

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

Renta básica ciudadana

María Florencia Basanta

Tutor: Pablo Bentura

2008

Introducción:

El siguiente Ensayo es una aproximación analítica sobre la Renta Básica de Ciudadanía como política social universal, en el contexto de la *metamorfosis de la Cuestión Social* y sus repercusiones en el mercado laboral.

Para ello se advierte, que durante todo el trabajo se defiende y se toma postura sobre la mejor y más eficiente manera de implementarla, a través de argumentos económicos, sociológicos y éticos que sostienen cada afirmación.

En tal sentido se propondrá un juego histórico que encadenará eventos y procesos, a fin de entender que muchas de las expresiones mantenidas actualmente en contra de la Renta Básica, tienen su origen en la consolidación y desarrollo de los patrones de producción instaurados en la Revolución Industrial.

En los primeros dos capítulos se analizará la evolución y desarrollo de las políticas de asistencia social con su vinculación a los sistemas de poder y gobierno. Dejando de manifiesto que la relación: política social, derechos y contraprestaciones, tienen una estrecha conexión con el modelo de acumulación capitalista, siendo las conquistas sociales que se logran por estos caminos consecuencias de una lucha de intereses contrapuestos.

Posteriormente se presentarán los elementos esenciales de la Renta Básica de Ciudadanía y las principales líneas de debate revitalizadas por el Colectivo Charles Fourier, teniendo en cuenta que:

“Desde mediados de la década del 80 ha existido un renovado interés por la redistribución incondicional y universal del ingreso como plan igualitarista. Garantizar que la renta de cada individuo no se sitúe debajo de ciertos niveles, es una propuesta que ha ganado su sitio en el debate actual. Este reciente interés puede ser explicado en parte por la necesidad de encontrar soluciones frente al deterioro de los Estados de Bienestar, así como también frente al desprestigio sufrido por otros modelos institucionales alternativos, como el socialismo o el comunismo” (Pérez Muñoz, 2005: 1).



Los hilos conductores se trazarán a partir de tres autores clave: Van Parijs, Jhon Rawls y Amartya Sen, quienes habilitarán el camino para transitar por la encrucijada que intenta reconciliar la idea de Libertad con Igualdad.

La discusión será mediada por las siguientes categorías: Focalización vs. Universalidad, Equidad vs. Derechos ciudadanos, Bienestar social vs Libertad individual.

A continuación se propondrán alternativas que hacen viable la aplicación de una política universal de Renta Ciudadana en economías reales, junto a algunas consideraciones que hacen de dicha opción una política social justa y deseable.

Por último se busca indagar sobre las consecuencias de la expansión de políticas sociales focalizadas e inspiradas en el modelo de Renta Básica, para la inserción de la población social y económicamente excluida del mercado laboral en América Latina. Para ello se realizará un breve comentario de los Programas: **Jefas y Jefes de Hogar Desocupados** de la Argentina; **Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social** de Uruguay; y **Hambre Cero** de Brasil.

La lógica del Ensayo exhibe características dialógicas, por lo que la descripción modular del trabajo es solo a fin de simplificar su presentación, ya que los puntos reseñados y analizados en uno u otro capítulo son tomados en los subsiguientes para reforzar y problematizar los argumentos planteados.

1. Origen de los Modelos de atención a la pobreza: Una Mirada desde la Cuestión Social

Se considera pertinente comenzar el análisis referenciado al texto de Robert Castel (1997) en lo que respecta a la evolución del concepto de las Políticas Sociales, con su estrecha vinculación a la definición de pobre, como el vagabundo, el asistido, el proletario. Definiciones abrigadas desde el modelo de inclusión basado en el mercado de trabajo.

Se intentará en los dos primeros capítulos fundamentar el argumento que sostiene que la centralidad del trabajo salarial es una construcción socio / política cuyas bases son históricas y por tanto variables.

Castel realiza un análisis de las distintas nociones del pobre/indigente desde los inicios de la Revolución Industrial y las compara con la idea de vagabundeo mantenida en el Antiguo Régimen, donde la centralidad del trabajo no había invadido el discurso público y la simbología de este "*mendigo valido*" tenía connotaciones religiosas

En el periodo comprendido desde la segunda mitad del siglo XVIII y principios del XIX, la Revolución Industrial como consecuencia del avance tecnológico y el proceso paralelo de cambios en la organización de trabajo, aumentan significativamente la productividad de los recursos existentes. Al mismo tiempo, la distribución de este mayor rendimiento provocó un desequilibrio en los patrones de pobreza conocidos hasta el momento.

Con el avance del mercantilismo y la llegada de la industrialización, las franjas que limitaban al vagabundo del pobre comienzan a disiparse.

“El vagabundeo aparece entonces menos como un estado sui generis que como el límite de un proceso de desafiliación alimentado desde adentro por la precariedad de la relación con el trabajo y la fragilidad de las redes de sociabilidad” (Castel, 1997: 97).

Esta nueva concepción del vagabundeo afectó evidentemente los canales de control y caridad, institucionalizando la asistencia desde el Estado hacia dicha población. El vagabundeo marcaba el fondo social, el límite inferior, ejemplificando la vida de quienes no se adaptaban a las nuevas reglas, lo que motivaba a los inactivos a trabajar a cualquier precio para no ser parte de esta categoría socialmente repulsiva y policialmente reprimida.

“Esta construcción de un paradigma negativo del vagabundeo era un discurso del poder. Quiero decir que fue en primer lugar obra de los encargados del manejo social de esas poblaciones, y que constituyó el instrumento de gestión. La política represiva con el vagabundeo representa la solución a una situación que no tiene soluciones. ¿Qué hacer con los individuos que plantean problemas inextricables porque no están en su lugar, pero no tiene lugar en la estructura social?” (Castel, 1997 : 103).

Si bien la Revolución Industrial logró en cierta medida un aumento de los ingresos per capita producto del crecimiento económico, la ampliación de la cuestión social¹ y la radicalidad de los ciclos económicos de crisis hicieron insostenible la ilusión de que el crecimiento económico por sí solo, sin redistribución, alcanzaría para la ampliación ilimitada del bienestar social y la reducción sistemática de la pobreza extrema.

Dicha disyuntiva tuvo su primer ejemplo cuando la expansión del pobre vagabundo -del indigente- puso en jaque el propio sostenimiento del modelo Industrial y la pauperización llegó hasta el proletariado, socavando la antigua estructura de gremio establecida en los talleres de artesanos; motivando el surgimiento de planes de ingeniería social Estatal pero de impacto limitado y transitorio.

El primer paso para la atención de la cuestión social fue el ***“despliegue de socorro diferenciado a diversas categorías de beneficiarios”*** (Castel, 1997:53). Antecedente de ello fueron las leyes para pobres (poor laws) inglesas de siglo XVII², cuya estrategia de ejecución

¹ La Cuestión Social constituye un *“desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia. Esta cuestión se bautizó por primera vez explícitamente como tal en la década de 1830. Se planteó entonces a partir de la toma de conciencia de las condiciones de vida de poblaciones que eran a la vez agentes y víctimas de la revolución industrial. Era la cuestión del pauperismo. (...) Se difundió entonces la convicción de que había allí ‘una amenaza al orden político y moral’ o, más enérgicamente aún, de que resultaba necesario ‘encontrar un remedio eficaz para la plaga del pauperismo, o prepararse para la conmoción del mundo’.* (Castel, 1997 : 20)

² La Primera de esta serie de leyes oficiales fue establecida en 1601 y se la conoció como la *Ley de Isabel*, ya que fue instaurada durante el reinado de Isabel I.

se basó en ver a la pobreza a través de sus manifestaciones en casos particulares, es decir individualizando el problema sin verlo como fenómeno social de carácter general y permanente.

A pesar de ello, se constituyen como el primer sistema de seguridad social "global" financiado por el Estado vía impositiva, gestionado y ejecutado por las Parroquias locales. Su finalidad fue mantener a la población indigente y vagabunda dentro de ciertos parámetros de convivencia y territorialidad, para su mayor vigilancia. Por otra parte, como se anticipó, segmentaban la ayuda de acuerdo a la siguiente clasificación: limosnas y asilos para los pobres *incapacitados* (ancianos y enfermos), aprendizaje de oficios para los niños, trabajo para los pobres *capacitados*, y castigo o prisión para los que podían y no querían trabajar.

“Desde finales del siglo XVII y principios del XVIII, dos nuevos datos modificaron el modo en que se planteaba la cuestión del lugar ocupado por los grupos más desfavorecidos. Por un lado, estaba la toma de conciencia de una vulnerabilidad masiva que hacía cada vez más ficticia la propensión a reducir la cuestión social al tratamiento de dos grupos extremos: los indigentes incapaces de trabajar, a los que se ayudaba, y los vagabundos a los que se reprimía. Por otro lado, hubo una transformación en la concepción de trabajo, que dejó de ser un deber (...) para convertirse en la única fuente de riqueza(...)” (Castel, 1997: 160)

Contemporáneo a dichos fenómenos, se aprobaron dos leyes inglesas novedosas, que funcionaron como paliativos de los procesos negativos, consecuencia de la Industrialización capitalista. La primera llamada ***Ley de Gilbert*** en 1782 y la otra denominada ***los Acuerdos de Speenhamland*** en 1795. Ambas contemplaban a los sectores de desocupados aptos para el trabajo pero imposibilitados de obtener un empleo y a los ocupados con salarios imperceptibles, a través de subsidios a la desocupación y rentas complementarias a poblaciones por debajo de un nivel mínimo de ingreso (determinado por el precio del pan y la cantidad de miembros en la familia). (Salazar, 2005: 126-140)

La expansión de la pobreza e indigencia derivados del propio proceso de producción dificultaron la financiación de estos acuerdos, por lo que las críticas liberales no se hicieron esperar. Se consideraba que la aplicación de dichas leyes interfería en el libre juego del mercado y que eran ellas las que producían una reducción de la mano de obra disponible y

por tanto el estancamiento productivo y sus sucesivas crisis económicas. Sin embargo, la oposición no sólo se debía a ello, la ejecución de este tipo de leyes de asistencia necesitaba de un Estado fuerte con una ampliación de sus capacidades de intromisión social, algo que el liberalismo no estaba dispuesto a aceptar. Es así que en 1834 se produce una revisión de las leyes existentes para pobres, volviendo con su reformulación a la política de represión del pobre vagabundo o sin oficio y a la asistencia limitada para el incapaz laboral, sustituyendo de este modo la ayuda externa o rentas complementarias por Casas de Trabajo (workhouses)³. Se consideraba que la fuerza del castigo “motivaría” o más precisamente obligaría⁴ a trabajar a cualquier precio (aún cuando el salario no alcanzara para la propia subsistencia), siendo el trabajo indispensable para el “progreso” social.

La pregunta que no se hacían los liberales entonces (al igual que ahora) era ¿existen realmente suficientes fuentes de trabajo para todos?, dando por sentado un equilibrio entre oferta y demanda. Este tipo de políticas también se sustentó en la existencia de un Estado fuerte pero cuya presencia era menos visible o por decirlo de algún modo más camuflada.

