pandemia de COVID-19 nos han hecho retornar a discusiones centrales sobre la política social, que no dejan de ser, de hecho, discusiones sobre las posibilidades de reestructurar, desde las políticas públicas, la organización de la vida en su conjunto. El Ingreso Ciudadano ha sido una referencia oscilante entre la utopía y la realidad durante treinta años, y sus ventajas y desventajas, virtudes y limitaciones, consensos y contradicciones han estado siempre en escena cuando se discutieron las distintas reformas de la política social. Sin embargo, como nunca antes el contexto de la pandemia nos ha permitido pensar reformas estructurales. En este sentido, estamos ante una oportunidad histórica de rediscutir todo nuestro sistema de protección social, y de absorber las reflexiones y discusiones sobre el Ingreso Ciudadano en pos de contribuir con políticas públicas verdaderamente transformadoras.

3 Ver, por ejemplo, “El Gobierno avanza en el diseño de un ingreso universal básico”, *Página 12*, 22/6/2020. <https://www.pagina12.com.ar/273856-el-gobierno-avanza-en-el-diseno-de-un-ingreso-universal-basi>

BIBLIOGRAFÍA

- Barbeito, Alberto, y Rubén Lo Vuolo** (coords.) (1995). *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, CIEPP-Miño y Dávila. Disponible en www.ciepp.org.ar/index.php/libros-nuevo/libros-politicas-publicas/135-contra-la-exclusion-la-propuesta-del-ingreso-ciudadano
- CEPAL** (2020). "El desafío social en tiempos del COVID-19", tercer Informe especial COVID-19, ECLAC. Disponible en www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19
- Crocker, Geoff** (2020). "Basic Income and Sovereign Money Within a Brief History of Economic Thought", en *Basic Income and Sovereign Money. The Alternative to Economic Crisis and Austerity Policy*, Palgrave Pivot, pp. 81-88.
- Crocker, Geoff** (2015). "Keynes, Piketty, and Basic Income", *Basic Income Studies*, vol. 10, N° 1, pp. 91-113. Disponible en www.degruyter.com/view/journals/bis/10/1/article-p91.xml?language=en
- Dvoskin, Nicolás** (2011). "El Ingreso Universal de Arrow y Debreu". *Realidad Económica*, p. 138-154. Disponible en https://www.researchgate.net/profile/Nicolas-Dvoskin/publication/273439745_EL_Ingreso_Universal_de_Arrow_y_Debreu/links/55008cf60cf2de950a6e75b2/El-Ingreso-Universal-de-Arrow-y-Debreu.pdf
- Esping-Andersen, Gøsta** (1993). *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Valencia: Ediciones Alfons el Magnànim.
- Isuani, Ernesto Aldo** (2006). "Importancia y posibilidades del ingreso ciudadano", en Carlos Gerardo Molina (ed.). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. México D. F.: BID-Planeta, pp. 189-214.
- Lo Vuolo, Rubén** (1995). "A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano", en Barbeito y Lo Vuolo, *Contra la exclusión...*, cit.
- Minoldo, Sol, y Enrique Peláez** (2020). "Las cuentas del sistema previsional argentino", *Revista Actualidad Económica*, Universidad Nacional de Córdoba, <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/acteconomica/issue/view/2253/445>
- Minoldo, Sol, Claudina Zavattiero, Enrique Peláez y Jafmary Féliz** (2015). "La equidad como asignatura pendiente de la previsión social contributiva. Reflexiones desde Argentina, Paraguay y República Dominicana". *RELAP, Revista Latinoamericana de Población*, año 9, N° 16, pp. 75 y ss. Disponible en <https://es.scribd.com/document/321703410/La-equidad-como-asignatura-pendiente-de-la-previsio-n-social-contributi-va-Reflexiones-desde-Argentina-Paraguay-y-Repu-blica-Dominicana>
- Molina, Carlos Gerardo** (2006). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Ciudad de México: BID-Planeta. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Universalismo-b%C3%A1sico-Una-nueva-pol%C3%ADtica-social-para-Am%C3%A9rica-Latina%C2%A0.pdf>
- Monnier, Jean-Marie, y Carlo Vercellone** (2014). "The Foundations and Funding of Basic Income as Primary Income". *Basic Income Studies*, vol. 9, n° 1-2, pp. 59-77. Disponible en www.degruyter.com/view/journals/bis/9/1-2/article-p59.xml
- Naciones Unidas** (2002). Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Disponible en <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf>
- Naciones Unidas** (2000). Declaración del Milenio. Disponible en www.un.org/spanish/milenio/ares552s.htm
- Ocampo, José Antonio** (2008). "Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización". *Nueva Sociedad* n° 215, pp. 36-61. Disponible en <https://www.nuso.org/articulo/universalismo-versus-focalizacion/>
- Offe, Claus** (1995). "Un diseño no productivista para las políticas sociales", en Barbeito y Lo Vuolo, *Contra la exclusión...*, cit.
- Pautassi, Laura** (1995). "¿Primero... las damas? La situación de la mujer frente a la propuesta del ingreso ciudadano", en Barbeito y Lo Vuolo, *Contra la exclusión...*, cit.
- Rodríguez Enríquez, Corina** (2016). "Basic Income and Time Use Democratization". *Basic Income Studies*, vol. 11, n° 1, pp. 39-48. Disponible en <https://www.degruyter.com/view/journals/bis/11/1/article-p39.xml>
- Theobald, Robert** (comp.) (1968). *El sueldo asegurado. ¿Nueva etapa de la evolución socioeconómica?*, Buenos Aires: Paidós.
- Van der Veen, Robert, y Philippe van Parijs** (1986). "A capitalist road to communism", *Theory and Society*, vol. 15, N° 5, pp. 635-655.
- Van Parijs, Philippe** (1995). "Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del Estado de Bienestar y de su superación", en Barbeito y Lo Vuolo, *Contra la exclusión...*, cit.
- Van Parijs, Philippe, y Yannick Vanderborght** (2017). *Basic Income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- World Bank** (1997). *World Development Report 1997. The State in a Changing World*. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5980>

