

Ciepp

CENTRO INTERDISCIPLINARIO PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PUBLICAS



Un Ingreso Ciudadano o Renta Básica no es más de lo mismo (aunque sea más grande y con nombre parecido)

Rubén M. Lo Vuolo¹

“Para ser soñador, me falta el dinero”
Fernando Pessoa, *Libro del desasosiego*

Los efectos de las medidas adoptadas para combatir la pandemia del COVID-19 han generado un creciente interés por la propuesta del “ingreso ciudadano” (IC), “renta básica” o *basic income*. El término se ha vuelto una suerte de moda en el ámbito político, académico, periodístico, etc. Pero, como toda moda, se

¹ Investigador y Director Académico del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. Editor y coautor, entre otros trabajos sobre el tema, de *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano* (Ciepp/Miño y Dávila, 1995) y *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America. From Cash Transfers to Rights* (Palgrave/McMillan, 2013).

corre el riesgo de que sea efímera y que proliferen sustitutos adornados con la marca pero con contenidos de menor calidad.

Por ello, es imperativo precisar el concepto. Con el término IC se alude a una política de transferencia fiscal de ingresos a las personas, de forma individual, permanente, periódica, universal e incondicional. El beneficio en dinero se otorga sin pedir ninguna contraprestación. Por ejemplo, no se requiere empleo mercantil (salario), ser declarada persona incapaz (jubilación por invalidez), haber contribuido con una prima de seguro (jubilación ordinaria, obras sociales y prepagas), demostrar que se está en situación de desocupación o informalidad (seguro de desempleo, asignación universal por hijo), ser declarado como pobre (programas asistenciales focalizados de todo tipo).

El IC opera como crédito fiscal en la declaración del impuesto a los ingresos personales (“ganancias” en Argentina), en una escala de tasas progresivas graduada hasta un “nivel de indiferencia” a partir del cual los “ricos” lo retornan por vía tributaria. En general, se propone implementar un IC de forma gradual, por ejemplo empezando por ciertos grupos de edad o pagando un beneficio más bajo del nivel planteado como objetivo. Así se puede programar su expansión hasta llegar a cubrir las necesidades humanas básicas de toda la población (que también reclaman definición).

Para estimar las restricciones fiscales en cada caso particular no hay que considerar sólo el monto “bruto” del gasto, sino el “neto” que surge de los “ahorros” por la eliminación de los programas que podrían suprimirse. La aplicación de una política de IC se complementa con una reforma tributaria no sólo del impuesto a los ingresos (en el que opera como crédito fiscal), sino del conjunto del sistema tributario. Para ello, se debería incorporar progresividad en las tasas de ese impuesto como así también nuevos tributos como herencia, transacciones financieras, impuestos “verdes”, etc. Como se ha hecho en la emergencia de la pandemia, en la transición pueden utilizarse fuentes fiscales extraordinarias.

El IC no es un programa social comparable con los existentes y por lo tanto no tiene sentido evaluar su efectividad y oportunidad cotejando sus costos brutos con otros programas focalizados. ¿Qué sentido tiene comparar el costo de un programa que cubre un grupo minoritario de la población con otro que cubre a toda la población? Lo que hay que contrastar son los objetivos, la eficacia, la oportunidad y la factibilidad.

El IC no es un programa asistencial para pobres, sino una política que pretende reformular la relación capital-trabajo y reorganizar el conjunto del sistema fiscal construido por décadas sobre pilares cada vez más insostenibles. El IC no se sumaría a lo existente, sino que marca un camino para modificar gradualmente lo existente. En particular, busca cambiar la matriz corporativa-neoliberal de las múltiples y descoordinadas políticas de seguros sociales y programas asistenciales que pagan ingresos básicos a las personas.

Para ello el IC busca separar, en parte, las dos funciones contradictorias del salario: costo de producción de las

empresas e ingreso y poder de demanda de las personas. ¿Cómo? Distribuyendo parte de las crecientes ganancias de productividad del conjunto del sistema económico entre toda la población. Así, busca reformular las bases de negociación del conflicto entre capital y trabajo que hoy se gestionan en cada unidad económica, favoreciendo a los grupos más subordinados de la fuerza laboral y revirtiendo las probadas tendencias actuales a la concentración de ingresos y riquezas en una minoría privilegiada.