Desde los inicios de la Revolución Industrial hasta comienzos del mil novecientos:

“La condición proletaria era una situación de cuasi exclusión del cuerpo social. El proletario era un eslabón esencial en el proceso naciente de industrialización, pero estaba destinado a trabajar para reproducirse y según las palabras ya citadas de Auguste Comte ‘acampaba en la sociedad sin ubicarse en ella’ (...) La ‘cuestión social’ consistía entonces precisamente en la toma de conciencia de que esa fractura central puesta en escena a través de las descripciones del pauperismo podía llevar a la disociación del conjunto de la sociedad” (Castel, 1997:326)

Para finales del siglo XIX, el propio desarrollo del modelo capitalista produjo grandes cambios en la organización del trabajo. La consolidación del cuerpo asalariado y su estructuración en establecimientos físicos compartidos (el mayor ejemplo es la estructura fabril), posibilitaron la afiliación a sindicatos de mayor cuantía, ya no solo agrupaban a los

³ Las workhouses, eran lugares donde se intercambiaba asistencia por fuerza de trabajo y en donde las condiciones laborales eran generalmente peores a las de cualquier otro empleo.

⁴ ***“Como lo ha subrayado Max Weber, las primeras concentraciones industriales ‘no aparecieron nunca sin que interviniera la coacción de la miseria’. Pero ni siquiera la miseria bastaba siempre para imponer esas tareas”*** (Castel, 1997 :157)

trabajadores calificados (como en los selectivos talleres de artesanos) ahora se constituían como un lugar de encuentro de toda una clase social – los obreros –, con capacidad de presión y poder⁵.

Además, los cambios se producen en el espacio ideológico y el liberalismo radical del capitalismo salvaje y del *laissez - faire* da paso al utilitarismo de bienestar y en su extremo al comunismo obrero. La vida política cambia también su escenario y en paralelo al desarrollo del modelo de producción capitalista, se consolidan las reglas democráticas. Posteriormente, la expansión de las ideas revolucionarias de la URSS y su difundido “éxito”, también tuvieron mucho que ver en la toma de conciencia del poder obrero, ya sea como advertencia o por convicción.

El cuerpo obrero, al igual que el resto de la sociedad, se hace conciente de su importancia a la hora del desarrollo de las fuerzas productivas, y comienza a producirse desde diferentes frentes un discurso político sobre los derechos sociales de este grupo⁶. En palabras del dirigente liberal Inglés de fines del siglo XIX Joseph Chamberlain, se vigoriza ***“El convencimiento, nacido por primera vez en las clases trabajadoras de que la salvación social esta en sus propias manos”***. (Hobsbawm apud Chamberlain, 1987: 257)

La primer conquista a gran escala de las clases populares se dirigió hacia la expansión y posterior universalización del sufragio. Este hecho marcó la apertura, en cierta medida, de los intereses protegidos por el Estado, el cual se vio filtrado por la lucha de los movimientos sociales y sus derechos vinculados principalmente, hasta fines del siglo XX, a la condición de clase trabajadora. (Coutinho, 2000: 110-112)

⁵ Este cambio es sintetizado por Robert Castel (1997) como el paso hacia la condición salarial fordista, cuyas condiciones de desarrollo fueron: a) ***“una separación rígida entre quienes trabajan efectiva y regularmente, y los inactivos o semiactivos, que hay que excluir del mercado de trabajo, o sea integrar bajo formas reguladas”*** (Opucit:329). b) ***“la fijación del trabajador a su puesto de trabajo y la racionalización del proceso del trabajo en el marco de una ‘gestión del tiempo precisa, dividida, reglamentada”*** (Opucit: 333). c) ***“el acceso a través del salario a ‘nuevas formas de consumo obrero’, que convertiría al obrero en propio usuario de la producción en masa”*** (Opucit: 336). d) ***“el acceso a la propiedad social y a los servicios públicos”*** pág 339. e) ***“la inscripción en un derecho del trabajo que reconocía al trabajador como miembro de un colectivo dotado de un estatuto social, más allá de la dimensión puramente individual del contrato de trabajo”*** (Opucit: 340).

⁶ ***“Lo que da la base material para esa posibilidad es el hecho de que el aumento de la productividad del trabajo permite ahora que la explotación del trabajo sea hecha a través de la plusvalía relativa, o sea, permite un aumento simultáneo del lucro del capitalista, por un lado, y de la masa salarial apropiada para los trabajadores, por el otro.”*** (Coutinho, 2000: 111)

2.¿Derecho o Intercambio?

El primer gran cambio en la seguridad social Europea luego de las antiguas Leyes para pobres, surge en Alemania a finales del siglo XIX de la mano del Canciller Bismarck, según sus dichos,

“la superación de los males sociales no reside exclusivamente en la supresión de los excesos (...) sino también en la búsqueda de las fórmulas que permitan una mejora en el bienestar de los trabajadores” (Salazar apud Bismarck, 2005: 127).

Es de destacar que los factores productivos que posibilitaron la Revolución Industrial en dicho país se desarrollaron de forma tardía en relación a Inglaterra. Por tanto, muchas de sus consecuencias negativas eran lecciones que se tomaron de la experiencia Inglesa; de alguna manera el modelo de seguridad social Bismarckiano se anticipa y camina prevenido hacia los fenómenos que ya existían en Inglaterra, como la extrema pauperización del proletariado.

Por otro lado, las concesiones en términos de política social realizadas en Alemania responden, en alguna medida, a paliar el debilitamiento de las libertades políticas y civiles producidas por el manejo interno de Bismarck. De modo que puede interpretarse que la “protección” social de los sectores obreros es en su origen una especie de chantaje encubierto, a cambio de la armonía social que no se lograba en el terreno político.

“(...) pensiones a cambio de conceder el poder y la autoridad. La política social cumplió un papel políticamente funcional, estabilizando unas circunstancias que de otro modo hubiesen sido más volátiles” (Salazar apud Baldwin, 2005: 133)

A principios del siglo XIX (1820/1830), en Europa, se produce además un importante desarrollo de las cajas de ahorro y sociedades de socorros mutuos, las cuales tenían como objetivo amortiguar los riesgos sociales, fruto de la condición salarial. Tales instituciones se forjaron en sus inicios bajo el amparo patronal y en paralelo a las políticas estatales de

seguridad social⁷. Pero es en su desarrollo posterior donde esta nueva forma de asociación entre los obreros, basada en la reciprocidad, fomenta los cimientos de la participación en las estructuras de la organización democrática, independizándose de manera progresiva de la tutela patronal. Tal separación del ámbito privado fue producto del fortalecimiento de la "clase obrera", que empieza a exigir la transferencia de las seguridades sociales desde las esferas de la empresa hacia la responsabilidad estatal.

"El pago de los aportes era una obligación ineludible, pero creaba un derecho inalienable. La propiedad del asegurado no era un bien vendible, estaba incorporada a un sistema de coacciones jurídicas, y las prestaciones eran realizadas por organismos públicos. El estado (...) se convertía en guardián de un nuevo orden de la distribución de bienes" (Castel, 1997: 316)

El resto de los países occidentales siguió la misma línea, con grados mayores o menores de democracia según las épocas. En los primeros sistemas de seguridad social, existía una clara distinción entre quienes aportaban al sistema mediante prestaciones económicas, producto de su ubicación estable en el mercado laboral y aquellos que manteniéndose por fuera eran beneficiarios de atención especial, ya sea por incapacidad permanente o transitoria, o derivada de las cargas consideradas socialmente útiles como la maternidad.

Sin embargo, mientras seguía sin discutirse el derecho al trabajo, comienza a tomar gran importancia el empleo asalariado como configurador de identidad, ya que se transforma en el mecanismo por excelencia de integración a través de los derechos que emanan de su condición.

Es así que:

"El salariado no era sólo un modo de retribución del trabajo, sino la condición a partir de la cual se distribuían los individuos en el espacio social" (Castel, 1997: 375)

⁷ ***"El patrocinio patronal era un poderoso factor de fijación de esa movilidad obrera, pues si el trabajador abandonaba la compañía perdía todas estas 'ventajas sociales'", lo que resultó un curioso método desarrollado para ganar la fidelidad de la mano de obra. (Castel, 1997: 257).***

La consolidación de la “clase” salarial hace que el desarrollo de derechos se vuelva dependiente de la ubicación en el mercado, no siendo parte de la condición ciudadana sino de la condición de empleo. Se declaran derechos universales pero cuyo acceso es a través del empleo formal⁸ y aún en sociedades de pleno empleo se generan mecanismos de exclusión de adentro hacia fuera para quienes no integran el mercado laboral de forma estable. Dicha exclusión no es solo en términos económicos sino que además implicará ahora la negación de identidad colectiva.

Manteniéndose un bloque periférico o residual de población vinculada a trabajos hoy denominados precarios, generando al mismo tiempo que:

“la condición obrera se consolidaba, entre los trabajadores, principalmente los trabajadores manuales, subsistía o se ahondaba una línea divisoria que separaba, por un lado a los grupos vulnerables de condición análoga a la del antiguo proletariado, y por el otro una mayoría que parecía sólidamente comprometida en un proceso de participación ampliada en los beneficios del progreso social y económico” (Castel, 1997: 373).

El Estado en el nuevo escenario democrático negociará los derechos conquistados a través de su implementación en políticas sociales fragmentadas, que se constituyeron en ***“instrumentos focalizados a cada una de las ‘cuestiones sociales’*** (Montaño, 1998: 32), legitimando su accionar⁹. De modo que los derechos son conquistas y mediaciones desde un Estado parcial que responde a un juego de intereses contrapuestos¹⁰ (trabajadores, empleadores y propios de la burocracia estatal), cumpliendo con su doble rol fiel a la acumulación de capital y a la cohesión social.

⁸ ***“Existe, en efecto, una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que ‘cubren’ a un individuo ante los riesgos de existencia”*** (Castel, Robert, 1997: 15).

⁹ ***“(…) el Estado social inició su carrera cuando los notables dejaron de dominar de modo absoluto y cuando el pueblo fracasó en resolver la cuestión social por propia cuenta”*** (Castel, 1997 : 269).

¹⁰ ***“Cuando el Estado representa los intereses de una única clase, es normal el uso de la coerción para imponer esos intereses al conjunto de la sociedad; en ese caso el consenso ocupa un lugar subalterno. Al contrario, cuando la sociedad civil crece, el consenso pasa a tener un peso decisivo en la obtención del aval para que un determinado interés (o grupo de intereses) se torne capaz de ejercer influencia en la formulación de políticas, ganando legitimidad”*** (Coutinho, 2000 : 112).

Aún con la evolución de la relación entre el Estado, el Mercado y la democracia, y el fortalecimiento de los llamados Estados "Sociales" o de "Bienestar"¹¹ (1940/1950), donde la ampliación de la cobertura de la Política Social fue superior a cualquiera conocida anteriormente, se continuó en la mayoría de los países con la concesión de derechos diferenciados. Segmentando a la población entre los sectores de ingresos altos que satisfacen sus necesidades en el mercado, los sectores medios en expansión que son cubiertos por la seguridad social laboral y los de menores ingresos que recurren a los servicios públicos de asistencia.