AUTORES

Sol Minoldo. Doctora en Ciencias Sociales (UBA), investigadora de CONICET en el CIECS, Córdoba; miembro del Grupo de Trabajo CLACSO "Seguridad Social y Pensiones".

Contacto: solminoldo@gmail.com

Nicolás Dvoskin. Doctor en Ciencias Sociales (UBA), becario posdoctoral ZILAS-KU Eichstätt-Ingolstadt e investigador de CONICET en el CEIL, Buenos Aires; miembro del IADE y del Grupo de Trabajo CLACSO "Seguridad Social y Pensiones".

Contacto: ndvoskin@gmail.com

EDITOR

Fundación Friedrich Ebert
Marcelo T. de Alvear 883 | 4° Piso (C1058AAK)
Buenos Aires – Argentina

Responsable

María Julia Eliosoff

Directora de Proyecto FES – Argentina

en-contacto@fes.org.ar

Equipo editorial

Christian Sassone | Ildefonso Pereyra | Irene Domínguez

christian.sassone@fes.org.ar

Tel. Fax: +54 11 4312-4296

www.fes-argentina.org

ISBN: 978-987-4439-55-0

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas

de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-987-4439-55-0



INGRESO CIUDADANO EN DEBATE

¿PROPUESTA COYUNTURAL O TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL?



La pandemia de COVID-19 despertó discusiones en muy diferentes ámbitos, con centralidad en la política social, ya que muchos Estados se vieron en la necesidad de expandir sus políticas de transferencias monetarias. El debate académico y político también reflató viejas discusiones acerca del bienestar social, los derechos ciudadanos, el trabajo y la autonomía de las personas.

En este contexto las propuestas alrededor del Ingreso Ciudadano to-



maron mucha relevancia y se posicionaron en el debate público desde diferentes aristas: su financiamiento, los sujetos alcanzados, los montos, los criterios de actualización, el impacto sobre la vida de las mujeres, entre otros.

Estas discusiones se abordaron en el segundo encuentro del ciclo de Conversaciones sobre Seguridad Social y Sistemas de Pensiones de CLACSO, IADE y FES. Allí, Pablo Yanes Rizzo, Corina Rodríguez Enríquez, Agustín



Salvia, Laura Pautassi e Itai Hagman participaron de "Ingreso Ciudadano en debate. ¿Propuesta coyuntural o transformación estructural?".

A partir de esas exposiciones los autores proponen abordar la historia y actualidad de las discusiones sobre el Ingreso Ciudadano, para dar cuenta de los distintos análisis acerca de la política social, los derechos sociales y las políticas públicas que han de ser implementadas en la realidad latinoamericana de inicios del siglo XXI.

Puede encontrar más información sobre este tema ingresando a:
www.fes-argentina.org