La idea central es que el ingreso debería reconocerse como un derecho humano a la existencia incondicional, igual que derechos como la salud, la educación, etc. El IC beneficiaría principalmente a las personas pobres y vulnerables porque recibirían un ingreso básico incondicional al cual podrían sumar cualquier otro ingreso sin perderlo.

Pero gran parte del resto de la población que circunstancialmente no es pobre también se beneficiaría porque tendrían una garantía de ingresos incondicional. Esto les permitiría negociar en mejores condiciones su situación laboral y prevenir shocks que alteren sus proyectos de vida. Del punto de vista distributivo, quienes se perjudicarían sería una minoría de altos ingresos que sería “contribuyente neto” en el impuesto a los ingresos y debería pagar impuestos progresivos que hoy no pagan.

IC, empleo y trabajo

El IC entiende que es inefectivo y obsoleto el sistema de políticas públicas construido sobre la ilusión del crecimiento económico, el pleno empleo y la distribución por “derrame” del mercado laboral hacia toda la población. La precariedad del mercado de empleo es una

característica histórica y una tendencia estructural de América Latina que transfiere vectores de desigualdad a las políticas públicas organizadas bajo los principios contributivos del seguro social laboral y del asistencialismo focalizado propio del neoliberalismo.

Como respuesta, el IC reconoce que el empleo mercantil contiene sólo una parte del trabajo social necesario para que la sociedad funcione y prospere; otros trabajos, como el de cuidado de personas, tareas comunitarias, educación, creación artística, etc., son también relevantes y no tienen ninguna remuneración. Así, con el IC se busca reorganizar la distribución de los tiempos de vida, facilitando la reducción del tiempo de trabajo en el empleo mercantil y promoviendo los trabajos fuera de ese espacio. Esto es consistente con el acelerado cambio tecnológico que reduce el empleo por unidad de capital y abre espacios para la generación de empleo en otros ámbitos de la vida de las personas. El problema no es que los “robots” desplacen fuerza de trabajo del empleo mercantil, sino cómo se distribuyen los beneficios de esas ganancias tecnológicas.

Pero esto no significa que el IC busque erosionar el derecho al trabajo ni desalentar el empleo mercantil. Por el contrario, el IC crearía mejores condiciones que las actuales para buscar empleo gracias a que crea un estabilizador automático de demanda y mejora la posición del conjunto de la fuerza de trabajo para negociar las condiciones de empleo, incluyendo las horas en el puesto de empleo.

Así, el IC debería complementarse con otras políticas como la reducción de las horas de trabajo en el empleo mercantil, la promoción de empleo en sistemas de cuidado de personas, de medio

ambiente, actividades comunitarias, salubridad, educación, etc. De paso, programas de empleo permanente en esas áreas, serían más eficientes e igualitarios y favorecerían mucho más la integración laboral y social que los reiterados programas asistenciales y temporales que obligan a trabajar en alcantarillado, limpieza de espacio público, etc.

Hay que entender que en países como Argentina, donde nunca se alcanzaron los niveles de industrialización e incorporación salarial de las economías centrales, ya se están viviendo procesos post-industriales y de segunda transición demográfica que tienden a aumentar la demanda laboral frente a la decreciente oferta. Así, es de esperar que la informalidad, la precariedad laboral y las fuertes diferencias salariales, que siempre fueron problemas estructurales -incluso cuando la economía crecía- continuarán y se acentuarán en el llamado “pos-capitalismo” si es que no se cambian las formas de las relaciones económicas y las instituciones sociales.

La persistente heterogeneidad productiva que caracteriza al país y a América Latina presiona aún más para esos cambios. Más aún cuando se trata de economías periféricas con una posición subordinada en una economía mundial que tiende al estancamiento, creciente cambio tecnológico, aumento de la concentración de la riqueza, etc.