Sin embargo, el Estado (en el juego de intereses) apuesta al mismo tiempo a la inversión social y al aumento del gasto público con acceso a bienes y servicios de forma universal, subvencionando a aquellas actividades no lucrativas para el mercado pero imprescindibles para su desarrollo, tales como la educación, salud, infraestructuras públicas, entre otras; convirtiéndose de esta forma en regulador de las tasas de desempleo a través de la creación de fuentes de trabajo financiadas estatalmente. (Rosanvallon, 1995)

Durante aproximadamente tres décadas el modelo de bienestar no tuvo fuertes opositores, ya que permitió al mismo tiempo el crecimiento económico con el pleno empleo, robusteciendo a su paso la cohesión social. Al mismo tiempo, como en los albores de la revolución industrial, el desocupado era visto como sujeto vergonzante, como aquel que por características personales no se había adaptado al auge productivo. (Anisi, 2005: 10-31)

El fenómeno de los Estados de Bienestar, con sus características peculiares, fue un proceso vivido tanto en los países europeos como en parte importante de los latinoamericanos. Las diferencias se notaron más a nivel de sus consecuencias concretas en políticas sociales y económicas que en los discursos que sostenían a tales modelos, es decir la idea de pacto social e intervención estatal derivada de la teoría keynesiana fue una corriente filosófica política con amplia cobertura, que sobrepasó los límites del viejo continente

¹¹ Si bien el Estado de Bienestar como concepto posee las características nombradas; históricamente se ha comprobado que la concreción de sus políticas varía según el contexto social/económico/político. Se tomará como referencia el libro de Gosta Esping Andersen (1993), para la siguiente clasificación: Estado de Bienestar liberal – con una intervención en el mercado mínima y con un sistema de prestación asistenciales para casos extremos -, Estado de Bienestar conservador corporativo – consagra derechos sociales diferenciados según la posición en la estratificación del mercado, con políticas redistributivas mínimas – y el Estado de Bienestar socialdemócrata – universaliza los derechos sociales independientemente de la ubicación en el mercado de trabajo, los bienes sociales son administrados y garantizados por la esfera pública -.

y se instauró con fuerza en Latinoamérica, a pesar de las disímiles condiciones estructurales para su establecimiento¹². Posiblemente un papel esencial en este hecho fueron las consecuencias del “fordismo tercermundista” construido durante el modelo sustitutivo de importaciones, que lograron una ilusión europea de bienestar en países lejos de la revolución industrial y más aún de la tecnológica.

El hito histórico que posibilitó al mismo tiempo el crecimiento económico y la cohesión social, tambalea para la década del 70, y el panorama económico ya no se veía tan alentador. El pilar del pleno empleo alimentado y necesitado desde los Estados de Bienestar parece ser anticuado hacia principios de los 80 para adaptarse a las nuevas exigencias del mercado: las tasas de ganancias comienzan a bajar, las grandes estructuras de trabajo dejan de ser igual de rentables; el mercado se internacionaliza y por tanto aumentan las transacciones financieras fuera de fronteras y en consecuencia las competencias comerciales se mundializan. Los organismos internacionales “sugieren” (imponen) la liberalización de los mercados para los países “en desarrollo” (o subdesarrollados)¹³ y se producen además, dos fuertes crisis petroleras en menos de 10 años (1973/1981).

El aumento de la productividad, resultado del avance tecnológico al contrario de lo que se preveía, puso en jaque al pleno empleo¹⁴. El Estado para contrarrestar esto, intentó en vano aumentar el gasto público para seguir regulando el juego entre oferta y demanda, al mismo tiempo que fomentaba el mayor consumo a través del aumento de los salarios; lo que produce en poco tiempo una crisis inflacionaria. Las consecuencias de dicha crisis todavía pueden ser percibidas en América Latina, ya que para paliar en alguna medida el crecimiento del gasto público se recurre a préstamos exteriores generando un aumento sostenido de la deuda externa. (Anisi, 2005: 18)

¹² Sólo para dar un ejemplo, la propiedad de la tierra en parte importante del continente latinoamericano aún sigue criterios de distribución medievales, con concentraciones insólitas en las elites históricamente terratenientes.

¹³ “(...)es claro que ni el FMI, el Banco Mundial, los acreedores externos, la Reserva Federal de EEUU u otros actores del drama de las reformas tuvieron claro desde un principio ‘lo que había que hacer’, y que posteriormente, en el lento y sinuoso proceso de persuasión de los tercios policy makers vernáculos, los organismos multilaterales de crédito tuvieron un destacado papel al condicionar financieramente el ‘convencimiento’ de los encargados de tomar las decisiones políticas en favor del llamado ajuste estructura” (Camou, 1997: 9).

¹⁴ Este hecho se produjo sin ser una consecuencia directa del desarrollo productivo, es decir el aumento de la productividad pudo haber sido absorbido mediante numerosas formas, por ejemplo a través de cambios en las jornadas de trabajo o cambios en la distribución de los bienes. Sin tomar el camino por el que se optó —el aumento del gasto público en un primer momento y la flexibilización laboral sin precedentes de la actualidad—.

“o aumento do desemprego e o crescimento da precariedade das situações de trabalho, a partir dos anos 80, evidenciaram ‘novas’ categorías de pobres que nao eram cobertos pelo moderno complexo asistencia/seguros sociais: trabalhadores que foram expulsos do sistema productivo pela modernização tecnológica e exigencias do mercado de trabalho e jovens á procura do primeiro emprego. Estes dois grupos foram deixados á margen do sistema de proteçao porque, de um lado, sao considerados como aptos ao trabalho e, como tal, no tem direito á asistencia social, e de outro lado, nao estao (mais) inseridos na dinamica de trabalho/salário estavel e , assim, nao possuem mais directo á seguridade social e ás alocações sociais dela decorrentes” (Boschetti Ferreira, 1997: 31).

Otro dato es de suma importancia para entender el esplendor y la crisis de los llamados Estados de Bienestar. Como ya se dijo el desarrollo de este tipo de Estado se retroalimenta del fortalecimiento de la clase salarial, entendida esta de una forma más o menos homogénea. Los cambios mundiales a nivel tecnológico y comercial (derivados de la propia organización científica del trabajo) producen una fragmentación notable en la estructura laboral, generando diferencias importantes al interior de la clase que vive del trabajo. Ya no se puede decir con la misma seguridad que hace medio siglo que los sectores asalariados son intrínsecamente grupos dominados por su condición de tal y que su papel social es revolucionar las estructuras del mercado que los oprimen, de hecho existen sectores muy cómodos con su ubicación en el mercado . Al mismo tiempo se amplían los sectores residuales, se flexibilizan las condiciones del empleo, y la precarización hace caso omiso de los derechos conquistados hace más de un siglo.

Es así que la fuerza, fruto de la unión de los integrantes de los movimientos obreros y su identificación con parámetros comunes de convivencia, se resquebraja llevándose a su paso el sustento ideológico de los Estados de Bienestar. La lucha de clases entre subordinados y dueños del capital se traslada hacia la confrontación interna de los sectores asalariados por mantener y mejorar su puesto de trabajo en un mundo donde el empleo se ha vuelto un bien escaso.

El ojo de la crítica vuelve a posarse, como en el Siglo XVIII, sobre el control de la economía y la ineptitud del Estado Social, para asegurar el crecimiento económico

interfiriendo en el libre juego del mercado. Nuevamente se hace foco en el desperdicio de recursos públicos y en la necesidad de liberalización del mercado si se quiere recomponer el equilibrio “natural” de la economía. Dichos discursos se izan desde las llamadas corrientes neoliberales que promueven una reestructura estatal profunda con su respectivo achicamiento, para dar respuesta a lo que primero fue la inflación, luego para estar a la altura de la competitividad internacional y actualmente para no quedar por fuera de los beneficios de la globalización.

Otro argumento es sostenido por las corrientes del liberalismo “renovado” para explicar la crisis actual del Estado de Bienestar. Dicho modelo al homogeneizar los derechos y por tanto a los servicios públicos que de ellos emanan (según el grupo de pertenencia derivado de una caracterización dual de la sociedad salarial), al mismo tiempo que expande su accionar debilita a los sistemas de protección primaria existentes (comunidad, familia, etc), resquebrajando las bases sociales de convivencia y seguridad. La solución para tal discurso es revalorar y retornar mágicamente, paralelamente a la contracción del Estado, hacia la seguridad social derivada de los grupos de pertenencia y la responsabilidad privada.

La pregunta que sigue es ¿Cómo?. Por un lado es demasiado ingenuo pretender que se regrese casi instintivamente hacia las redes primarias, ya que las estructuras de socialización no han permanecido intactas sino por el contrario han sufrido modificaciones importantes producto y causa de los cambios en el mundo del trabajo antes referidos¹⁵. Por el otro, aceptar la solución neoliberal y por consiguiente la reestructura del estado, conllevaría a

¹⁵ Tanto las posturas neoliberales como las defensoras del Estado de Bienestar no proporcionan alternativas suficientes para amortiguar, en algún sentido, los cambios producidos a nivel familiar y de la comunidad. Mientras los primeros apuntan a la ampliación de la libertad promoviendo la responsabilidad individual, creen también de forma contradictoria en que son los lazos primarios los que ofician como red para evitar la caída y exclusión en tiempos de crisis, sin considerar que es la propia individualización de la responsabilidad la que ha agujereado dicho sostén, por lo que ante la caída no hay nada para sostener. El Estado de Bienestar al apostar a la unidad del núcleo familiar parsoniano, confió desmedidamente en que su sistema de transferencia desde la seguridad y asistencia social en coordinación con la estructura de familia definida, posibilitaría una distribución adecuada de las rentas de manera de fomentar la reciprocidad en diferentes áreas de lo privado y público (el sistema de asignaciones familiares es un ejemplo de ello). Por lo que los cambios en los patrones familiares parecen ser un desafío demasiado alto para ambas posturas.

“La familia nuclear tradicional ha quedado reducida a una forma de convivencia entre otras posibles, dentro de un creciente pluralismo de estilos de vida y modelos de relación. Sin embargo, muchas políticas sociales siguen dirigiéndose a la población con las anteojeras propias de una situación de homogeneidad familiar que pertenece cada vez más al pasado” (Noguera, 2000: 7).

deslegitimar los derechos sociales conquistados y por lo tanto pasar por alto las luchas de toda una clase.

En este marco el debate sobre la Renta Básica toma más fuerza, siendo uno de los caminos propuestos para cubrir los vacíos de las políticas sociales del Estado de Bienestar y como alternativa al reduccionismo social neoliberal. El soporte normativo de este debate es concebir a la Renta Básica como una extensión del derecho de ciudadanía entendida desde la óptica de la libertad "real", desenmascarando la vieja división entre los pobres aptos o no para el trabajo y los derechos condicionados y universales. Problematizando el límite de la ampliación de la Política Social dentro del modelo capitalista de producción.

Dicha propuesta conoce sus restricciones pero surge como un instrumento innovador para contribuir a quebrar con la lógica del crecimiento sin desarrollo, en donde los sectores pobres no se favorecen de las épocas de expansión económica pero si son los que pagan los costos de las crisis y en donde los grupos con poder económico se fortalecen con el crecimiento pero no asumen la retracción de los ciclos económicos.

3. Presentación del Concepto de Renta Básica de Ciudadanía.

Se comenzará presentado a la de Renta Básica de Ciudadanía como:

"Un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posible formas de rentas y sin importar con quién conviva" (Raventós, 2003 : 5).

"El calificativo de 'básico' del ingreso básico (o Renta) solamente quiere señalar a la imagen de una base sobre la cual se pueden añadir cualquiera otros ingresos. El ingreso básico, por consiguiente, no está vinculado por definición a ninguna noción de 'necesidades básicas'" (Van Parijs, 1996: 51)

La Renta básica, de acuerdo a dicha definición, debe poseer las siguientes características:

- Universal
- Incondicional
- No Contributiva
- Continua
- Individual

Como se verá esta es una primera aproximación teórica al concepto, más adelante se discutirá su implicancia y viabilidad en políticas sociales concretas.

3.1 Orígenes

La idea de una Renta Básica generalizada es de larga data, y se pueden encontrar sus orígenes en trabajos como los de Joseph Charlier, Thomas Paine, Thomas Spence, Bertrand Rusell o George Cole; donde las primeras expresiones argumentativas tienen más de dos siglos. (Iglesias Fernández, 2004)

Sin embargo, el debate contemporáneo sobre el tema es marcado sin dudas por un hecho particular acontecido de forma más reciente en 1983, cuando un grupo de sociólogos y economistas belgas¹⁶ denominado Charles Fourier¹⁷, se embarcan hacia la defensa por la implementación de una Renta Básica Ciudadana en Bélgica.

El trabajo del colectivo Fourier se plasmó en un documento presentado por primera vez en el concurso de ideas innovadoras promovido por la fundación Rey Baiduino, el cual se llamó en idioma original "*L'allocation universelle*". Poco después, en abril de 1985 se publica

¹⁶ Paul-Marie Boulanger, Philippe Defeyt y **Philippe Van Parijs**.

¹⁷ En honor al socialista utópico francés de principios del siglo XIX, a quien se le atribuye la paternidad del cooperativismo.

en “*La Revue Nouvelle*” una nueva versión del manuscrito original¹⁸, ampliando las ventajas económicas y éticas derivadas de una política de Renta Básica, mostrando además la evolución y maduración de las ideas presentadas un año atrás, sumando las experiencias provenientes de la contrastación con la opinión pública.

La discusión luego del 85 se expandió rápidamente entre los intelectuales, logrando un nivel internacional con la creación de la *Basic Income European Network* actual **Red Mundial de Renta Básica (BIEN)**, en donde se pueden encontrar documentos de representantes de diversos países como: España, Bélgica, Francia, Holanda, Reino Unido, Suiza, Alemania, Australia, Estados Unidos, Argentina, Brasil, México, Colombia, entre otros.

El actual debate ha virado su eje hacia los principios éticos de la filosofía política, enriqueciendo los argumentos macroeconómicos esbozados a comienzos de los ochenta. Sin embargo, es recién a finales de la década de los noventa cuando encuentra su eco con más soltura en la esfera político partidaria, a través del apoyo de legisladores afines a la socialdemocracia y a la ampliación de la ciudadanía republicana.

3.2 Justificación

Uno de los argumentos normativos más fuertes que defienden la necesidad de una Renta Básica Ciudadana, se sustenta en la idea de libertad real. Esto quiere decir que toda persona debería tener la oportunidad de ser o hacer todo aquello que pudiera querer hacer o ser, a través de su derecho de participación sobre la producción total de la sociedad, considerando que:

“los medios de producción están hechos en último término de recursos naturales que no son de quienes se los apropian sino que son la propiedad conjunta de la sociedad – o de la humanidad – considerada como un todo” (Van Parijs, 1996: 185).

Por supuesto, la primera impresión sería decir, las personas tienden a adecuar sus deseos a sus posibilidades reales, por lo que las ambiciones de vida se ven altamente

¹⁸ Traducido al castellano por editorial Paidós como: La Renta Básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza. De los autores Philippe Van Parijs y Yannick Vanderborght. España, 2006.

influidas por las condiciones objetivas de existencia. Dicho argumento prima facie es real, pero podría decirse además, al respecto de la Renta Básica, que ésta permitiría desde el inicio ampliar el margen de nuestras preferencias adaptativas, entendidas como el proceso de

“(...) ajuste de las voliciones (actos de la voluntad) a las posibilidades, (...) un proceso causal que ocurre de manera no consciente. Detrás de esta adaptación se da la pulsión (fuerza psíquica no consciente que se estructura en función de la búsqueda de placer a corto plazo) a reducir la tensión o la frustración que se siente al experimentar voliciones que uno no puede satisfacer” (Elster, 1988: 42).

Es decir, la Renta Básica podría ser el inicio para problematizar lo que uno puede hacer y aquello que podría gustarle querer hacer. El riesgo de dicho mecanismo es la posibilidad de que los individuos deseen ser invariablemente aquello que no son a través de lo que no tienen, pues como suele decirse *“el pasto es más verde siempre en el jardín del vecino”*. Aún así, la Renta Básica es un instrumento por el cual valdría la pena arriesgarse, porque aunque no logra salvar estas dificultades de índole psicológico, por lo menos podrá intentar quebrar con la idea que presume que **“cuando no es todo posible, nada lo es”** (Elster, 1988: 172), a través de la ampliación de las oportunidades y la consecuente estabilidad de los recursos base disponibles para proyectar planes de vida.

Esto no garantiza, ni se propone hacerlo, la eliminación de la frustraciones derivadas de las “malas” elecciones personales y de los resultados que éstas traen sobre el bienestar, pero permitiría generar un sostén que minimice riesgos sin comprometer la supervivencia del individuo.

Por otra parte, el nivel de frustraciones suele aumentar en la medida en que crecen las expectativas, la pregunta que sigue es ¿la sociedad está dispuesta a pagar este precio o preferirá personas más conformistas pero menos frustradas?. En este trabajo se defiende lo primero sobre lo segundo, principalmente por dos razones: la Renta Básica busca la ampliación de la libertad más allá del bienestar y la frustración funciona en cierta medida como elemento motivador para la superación de las condiciones presentes.

Retomando el significado de la libertad real, se sostiene, que cada individuo tiene una posibilidad/oportunidad real de hacer aquello que desee igual a la de cualquier otro ciudadano, no importa su contexto socio económico o político. Es decir, se refiere a la estructura de oportunidades desde donde se toman las decisiones sobre lo que realmente quiero o necesito.

También podría hallarse en la teoría de la **Apropiación Original** de John Locke (1698), una posible justificación a la Renta Básica, aunque la interpretación vaya más allá de lo estrictamente planteado por el autor. Locke parte de los siguientes supuestos: 1. Uno es dueño (propietario) de su propio cuerpo y por tanto de los productos que de él emanan, 2. el trabajo es una actividad humana que depende del cuerpo (sea a través del esfuerzo físico o intelectual) 3. el mundo externo (recursos naturales) originalmente no tiene propietarios.

Cuando se combinan estos tres hechos se da nacimiento a la propiedad privada, es decir cuando se fusiona el trabajo de uno que es propiedad exclusiva del individuo con un objeto externo que no tiene propiedad, el individuo se convierte en poseedor de este último al haberle sumado su propio trabajo. La condición que postula Locke para que la apropiación sea "legítima" es que luego de producirse, no se vea empeorada la situación de otros individuos, por tanto se debe dejar disponible "tanto y tan bueno" de ese recurso natural para otros. (Gargarella, 1999: 60-62)

Este pilar de la economía política clásica, es fácilmente discutible, ya que suena razonable creer que es poco probable ante recursos finitos, lograr una apropiación "legítima" de los recursos externos sin provocar al mismo tiempo una distribución que favorece de manera desmedida, a quienes se apropian primero de lo que no le pertenece a nadie y por tanto le pertenece a todos. La Renta Básica podría reequilibrar esta situación al constituirse como el valor equivalente al uso de los recursos externos cuya apropiación desgasta y limita el total de los bienes naturales. En este sentido

“existe un nivel legítimo, no arbitrario y, en general, positivo de ingreso básico que viene determinado por el valor per capita de los activos externos de la sociedad y que se debe financiar totalmente por quienes se apropian de esos recursos” (Van Parijs, 1996: 127).

4. Líneas de debate sobre la Renta Básica como política social

Para aclarar lo dicho hasta el momento, se tomarán tres autores clave en la discusión sobre la libertad y su vinculación con la interacción y cooperación social:

1. Philippe Van Parijs -filósofo belga nacido en 1954, integrante original del colectivo Charles Fourier; su postura es básicamente igualitarista no perfeccionista¹⁹, crítico de la teoría política contemporánea y buscador incansable de formas institucionales alternativas que reconcilien la idea de Libertad con Igualdad. Sus preguntas centrales son: ¿Qué es una sociedad justa? ¿de qué manera deben distribirse los recursos? ¿en qué medida la concepción de sociedad justa legitima al capitalismo o en su defecto qué otro tipo de sociedad legitima?, llegando a través de ellas a su tesis de **igualdad real para todos**-.
2. Jonh Rawls -Es uno de los exponentes de la filosofía política angloamericana más importante de los últimos tiempos; nacido en Estados Unidos en 1921, muere recientemente en 2002, desarrollando, perfeccionando y evolucionando su línea de pensamiento hasta dicha fecha. Con su *Teoría de la justicia* (1971) revivió el debate sobre los principios liberales de la justicia, desplazó en cierta medida al utilitarismo como postura dominante en la filosofía moral analítica y reinstaló a su paso el enfoque deontológico kantiano. Realiza además un exhaustivo análisis del nuevo contrato social necesario para la concreción de formas equitativas de cooperación en una sociedad ordenada. A pesar de ser una teoría liberal no perfeccionista, tiene aspiraciones universales, en el sentido de considerar que todo hombre racional, no importa el contexto, bajo condiciones ideales e imparciales (velo de ignorancia) optaría por determinadas formas de contrato social sobre otras.
3. Amartya Sen - Nació en India en 1933, su preocupación constante sobre los dilemas éticos en las Ciencias Económicas y su capacidad para traducirlos en problemas filosóficos le valieron el premio Nobel de Economía en 1998. Establece como condición sin ecuanon del Desarrollo mundial y como un objetivo del compromiso social, la

¹⁹ Las teorías perfeccionistas de la justicia se apoyan sobre una concepción particular de la vida buena.

necesidad de un proceso de expansión de las libertades reales de los individuos, por lo que exige la eliminación de sus principales obstáculos como: la pobreza, la tiranía y la escasez de oportunidades económicas. Incorpora en su análisis de las condiciones de vida materiales un elemento novedoso de estudio, **la capacidad**, preguntándose:

“¿Debemos ver la pobreza en términos de escasez de ingresos (una falta de recursos) o en términos de escasa libertad para vivir vidas adecuadas (una falta de capacidad)?” (Sen, 1993: 194).

4.1 Libertad real e Instituciones. Buena vida, vida buena ¿Quién define qué es bueno para ser vivido?

De los tres autores presentados, Van Parijs es quien realiza una defensa explícita del concepto de Renta Básica, por lo que será referenciado en más de una oportunidad a lo largo de este Ensayo.

El define a la soberanía individual como la libertad de ***“hacer cualquier cosa que uno pudiera querer hacer”***²⁰, ante tal afirmación surgen nuevas dudas, ¿qué es necesario para que dicha premisa se cumpla en la sociedad real? y ¿a qué se refiere con ***“cualquier cosa que uno pudiera querer hacer”***?

Para responder a lo primero, Van Parijs se interna en el análisis de las estructuras institucionales existentes o alguna vez propuestas por la sociedad, sosteniendo que no sólo la coacción, entendida como

“Coartar a alguien para que haga algo (o no lo haga) consiste en hacer que lo haga (o no lo haga) mediante el uso de la fuerza o amenazas, esto es mediante la supresión (creíble) de alguna opción de las que tenía derecho a elegir dentro del rango de las opciones disponibles” (Van Parijs, 1996. 40),

²⁰ ***“(…) ser libre no consiste en no verse impedido de hacer exactamente lo que uno quiere hacer, sino en verse impedido de hacer cualquier cosa que uno pueda querer hacer”*** (Van Parijs, 1996 : 39).

restringe la libertad; también el poder como capacidad de medios y riquezas, limita el conjunto real de oportunidades.