IC y programas asistenciales focalizados

De lo anterior se concluye que el IC no es asimilable a los diversos programas de transferencias de ingresos focalizados, asistenciales y condicionados largamente ensayados en Argentina y en América Latina. Estos programas no son

universales porque seleccionan burocrática y arbitrariamente a las personas beneficiarias y dejan sin cobertura a muchas necesitadas de ingresos. No son incondicionales porque exigen contraprestaciones para “merecer” los beneficios, lo cual implica que no promueven autonomía sino dependencia de la asistencia estatal y de las instituciones y personas que intermedian esa asistencia. Tampoco se integran al sistema tributario, además de pagar beneficios al cada vez más difuso “grupo familiar” en lugar de a cada persona.

Llamar a estos programas como ingreso ciudadano, renta básica, o incluso adjetivarlos como “universales”, distorsiona y confunde el debate. Estos programas deben evaluarse conforme a sus objetivos propios y no pretenderse que van a obtener otros que les son ajenos. Ayudan a las personas circunstancialmente beneficiarias, pero no buscan ni pueden lograr los objetivos del IC: cobertura preventiva de insuficiencia de ingresos, reorganización de la relación capital-trabajo, promoción de la movilidad social, mayor autonomía personal y poder de negociación en el mercado de empleo, reorganización progresiva del sistema tributario, revalorización del trabajo no remunerado por el mercado.

En la práctica, los actuales programas asistenciales focalizados preservan el statu-quo del mercado de empleo, de las políticas públicas y de la estructura social y distributiva. Dicen que van a superar la pobreza, pero exigen ser pobre para recibir beneficio. Dicen que van a superar el desempleo y la precariedad laboral, pero exigen ser informales y desempleadas para recibir el beneficio. Dicen que dan empleo digno, pero ofrecen empleo informal, temporal y en actividades de muy baja calificación. No debe extrañar que en este contexto la

pobreza y la precariedad laboral sean hereditarias.

¿Qué demuestra la pandemia y las políticas aplicadas para gestionarla?

La pandemia de COVID19 demostró la tremenda debilidad del actual sistema de políticas públicas para asegurar y prevenir los daños de eventuales crisis económicas y sociales sobre el bienestar de la población. También mostró la vulnerabilidad y precariedad de la población que, sin ser pobre, es altamente vulnerable a cambios en su precaria situación. El shock es eventual pero no así la precariedad e ineficacia de los aseguramientos y de la producción y distribución de bienes colectivos. Quedó así expuesta la debilidad del sistema de protección social en el país para cumplir dos funciones centrales que reclaman las sociedades contemporáneas: 1) su rol preventivo y asegurador frente a contingencias que afectan al conjunto de la población: 2) su rol integrador de partes desiguales en instituciones igualitarias.

Los programas creados para paliar los efectos del confinamiento y cierre de unidades productivas siguen la ineficaz y desigual matriz corporativa-neoliberal existente. Pese al “gran esfuerzo fiscal”, tienen impactos muy desiguales en la población porque registran déficits en cuatro parámetros: i) *timing* (lentos respecto al confinamiento); ii) cobertura (fragmentadas e incompletas); iii) suficiencia (valores marginales de transferencias); y iv) lapso de tiempo (acotadas a la emergencia pese a los tremendos efectos inter-temporales).

Incluso si se acepta que no podía ser de otro modo porque “es lo que tenemos”, queda pendiente discutir qué se hace de aquí en más. Y aquí también el IC

marca una diferencia que muchas veces no alcanzan a ver sus propios defensores: no es una política para una emergencia, es una política permanente que sirve para prevenir y gestionar mejor la emergencia.

La experiencia acumulada dolorosamente hasta aquí demuestra que los derechos sociales universales e igualitarios no se hacen efectivos con programas parciales, segmentados y que controlan la vida de las personas. ¿Cómo pueden garantizar derechos colectivos programas que se pasan evaluando la situación individual para dividir entre quienes merecen o no merecen asistencia conforme a cambiantes criterios burocráticos? Los derechos sociales deben aumentar el poder de las personas para reclamarlos autónomamente y no aumentar el poder del Estado u otras organizaciones para otorgarlos.