Teniendo en cuenta lo anterior, establece como una sociedad libre aquella que satisfaga en mayor medida las siguientes tres condiciones:

1) ***“Existe una estructura de derechos bien definida (seguridad)”*** (Van Parijs, 1996: 45), es decir un respeto por los derechos consagrados en las instituciones de la sociedad y los mecanismos que los garanticen. 2) ***“En esta estructura cada persona es propietaria de sí misma (propiedad de sí)”*** (Opucit), posee autonomía para decidir sobre sus propias concepciones de vida buena. 3) ***“En esta estructura cada persona tiene la mayor oportunidad posible para hacer cualquier cosa que pudiera querer hacer (ordenación leximín de la oportunidad)”*** (Opucit).

Este último punto debe entenderse con cautela, ya que no se refiere a que las instituciones de una sociedad libre deben apoyar y promover la igualación de resultados o la satisfacción de las preferencias individuales, lo que deben garantizar es la capacidad de elegir la vida que cada uno considere vivir y proveer de los medios base para que tal búsqueda pueda concretarse, ampliando (maximizando) lo mayor que se pueda la estructura de oportunidades. Otra aclaración, la igualación de oportunidad de bienestar que aquí se propone, no significa igualación de bienestar, esto último se refiere a los resultados y no a las oportunidades.

A su vez Van Parijs, establece qué ante un conflicto entre estas tres condiciones, se debe primar la satisfacción de la primer estructura (seguridad) sobre la propiedad de sí, y de esta sobre el leximín de oportunidades, pero tal ponderación es leve.

Aclarado el primer punto, se analizará a que se refiere con *“cualquier cosa que uno pudiera querer hacer”*. Van Parijs lleva a tal declaración a su extremo siendo coherente con los principios liberales a los que adhiere. En su extensa bibliografía no define nunca patrones de vida deseables, lo deja siempre a criterio de la concepción individual de vida buena, incluyendo en este sentido a aquellas conductas que pueden ser interpretadas como autodestructivas (ejemplo adicciones).

La condición que debe cumplirse en este caso, es que cada individuo debiera poseer o acceder a los elementos que le permitan evaluar las consecuencias de sus acciones, es decir debe existir en este marco la oportunidad de realizar elecciones informadas.

El dilema que presenta este argumento es plenamente práctico, siendo poco acertado sostener que los individuos son capaces de evaluar de forma efectiva y consciente el impacto de cada acción sobre el desarrollo de su vida, o que el razonamiento sobre las consecuencias de las decisiones se mantiene invariado a lo largo de la propia existencia; se considera más probable que el individuo posea a lo largo de su vida más de un marco de referencia para evaluar las acciones. En este sentido, la solución que da Van Parijs, resulta una salida demasiado sencilla para la complejidad del asunto, proponiendo que la Renta Básica sea implementada a través de partidas cada "x" cantidad de tiempo, posibilitando de esta manera la oportunidad de volver a intentar una y otra vez diferentes proyectos de vida sin que esto conlleve la pérdida de una base para construir nuevos planes tan inestables como diversos.

Aclarada la cuestión sobre las decisiones individuales y su relación con la Renta Básica, ahora se verá cómo la sociedad evalúa los límites de las acciones particulares y "libres".

El considerar que toda persona tiene derecho sobre sus decisiones, incluyendo la capacidad de cometer errores constituyéndose como *propiedad de si*, encuentra su límite en los daños que se puedan causar a terceros, por lo que en ese caso se primará la *estructura de derechos* y por tanto existirán sanciones. Nuevamente la sociedad y sus instituciones no se hacen cargo de los resultados sino de las oportunidades.

De modo que, en última y primera instancia la Renta Básica es un instrumento que coopera con

"La libertad real por la que debemos preocuparnos (que) no es precisamente la libertad de elegir entre los diversos conjuntos de bienes que uno pudiera desear consumir. Es la libertad real para elegir entre las diversas vidas que uno pueda querer desarrollar" (Van Parijs, 1997: 54).

4.2 Rawls y la estructura básica de la sociedad justa

Si bien Rawls rechaza abiertamente la idea de una Renta Básica Ciudadana, **“no corresponde a la sociedad – dice – financiar a los surfistas de Malibú”** (Van Parijs apud Rawls, 1998: 29), realiza un examen interesante sobre la distribución equitativa de los “bienes primarios” en la estructura básica de lo que él considera una sociedad justa.

Antes de avanzar en este tema se aclarará porqué Rawls no comparte la posición desde la Renta Básica y qué alternativa propone.

Su idea de una sociedad justa se sustenta sobre las bases de criterios equitativos de cooperación y reciprocidad en una sociedad ordenada. Define a tal sociedad a partir de una idealización, con determinados principios de justicia:

1_ **“(…) cada cual acepta, y sabe que todos los demás aceptan, la misma concepción política de justicia. Además, este conocimiento es reconocido mutuamente: es decir, la gente sabe todo lo que sabría si su aceptación de dichos principios fuera cosa de acuerdo público”** (Rawls, 2002 : 31), 2_ **“(…) se sabe públicamente, o hay buenas razones para creer, que la estructura básica de la sociedad – esto es, sus principales instituciones políticas y sociales, y el modo en que se acoplan para formar un sistema de cooperación – satisface esos principios de justicia”** (Opucit), 3_ **“(…) los ciudadanos tienen un sentido normalmente efectivo de la justicia, es decir, un sentido que los capacita para entender y aplicar los principios públicamente reconocidos de justicia y, en su mayor parte, para actuar según lo exige su posición en la sociedad, con sus deberes y obligaciones”** (Opucit : 32), **“(…) todo el que hace su parte según lo exigen las reglas reconocidas debe beneficiarse de acuerdo con el criterio público y aceptado”** (Opucit : 29).

Las reglas (principios de justicia) que definen lo anterior se proponen en este modelo ideal de sociedad justa, desde la *Posición Original*. Define este último término a partir de una abstracción deductiva, llegando a aquel estadio de pensamiento que permitiría pensar que haría la sociedad en su conjunto y como optaría al establecer aquellas estructuras sociales que mayor se acercaran a la concepción de justicia, también definida en dicha *Posición Original*.

Los individuos, parte de esta abstracción, se encuentran cubiertos por el *Velo de la Ignorancia*, el cual no les permite ver qué lugar ocupa cada uno en la estructura social, qué dotaciones innatas posee y qué concepciones comprensivas de vida buena persigue. Siendo **“(...) Es un test intuitivo de equidad”** (Gargarella apud Kymlicka, 1999: 37), donde cada participante optaría racionalmente - suponiendo que se encuentra motivado por obtener cierto tipo particular de bienes, denominados *“bienes primarios”* - por aquellos criterios que mayor favorezcan a cualquier individuo de la sociedad, ya que no sabe en qué lugar se encuentra él mismo y qué suerte le tocará al definir la estructura básica²¹.

De este modo, Rawls llega a través de un análisis racional, que considera a los ciudadanos libres e iguales en la cooperación y basado en su recíproca ventaja, a un contrato social acordado²² en la *Posición Original*, el cual plantea las características de la sociedad ordenada antes mencionada. Por otra parte, se establecen como criterios para la equidad: la reciprocidad en la cooperación y el principio de diferencia.

El primer criterio se sustenta en que

“la cooperación social es siempre productiva y que sin cooperación no se produciría nada y no habría por tanto nada que distribuir” (Rawls, 2002: 95).

Es decir, para que las bases de la sociedad ordenada sean satisfechas debe haber un compromiso de reciprocidad entre los ciudadanos para producir, evitando de este modo el dilema del prisionero²³ en tanto se comparten los principios de justicia antes expuestos.

²¹ La crítica a este presupuesto abstracto proviene del *Comunitarismo*, el cual supone que la identidad de la persona y su comunidad forjan los modelos de razonamiento, por lo cual un acuerdo social como el planteado no tendría sentido.

²² El Acuerdo alcanzado debe entenderse como: *Hipotético* “(...) porque preguntamos que podrían acordar o que acordarían las partes (tal como se describen), no que han acordado” y *No Histórico* “(...) porque no suponemos que el acuerdo se haya alcanzado alguna vez o que, de hecho, pudiera alcanzarse realmente. E incluso si pudiera alcanzarse, eso no supondría diferencia alguna” (Rawls, 2002 : 41)

²³ Existe un interesante planteo sobre este tema dado por Amartya Sen (2001) *“Supongamos que un miembro característico de una cooperativa considera dos alternativas, a saber: trabajar duro (I₁) y no trabajar duro (I₀). Este hombre puede formular dos supuestos acerca de otros miembros de la cooperativa, a saber: que trabajarán duro (R₁) o que no lo harán (R₀). Consideramos un sistema en que se paga a las personas de acuerdo con las necesidades (y no de acuerdo con el trabajo), mientras que su preocupación principal es su propio bienestar. Un ordenamiento habitual de las alternativas tomará entonces la forma (por orden de preferencia decreciente): I₀ R₁, I₁ R₁, I₀ R₀, I₁ R₀. Trabajando duro, uno mismo añade muy poco a su ingreso porque el principio de distribución no es el trabajo sino las necesidades, pero subsiste la dureza del esfuerzo. Por lo tanto, dadas las acciones de otros, todos preferirían no trabajar duro, es decir preferirían I₀ a I₁, independientemente de que los otros hicieran R₀ o R₁. Pero al mismo tiempo podrían preferir que todos trabajasen duro, antes de lo contrario, pues podría ser desastroso para todos. Pero en tal situación, guiados por el cálculo racional, todos terminarían por no trabajar duro, es decir haciendo I₀, que es una*

Siendo así la cooperación equitativa, parte y condición necesaria de la sociedad justa defendida por Rawls.

De este modo, no se justificaría bajo ningún concepto una Renta Básica no contributiva, y la necesidad social de producir primaria sobre la libertad individual de no hacerlo. Rawls a pesar de definirse como no perfeccionista aún cree después de esto, que los individuos tienen la opción de desarrollar sus vidas como consideren que es bueno, pero tal decisión será posible una vez que cumplan con su deber ante la sociedad. En resumen después de haber aportado con el trabajo²⁴, cada individuo decidirá sobre su propio proyecto de vida.

El *Principio de Diferencia* refuerza la idea sobre la innecesidad e incluso el obstáculo de la implementación de una Renta Básica, para la concreción de una sociedad equitativa. Rawls sostiene que la estructura social – el cúmulo de instituciones – deben regular la posesión de propiedades y riquezas a fin de evitar la acumulación excesiva y la merma en la igualdad equitativa de oportunidades y libertades políticas²⁵, admitiendo sólo como legítimas a las desigualdades que respetan el *Principio de Diferencia*. Dicho principio requiere que

“cualquiera puedan ser las desigualdades de riqueza e ingreso y por muy dispuesta que esté la gente a trabajar para ganarse una parte mayor del producto, las desigualdades existentes deben contribuir efectivamente al beneficio de los menos aventajados” (Rawls, 2002: 98).

¿Cómo es posible esto? Rawls da una respuesta netamente económica siguiendo criterios de eficiencia.

estrategia estrictamente dominante. Pero cada uno habría preferido que todos trabajasen más duro. Las cálculos racionales individuales conducirían a todos al desastre” (Sen, 2001: 119 – 120)

²⁴ Esto nos lleva al siguiente problema, qué parámetros se elegirán para decidir sobre la productividad social del trabajo. *“¿Qué debe contar como trabajo? (¿Limpiar los zapatos de un cliente, limpiar los zapatos de los niños, limpiar los propios zapatos, limpiar los zapatos de las muñecas?) ¿Cómo comparar las diversas horas de trabajo? (¿Una hora de trabajo intensivo sería equivalente a una hora de trabajo relajado, (...) una hora de trabajo innecesario equivalente a una hora de trabajo útil? (...)) ¿Qué coeficiente de conversión debemos utilizar? Y, si además del trabajo efectivo se reconoce que el ocio involuntario también da lugar a una demanda legítima ¿Cuál sería la métrica adecuada?”* (Van Parijs, 1998 :126).

²⁵ Las libertades políticas abarcan los derechos civiles y políticos comprendidos en la Declaración de Derechos Humanos.

Imagina una distribución en donde se alcance el mayor Optimo de Pareto posible: en una primera instancia (1) las instituciones regulan las diferencias provenientes de causas moralmente injustas (controlan las variables que no dependen de la decisión del individuo: por ejemplo, dotaciones innatas) por lo que todos los ciudadanos parten de un mismo nivel de distribución y beneficios; luego en la etapa de producción (2) los más dotados se encontrarían aptos para realizar mejores índices de rendimiento, pero disminuirían su capacidad de producción ya que el resultado en la distribución sería igual para todos sin importar el trabajo.

Ante esto la sociedad se encuentra en un dilema y decide crear incentivos para los más aventajados a fin de que produzcan más y por tanto realimenten la distribución total. De este modo si los más aventajados no hubiesen sido premiados, la producción se estancaría y todo la sociedad tendría un Optimo de Pareto menor. Lo que no es admisible en este contexto es que los más aventajados logren mayores niveles de retribución sin que los menos aventajados también mejoren sus expectativas respecto al anterior nivel de distribución²⁶; y que las posiciones a las que se llegó no fueran accesibles a todos en condiciones de igualdad de oportunidades (al menos en relación a las condiciones objetivas).

La pregunta que sigue es: ¿la obtención de un Optimo de Pareto mayor justifica la desigualdad en la etapa de producción? Para Rawls si, porque fortalece el sistema de cooperación social apuntando siempre a mayores índices de eficiencia, limita el poder de concentración y además es un criterio justo tanto para los más como para los menos aventajados.

“En efecto, se les otorga más ventajas (incentivos) a los naturalmente más favorecidos, bajo la condición de que entrenen sus habilidades innatas y las usen de forma tal que contribuyan con la suerte de los más desaventajados” (Gargarella, 1999: 82).

²⁶ Para entender mejor el principio de diferencia y el mayor Optimo de Pareto, en el anexo se incluye una gráfica que lo explica.

Al realizar esto se esquivan las consecuencias del dilema del prisionero, pero no se evita el “chantaje” de los más aventajados²⁷. Este punto será rediscutido en el capítulo 5. ¿Renta Ciudadana vs. Políticas de Equidad?

Por otra parte, la real contradicción con la Renta Básica, se encuentra en el hecho de que el análisis de Rawls es netamente teórico, y nos lleva a la siguiente dificultad ¿Cuándo se establece el desarrollo de la etapa 1? es decir el momento en donde se iguala la posición en la distribución y donde se da una base para el despliegue de las dotaciones personales (sean estas innatas o derivadas del esfuerzo). Rawls dirá, tal igualación es hipotética, pensada desde la posición original e impartida desde las instituciones sociales para formar las bases de una estructura universal de bienes primarios²⁸. Es decir, mientras las instituciones cumplan con su función de equidad en la asignación de derechos y deberes básicos además de regular el reparto de las ventajas que surgen de la cooperación social (productiva) a lo largo del tiempo, las consecuencias de la etapa 1 estarán satisfechas.

La propuesta desde la Renta Básica va un paso más allá, considerando que la etapa 1 podrá ser fortalecida de modo concreto a través de un ingreso incondicional impartido cada “x” cantidad de tiempo de forma constante, para el mejor despliegue de las dotaciones, que no sólo serán parte de la cooperación social a través de su manifestación productiva. Es decir, la Renta no anula el principio de reciprocidad, pero tampoco lo deja sujeto sólo al ámbito del trabajo (en cualquiera de sus formas), permitiendo de este modo la desmercantilización de los individuos que podrán vivir al margen de la actividad productiva, si así lo decidiesen.

Entendido así, no existe contradicción entre la definición de las estructuras básicas rawlsianas y la Renta Básica Ciudadana, ya que de hecho la Renta sin las estructuras institucionales sería superflua y las estructuras sin una Renta generalizada serían insuficientes para alcanzar la *libertad real* aquí defendida.

²⁷ “(...) dentro del esquema rawlsiano, estos incentivos son necesarios, simplemente, porque los más favorecidos no se encuentran comprometidos con la teoría de la justicia que toman como punto de partida” (Gargarella apud Cohen, 1999 : 81).

²⁸ “Distinguimos cinco clases de bienes primarios: i) Los derechos y libertades básicos; la libertad de pensamiento y la libertad de conciencia, junto con los demás (...) ii) La libertad de movimiento y la libre elección del empleo en un marco de oportunidades variadas que permitan perseguir diversos fines (...) iii) Los poderes y las prerrogativas que acompañan a cargo y posiciones de autoridad y responsabilidad. iv) Ingresos y riquezas, entendidas ambas como medios de uso universal (con un valor de cambio) (...) v) Las bases sociales del autorrespeto, con lo que entendemos aquellos aspectos de las instituciones básicas normalmente esenciales si los ciudadanos han de tener clara conciencia de su valor como personas y han de ser capaces de promover sus fines con autoconfianza” (Rawls, 2002: 91–92). Por tanto, los bienes primarios son los bienes básicos necesarios para satisfacer cualquier proyecto de vida.

4.3 Diversidad no dominada y capacidad

Se podría hacer una crítica muy simple sobre esto: el que cada individuo cuente con el mismo acceso o propiedad de determinados bienes básicos (incluyendo la propiedad de sí) en un contexto donde sus derechos son respetados, para decidir sobre sus proyectos de vida, no nos dice nada sobre la capacidad de convertir esos bienes en algo más. Es decir, no todos contamos con el mismo nivel de inteligencia, carisma, habilidades físicas, etc. para desarrollar el tipo de vida que queremos vivir. Estas son características innatas que han sido procesadas en la sociedad de forma muchas veces injusta, o por medio del azar. Por otro lado, variables como el sexo o la edad también influyen a la hora de tomar decisiones sobre la viabilidad de nuestras acciones²⁹.

En palabras de Amartya Sen,

“Si el objetivo es centrarse en la oportunidad real del individuo para perseguir sus objetivos, no deberían tomarse en cuenta sólo los bienes primarios que tenga la persona, sino también las características personales relevantes que gobiernan la conversión de los bienes primarios en capacidad de la persona para promover sus fines” (Sen, 2001: 227),

la capacidad en este sentido, es posterior a la posesión de renta o bienes y anterior a la utilización de esos recursos.

La pregunta que sigue es: ¿Qué tan justo es que se compensen todas las desventajas comparativas entre las personas?. La respuesta la da el concepto de **diversidad no dominada**, la cual se explica como: ***“La dotación interna del individuo A (su vector de capacidades) domina a la dotación interna de B si y solamente si toda persona (dada su propia concepción de buena vida) preferiría tener la primera dotación antes que la segunda. Si hubiera una variedad no acotada de concepciones sobre la buena vida, la dominancia solamente se podría dar si A fuese superior a B en todos los aspectos (es decir, en cada uno de los componentes del vector) y, por tanto, difícilmente se podría producir alguna vez”*** (Van Parijs, 1996: 99).

²⁹ “(...) la naturaleza no es justa o injusta con nosotros, lo que es justo o injusto es el modo en que el sistema institucional procesa estos hechos de la naturaleza” (Gargarella, 1999: 41).

Cuando un individuo posee dotaciones dominadas (como en los casos de discapacidad) tiene derecho a reclamar una compensación extra (además de la Renta Básica a la que tienen derecho tanto A como B), hasta el nivel donde seguir reclamando una compensación, empieza a provocar dominancia sobre las dotaciones de otros o cuando el aumento de la transferencia no logra mejorar sustantivamente la situación del beneficiario. Las dotaciones entonces, son medios para buscar lo que para los individuos es posible que crean que es la buena vida, pero a veces (según el criterio de diversidad no dominada) es necesario fortalecer dichos medios con un compensación extra.

La Renta Básica no pretende ser la respuesta definitiva para remediar la desigualdad entre la personas, de hecho como ya se mencionó es un instrumento que no apunta hacia la igualdad de bienestar entendida en términos absolutos, a lo que se dirige es hacia la posibilidad de ampliación de la libertades. Por lo tanto, si bien la crítica desde el concepto de capacidad es muy interesante, siendo de suma importancia discutir sobre los instrumentos necesarios para su fortalecimiento, no se invalida por ello a la Renta Básica como política social acorde a los objetivos aquí presentados.

4.4 Prestación de Servicios Públicos

En la definición y objetivos de la Renta Básica, discutida hasta el momento, no se encuentra ningún elemento que aspire a que dicho instrumento desplace e inutilice al sistema de seguridad social conocido en el Estado de Bienestar. Lo que intenta es fortalecerlo problematizando sus condiciones contributivas y su vinculación directa con el mercado de trabajo. La libertad real incluye la oportunidad de elegir entre la diferentes formas de trabajo (no sólo la salarial) e incluso el no trabajo, ya que cada individuo dispone y distribuye su tiempo como quiere.

Es la persona la que decide si está dispuesta a vivir sólo de la Renta Básica y si sus ambiciones se limitan a lo que potencialmente podrá acceder a través de este ingreso, más los servicios y bienes prestados de forma universal y las compensaciones (si fuera necesario) producto de la diversidad no dominada. Pero tal evaluación debe darse dentro de un marco social que permita ir más allá de las preferencias adaptativas, es decir a pesar de que se elija vivir de acuerdo a la primera opción debe existir una posibilidad real de elegir otro

camino, en este sentido tanto la expectativa del no trabajo como del desarrollo productivo deben ser igualmente alcanzables.

Como se anticipó, existen ciertos principios de justicia y determinados bienes sociales que deben sostenerse como sociedad en su conjunto, por lo que son imprescindibles las instituciones que presten servicios públicos, incluyendo aquellos que controlen a las actividades individuales y "libres" de los ciudadanos. Por ejemplo, son y seguirán siendo imprescindibles las instituciones que persigan universalmente la consagración de fines educativos, sanitarios, entre otros y que regulen los objetivos privados.

En este caso se afirma la propuesta de Sen, acerca de la necesidad de adoptar políticas que tiendan al fortalecimiento de las capacidades. El Estado deberá ser capaz de brindar efectivamente las estructuras que posibiliten el desarrollo de las capacidades para optar y perseguir aquello que se pueda querer vivir. Porque, tan importante como proveer de los medios económicos para la consecución de fines comprensivos, es el desarrollo de los mecanismos que hagan que nuestras decisiones deriven de preferencias informadas y no sólo de aquellas que se adapten a aquello que ya se conoce (ya sea de manera conformista o derivada de procesos inconscientes), en este sentido el acercamiento constante a nuevas experiencias y la capacidad de aprehender de ellas se vuelve imprescindible.

Esto último no solo dependerá del individuo y su "carácter" más o menos inquieto, sino también de las estructuras sociales que se lo permitan y estén a su disposición, y las formas de legitimación de estas acciones.