Si se sigue separando programas según la circunstancial situación de vida de personas y sus eventuales grupos familiares, nunca se logrará promover la igualdad de oportunidades de vida al nacer y durante el ciclo de vida. No se puede culpar a las personas de no hacer méritos para lograr lo que otras personas pueden lograr por el mero hecho de ser herederas de capital económico y social. No hay que focalizar a los pobres para darles beneficios, sino a los ricos para cobrarles tributos. La pandemia también revela la interdependencia de toda la sociedad y la falacia de quienes pretenden salvarse aislándose y creando “seguros” privados a su medida.

La pandemia también demuestra que hay trabajos sociales imprescindibles y que no pueden parar, pese a que no son los mejores remunerados. Alimentación, salud, educación, transporte, energía, comunicaciones... pero también cuidado de personas y trabajo doméstico que no se

paga. El IC, y cualquier política de transferencia de ingresos, necesitan complementarse con inversión y acceso universal e incondicional a bienes y servicios colectivos, así como con cambios en la regulación del trabajo social (mercantil y no mercantil). No sirve pagar un IC si las personas deben pagar salud y educación privadas diferenciadas, o trabajar en condiciones de explotación.

¿Hay distintas versiones de IC?

¿Hay una propuesta de IC de derecha y otra de izquierda? Es una pregunta atinada pero difícil de responder cuando estas insignias son confusas y los aparentes antagonismos tienen muchas coincidencias. Por ejemplo, en Argentina tanto la derecha neoliberal como la izquierda corporativa defienden la matriz del actual sistema. Las diferencias están en cómo gestionar los seguros sociales y los programas asistenciales, los montos a pagar, las categorías de beneficios, etc. Pero no en los principios de organización que coinciden en el derecho diferencial según la circunstancial categoría laboral y el nivel de ingresos.

Las propuestas más “liberales” quieren desarmar lo máximo posible al sistema de protección social, utilizando la excusa del IC para pagar un beneficio mínimo y privatizar los seguros sociales. La propuesta corporativa quiere seguir subsidiando los seguros sociales con rentas generales y ampliar programas asistenciales con intermediarios de todo tipo. Ambas sostienen que las personas deben “ganarse el pan con la dignidad del trabajo” (que confunden con empleo mercantil) pero no son capaces de ofrecer ese famoso trabajo digno que cada vez es más escaso. Se busca así crear la imagen de que el problema “ya está siendo atendido”, eludiendo el debate sobre los

privilegios y desigualdades del actual sistema.

En la práctica, las diferencias son entre quienes promueven que continúe la dependencia de las personas del empleo que no encuentran y la asistencia que tienen que merecer según los criterios que impone el poder elitista, y quienes defienden el IC como forma de emancipación de esos apremios. Cuánto más universal, incondicional e integrado fiscalmente sea un programa, más se aproxima a la propuesta del IC o renta básica. De lo contrario, se aleja de la misma.

Lo que diferencia el IC de sus versiones distorsivas de diversa ideología, es la pretensión de provocar cambios en los modos de organización de las políticas públicas existentes. Las preguntas claves son ¿se promueve o no el tiempo libre, la emancipación personal, el poder de negociación en el mercado de empleo, la distribución fiscal de la productividad sistémica de la economía, la integración con una política tributaria progresiva?

Si la respuesta es negativa, no es IC ni apunta a serlo, como es el caso de las políticas actuales y las que se anuncian continuando con la misma matriz. Si la respuesta es positiva, entonces se está avanzando en políticas como el IC, para lo cual se debe combinar con otras estrategias sistémicas consistentes.

Y aun suponiendo que el IC no fuera la respuesta a las preguntas señaladas previamente, igual siguen siendo las preguntas relevantes a responder. Y las políticas actuales no son capaces de hacerlo. Por lo tanto, habrá que pensar en otra cosa, pero no seguir con lo mismo aunque sea más grande y con otros nombres.

Una versión de este artículo fue publicada en Le monde Diplomatique, edición Agosto 2020, N° 254.

(<https://www.eldiplo.org/254-como-curar-la-desigualdad/no-es-mas-de-lo-mismo/>)