Por otra parte, existen ciertos tipos de bienes que siendo necesarios para todo individuo, difícilmente podrán ser alcanzados de forma independiente, por ejemplo la necesidad de aire limpio, las carreteras en buen estado, la necesidad de espacios verdes, seguridad al pasear, etc. Este tipo particular de bienes que es de uso compartido, mejoran notablemente su acceso a través de un organismo supraindividual que los garantice, necesitando del desarrollo cada vez más intenso de un Estado ampliado³⁰.

³⁰ Se sigue aquí la definición de Estado propuesta por Antonio Gramsci (1984), en donde se lo entiende como la síntesis de la *sociedad política* y la *sociedad civil*, en su doble rol de dominio y hegemonía.

Económicamente también es más eficiente que algunos tipos de bienes sean provistos universalmente en vez de ser subastados individualmente en el mercado. (Van Parijs, 1996: 65-67)

Además, existe otro punto que es de suma importancia a la hora de exigir la necesidad de un Estado Social ampliado. Esta es la imperiosa tarea de regulación del mercado en el contexto del modelo de producción capitalista, ya que como se ha dicho, el equilibrio natural del mercado es una premisa comprobada como desmedidamente utópica.

Por tanto, la política de Renta Básica ciudadana propuesta, sólo podrá ser puesta en marcha a través de un Estado que se encargue de su implementación y viabilidad, entendido este como la sumatoria de los esfuerzos desde la sociedad civil organizada y el aparato estatal.

5 ¿Renta ciudadana vs. Políticas de Equidad?

La definición planteada sobre la Renta Básica, podría traer confusiones si fuera analizada superficialmente, ya que podría contradecir los criterios de "equidad"³¹ subyacentes en las políticas de redistribución actuales (sobre todo en América Latina³²), las cuales parten de entender en el sistema capitalista mecanismos intrínsecos de desigualdad, por lo cual se intenta equilibrar las divergencias generadas en el "libre" mercado a través de políticas de contrapeso hacia los sectores en desventaja, incluyendo entre sus beneficiarios a aquellos trabajadores con un nivel de inserción precario o cíclico³³.

Las palabras claves en las políticas de "equidad" serían entonces: redistribución, equilibrio, focalización. La extensión de este tipo de políticas generalmente se ve acompañada

³¹ Aunque cabe preguntarse que es la equidad, al menos dos definiciones pueden ser propuestas: ¿es el tratamiento igual para todos los ciudadanos? o ¿es el igual tratamiento para los iguales, es decir para los que se encuentran en igual situación?. Claro, que establecer los criterios que definen situaciones iguales sin duda es un tema de debate, y optar por una u otra definición lleva sin lugar a dudas a discutir también los criterios de justicia consagrados socialmente.

³² Algunos ejemplos de ello los constituyen las políticas de asistencia desarrolladas con componentes aproximados al concepto de Ingreso básico o Renta Mínima. Implementadas en **Brasil** con los Programas de Garantía de Renta mínima, en **Argentina** con los Subsidios Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, o **Uruguay** con su Plan de emergencia Nacional. Entre otros programas numerosos en América Latina.

³³ Para ampliar se recomienda el texto de Claudio Katz (2006).

con el reforzamiento de políticas sociales “tradicionales” como lo son las pensiones por invalidez o vejez las cuales alcanzarían a aquellas poblaciones no compatibles con el mercado laboral.

¿Por qué se ve un desajuste entre el concepto de Renta Básica de Ciudadanía y Políticas sociales de equidad?

Por un lado porque la equidad implica en su concepto la separación de la población entre - potenciales beneficiarios - e - incluidos en el sistema capitalista, ya sea por su ubicación y estabilidad en el mercado como por su nivel de ingresos. La Renta Básica no implica división ya que incorpora a todos los ciudadanos con igual derecho a reclamar una parte de la riqueza colectiva, por lo mismo este derecho no tendría prescripción en el tiempo y sería independiente a cambios económicos y socio familiares. No impidiendo, en teoría, que quienes tienen niveles de ingresos altos o acordes a los patrones de consumo aceptados por la sociedad reciban además un ingreso extra por ser ciudadanos, incrementando o manteniendo la desigualdad entre los diferentes sectores sociales.

Sin embargo, en la práctica este beneficio o derecho no impactará a todos de la misma manera, ya que los sectores incluidos socialmente o sin problemas de inserción no incrementarán su capital por esta vía. Siendo necesaria para su implementación una transformación importante en el sistema de distribución económica, por lo que se pretende que su financiación sea a través de la riqueza resultante del proceso de producción capitalista y no a través del gasto público estatal. Esto hará que quienes tienen más, sean los que contribuyan en mayor medida a la financiación de una renta generalizada.

5.1 Fuentes de financiación y cooperación social

El cambio propuesto se producirá a partir de mecanismos tributarios que a mediano y corto plazo logren que la Renta Básica ciudadana siga patrones de equidad, y que permitan además su financiación y sustentabilidad en el tiempo.

Esto es posible a través de un sistema impositivo diferente, que incluya la tan discutida cláusula del **Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF)**³⁴ y su derivación en políticas sociales.

Dicho gravamen considera la totalidad de las rentas por persona y lo traduce en un impuesto unitario³⁵, sin embargo el desarrollo de este tipo de impuesto permite su implementación de manera progresiva considerando cargas diferenciales dependiendo de: deducciones de los intereses pasivos, rentas mínimas no imponibles, obligaciones legales por alimentos, obligaciones familiares y de salud, gastos de movilidad y representación, entre otros; permitiendo evaluar y acompañar la real capacidad contributiva del individuo.

En los países Latinoamericanos se prevé un cambio con mayor dificultad, ya que el grueso de las recaudaciones fiscales se produce a través de impuestos al consumo o a la tenencia, siendo sólo un mínimo resultado de las rentas. Por lo que no es casual que tal reparto impositivo sea uno de los elementos que mantiene la desigualdad en la región; en Europa sucede exactamente lo contrario. (López Varela, 2005: 92-94)

La propuesta es que, si bien la Renta Básica será libre para todo ciudadano, luego para aquellos que posean un nivel de renta superior se les descontará, para decirlo esquemáticamente, de sus ganancias personales.

Debe aclararse que la mayor parte de la financiación se realizará a través de impuestos negativos como el IRPF, pero la recaudación no será un fin en sí mismo sino un instrumento del programa de Renta Básica. Es decir, todo ciudadano contará a priori con una Renta independiente del resto de su patrimonio, pero los impuestos se calcularán sobre la sumatoria de los ingresos (incluyendo la Renta Básica) al final de cada periodo (ex post).

³⁴ En un estudio econométrico de los autores: Arcanons, Jordi; Boso, Alex; Noguera, José Antonio; Raventós, Daniel (2005) denominado *La Renda Bàsica de Ciutadania. Una proposta viable per a Catalunya*. Se demuestra que es perfectamente posible financiar una Renta básica de 5414 euros anuales para adultos y de 2707 euros para los menores, mediante una reforma a fondo del IRPF.

³⁵ Los salarios, por tanto, también están sometidos a la imposición y se constituyen como otra fuente de ingreso sujeta al IRPF. La justificación se encuentra cuando se considera a los empleos como un activo externo con una oferta limitada de puestos de trabajo. Por lo que, cuando se ocupa un empleo se restringe el acceso hipotético de alguien más, independientemente de si realmente existe alguien que lo quiera, el asunto es que podría haber alguien que lo quisiera. El razonamiento en este caso es similar al planteado en el capítulo 3.1 sobre la teoría de la Apropiación Original de Locke.

Otra sugerencia para la reforma del sistema tributario proviene desde el ámbito de los impuestos sobre los costos medio ambientales desarrollado por Pigou en 1920, dicho sistema permite que los costos y beneficios privados se mantengan en correspondencia con los costos y beneficios sociales.

Citando al autor se puede decir que tal sistema lograría que

“aquellos efectos sobre terceros que no son tenidos en cuenta por el mercado (a dicho efecto se le llama externalidad), por ejemplo, el productor y el consumidor de un producto contaminante no tienen en cuenta el perjuicio que la contaminación produce en terceros, por lo que el precio del producto sólo refleja los costes y beneficios privados y no los costes sociales. La solución consiste en hacer que los precios tengan en cuenta los costes sociales producidos por la contaminación, añadiendo al precio de mercado un impuesto unitario” (Informe Conama8 apud Pigou, 2006: 2).

La externalidad puede ser positiva, como en caso de la educación, o negativa como el ilustrado en referencia a la contaminación, el desgaste de los suelos, la utilización de bienes naturales agotables, el monopolio abusivo, entre otros. Dichas externalidades negativas son las que generan una carga impositiva mayor para quienes las producen, las cuales podrían volcarse a la sociedad en su conjunto teniendo como uno de los caminos para la redistribución el financiamiento de la Renta Básica.

Dichas fuentes de financiación permitirían al mismo tiempo que hacen viable la universalidad de la Renta sin subvención directa del Estado, reorganizar el gasto público destinado actualmente hacia los programas sociales focalizados.

Lo Vuolo (2003) lo expresa de una forma muy clara

“hoy se dice que el principio general para la política tributaria es que sea universal y que la política social sea focalizada. Es al revés, nosotros decimos, que la política social sea universal y que la política tributaria sea focalizada en los ricos” (Lo Vuolo, 2003:24).

Por otra parte, cuando se definió a la Renta Básica como un ingreso pagado por el Estado, no se hizo referencia estricta al Estado como Nación, esto quiere decir que podría ser financiada a través de acuerdos extranacionales o por comunidades como la Unión Europea, facilitando la transferencia desde los países ricos hacia los menos afortunados. Convirtiéndose así en un elemento central de la cooperación internacional sin perjudicar la competitividad en el mercado mundial, evitando el traslado del costo de la Renta Básica a los precios de consumo interno.

La crítica neoliberal más difundida en este terreno, es la que dice que redistribuyendo las cargas impositivas (según el sistema propuesto) se desincentivan las inversiones y por lo tanto se intensificaría el desempleo y con ello la miseria. Teorías de equidad como las de Rawls, reinterpretadas por una visión conservadora de la economía y el mercado sostienen a través de su justificación ética este argumento. Como ya se dijo dicho autor defiende un sistema donde las desigualdades serán permitidas siempre y cuando contribuyan efectivamente a los menos aventajados, por tanto

“podría justificar niveles crecientes de desigualdad a partir del supuesto fáctico plausible de que, en este contexto, el intento de reducirlas (como por ejemplo vía sistema tributario) para mejorar la situación de los menos favorecidos podría tener un efecto negativo a largo plazo sobre ellos” (Van Parijs, 1996: 267).

Existe un interesante análisis al respecto dado por Gerardo Cohen (2001: 172-173), en donde se sostiene que estos incentivos o falta de limitaciones (vía impuestos) hacia los más aventajados serían necesarios, en la mayoría de los casos, si primara la mala intención y el chantaje de este grupo y en donde no existiera una real adhesión a la concepción de justicia que define el *Principio de Diferencia* rawlsiano. Cohen describe que la negativa de los mejores dotados a trabajar según su posibilidad de rendimiento se podría deber a tres cuestiones:

A) “la negativa de los más aventajados podría justificarse, por ejemplo, en aquellos casos en los que ellos, genuinamente, quisieran realizar menores esfuerzos de los que se les pide (pero más de lo que se le pide al promedio) en razón del carácter enormemente costoso de las actividades que debiera desarrollar” (Gargarella apud

Cohen, 1999:83), en esta situación podría ser justo pagarles una compensación en relación a su mayor esfuerzo – esto es llamado por Cohen el buen caso -.

B) “la persona aventajada, que preferiría producir menos si es que no se le ofreciera a cambio compensación alguna, aunque la tarea en cuestión (a diferencia de lo que ocurría en el buen caso) no sólo no le supone costos significativos, sino que, más bien, resulta de su agrado” (Opucit). Este caso por ser el más habitual es llamado por Cohen estándar.

C) “Puede ocurrir que el sujeto naturalmente mejor dotado prefiera llevar adelante la actividad que se le pide (...) pero, por otra parte, sostenga de modo estratégico que no quiere llevar a cabo tal actividad, y forzar así a los demás a pagarle más por su actividad. En este caso, nuestro sujeto chantajea al resto de la sociedad, retira su voluntad de tal forma que nos veamos obligados a recompensarlo adicionalmente para que el pueda realizar aquello que en definitiva prefiere realizar” (Opucit). Siendo esta última situación, reflejo de la mala voluntad de los más aventajados y de su mejor posición a la hora de negociar frente a la sociedad.

La crítica a Rawls y su *Principio de Diferencia* es que, según lo expresa Cohen, cada una de dichas situaciones será recompensada de igual manera acorde a tal principio, más allá de la intención de los mejores situados y de la coherencia ética con los principios de justicia a los que supuestamente se adhiere la sociedad como conjunto. Es decir la reciprocidad y la cooperación equitativa en la producción social, parece ser más exigible en el caso de los peores dotados, ya que los que se encuentran en una mejor posición de rendimiento tendrán mayoritariamente incentivos y no obligaciones para producir conforme a su capacidad.

Van Parijs, replicando la parodia de *La Isla de los Pingüinos* de Anatole France (1907)³⁶, fortalece la crítica y destruye de modo muy simple la posibilidad de que tal desigualdad económica pueda ser justificada apelando a criterios de justicia:

“lo que exige el interés público, según decía ante la asamblea del pueblo el portavoz de los granjeros ricos de la isla, ‘es que se pida poco a quienes tienen mucho; de otra manera el rico sería menos rico y los pobres serían más pobres. Los pobres

³⁶ France, Anatole. Traducido al castellano como: *La isla de los Pingüinos*. Editorial Comunicación. Barcelona, 1994.

viven a partir de la riqueza de los ricos; ésta es la razón por la cual la riqueza es sagrada. No la toquéis, sería una maldad gratuita. Tomándola de los ricos no obtendríais grandes provechos porque no sois numerosos y como resultado os privarías de todos los recursos al sumir al país en la miseria” (Van Parijs apud Anatole France, 1996: 267).

Es aconsejable en este punto retomar a Sen, para reforzar la idea de que la pobreza no es sólo una cuestión de recursos, es en última instancia una vulnerabilidad en la capacidad y el poder.

Detrás de un argumento supuestamente objetivo y causal, como el planteado en *La Isla de los pingüinos* se encuentran valores paternalistas y de control hacia los sectores “menos favorecidos”.

Después de todo en razón de que los recursos son finitos, el resultado de esta compensación a los más dotados, más ricos, talentosos, etc. reforzará su posición en la cima. Es decir, siempre estarán más arriba de alguien, y si esto se justifica por principios éticos no es esperable que los de más abajo se conformen sólo por tener mayor porción en la distribución, pues siempre serán el piso aunque el piso esté más alto.

Con esta crítica exhaustiva al *Principio de Diferencia*, no se está pretendiendo la igualación de resultados o bienestar, lo que se intenta decir es que la capacidad de negociar incentivos o cargas impositivas no puede ser justificada de acuerdo a tal principio. No se está defendiendo aquí que la métrica para la acumulación de riqueza sea algo distinto al trabajo o al esfuerzo, lo que se dice es que el rendimiento productivo no es siempre un reflejo imparcial para medir la justicia en la distribución, y menos aun proveer de la justificación para la desigualdad.

6. Potencialidades de la Renta Básica Ciudadana.

Para avanzar en la comprensión de las características de la Renta Básica y su implicancia en la ampliación de los márgenes de libertad, se propone en este Capítulo su análisis en relación al mercado de trabajo, dando cuenta de sus numerosas ventajas y retomando sus desafíos y posibles críticas. Se advierte nuevamente que la Renta Básica

permite el desarrollo de planes de vida independientes del mercado, pero a su vez mejora las condiciones de quienes eligen optar por un trabajo.

Como introducción a modo de síntesis, se propone la clasificación de sus potencialidades, siguiendo a Daniel Raventós (2003: 9-10):

- **“Permite una mayor flexibilidad del mercado del trabajo”**. Entendida como adaptación a los cambios del mercado acompañado con una mayor protección para el trabajador. Expandiendo además su capacidad para elegir otras posibilidades como por ejemplo el autoempleo, el trabajo a tiempo parcial o el cooperativismo.
- **“Permite otro reparto del trabajo y no solamente del empleo o trabajo asalariado”**. Siguiendo la definición prestada por Van Parijs, se entiende al trabajo como

“(…)una actividad que está vinculada a la producción (sea placentera o no) de un beneficio que es externo a la ejecución de la misma actividad – y que por tanto, también es capaz de ser disfrutado por otros-” (Van Parijs, 1996: 169).

Se pueden clasificar a tales actividades en tres tipos de trabajo: el remunerado, el doméstico y el voluntario. Las personas son más libres de decidir cómo y cuándo prestan su fuerza de trabajo a cambio de una retribución económica o no. La posibilidad que da la Renta Básica Ciudadana al garantizar un ingreso mínimo, permite (en un escenario con la población bien educada y de libre acceso a la información) cubrir las necesidades de desarrollo desde el inicio y al no estar preocupados constantemente por su satisfacción garantiza una mayor desvinculación entre renta y trabajo, profundizando el ejercicio de la libertad, la autonomía y autorrealización de las personas.

- **“Suaviza, atenúa la aversión al riesgo y permite una mayor posibilidad de iniciativas emprendedoras”**. En la mayoría de las iniciativas emprendedoras la falta de capital inicial mínimo amedrenta las posibilidades para un desarrollo progresivo y sustentable de los emprendimientos, no sólo en cuanto a la inversión disponible sino también a la urgencia por ganancias inmediatas que permitan la subsistencia de los involucrados. La Renta Básica les permitiría iniciar, al menos de forma mucho más segura que en la actualidad, el proyecto empresarial sin la dependencia del éxito inmediato para sobrevivir.

- ***“Favorece a que los trabajos no atractivos o peligrosos que poca gente desea aumenten su remuneración”***. Porque al no jugar el chantaje de la supervivencia, el poder de negociación de los que suelen aceptar este tipo de trabajos mejora. Se acostumbra decir en este punto, que el riesgo de la propuesta es que podrían existir trabajos que nadie estaría dispuesto a aceptar, en realidad lo que se propone es incluir en el libre juego entre oferta y demanda el elemento de la Renta Básica, más los controles de seguridad laboral existentes.
- ***“Evita las ‘trampas’ de la pobreza o el desempleo”***. La trampa de la pobreza es sorteada porque la Renta Básica Ciudadana es compatible con otras fuentes de ingresos, los ingresos del trabajo incluidos. Así se evitan conductas fraudulentas en ciertos individuos no pobres para calificar como beneficiarios, esta característica deriva de su carácter universal e imprescriptible . La trampa del desempleo es un caso especial de la trampa de la pobreza y contempla a aquellas situaciones en las que es más rentable no aceptar un trabajo remunerado que perder la prestación.

“Actúa sobre la oferta de trabajo e intenta convertir a los desempleados involuntarios en desempleados voluntarios” (Van Parijs, 1996: 140).

- ***“El poder de negociación y las estrategias de las relaciones laborales se alteran ya que la parte más débil de la relación laboral es un poco menos frágil”***. El empleador, a falta de otras medidas, seguiría conservando gran parte del dominio de su empresa, pero una Renta Básica ciudadana reforzaría el salario de reserva del trabajador. Y esto conllevaría el aumento de la capacidad de elección.

“La presencia de un ingreso incondicional notorio lo que hace es, precisamente, transformar (en este aspecto) el mercado de trabajo en un mercado como cualquier otro, haciendo que sistemáticamente exista una opción alternativa disponible para los vendedores” (Van Parijs, 1996: 251) de la fuerza de trabajo.

- ***“La Renta Básica desliga los trabajos de la renta percibida, posibilitando una valoración de estos trabajos por sus propiedades intrínsecas”***. Una Renta Básica

quizás ayude a mucha gente a ejercer la actividad que prefiera aunque esté peor remunerada.

- ***Desincentiva el clientelismo político.*** Ya que el acceso es libre, esto es de suma importancia para garantizar la transparencia en los procesos para su obtención sobre todo en países latinoamericanos en donde este tipo de corrupción es muy extendida³⁷.

Todo esto posibilitaría no solo un real libre acceso a las oportunidades del mercado sino que también esquivaría el fantasma de la estigmatización, cosa que no logran las políticas de equidad actuales.

6.1 Mitos sobre la Renta básica Ciudadana

A pesar de estas ventajas la Renta Básica Ciudadana como política universal no ha sido de las más populares (a nivel político) en los distintos países que adoptaron políticas de Renta mínima, las cuales en su mayoría son focalizadas. Generalmente con una cobertura limitada hacia los grupos mas débiles a través de pensiones, o hacia aquellos excluidos del mercado laboral por casos extremos de crisis económicas, pobreza estructural, entre otros factores. La característica más saliente de este tipo de Renta es su carácter mínimo, en el sentido de que sus montos se encuentran por debajo de los necesarios para cubrir la canasta básica.

La elección de los montos a cubrir y el alcance de la Renta responde no sólo a los desajustes que podría ocasionar en el presupuesto nacional, que como se explicó en el capítulo 5.1 son evitables, sino que está teñida por discursos que proclaman al ***“mercado como a única fonte de regularização dos mínimos sociais”*** (Faleiros, 1997:11). Sumado a los

³⁷ La política asistencial de subsidios *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* de la Argentina (discutida en el último capítulo), politizó la distribución de los fondos del Estado a través del intercambio de votos por Planes, esto se debió no sólo a su carácter focalizado sino también a un Estado promotor de mecanismos clientelistas, convirtiéndose en una política que dista del objetivo de erradicar la pobreza y se acerca más a lo que podría denominarse control social o gerenciamiento de la pobreza. Para ampliar este concepto se recomienda leer el artículo de María Echart (2000).

Por otra parte, no previó mecanismos de reclamo ante la negativa de algunas solicitudes, quedando claro que la decisión de pertenecer o no al Plan respondía a criterios discrecionales de cada uno de los Municipios y sus respectivos Jefes Políticos. (Arcidacono, Poliar y Royo, Laura, 2007).

“mitos” sobre las consecuencias de implementar una política universal de Renta Básica, que según sus opositores llevaría a :

- Desalentar el trabajo como forma de vida
- Quitar estímulos a la productividad

No es difícil imaginar argumentos que echan por tierra dichos mitos, el texto de Claudio Katz (2006) es muy convincente al respecto:

“¿Pero qué relación existe entre un subsidio a las necesidades básicas y esa pérdida de incentivos? ¿Por qué un individuo bien alimentado, educado y desprovisto de la angustia por la subsistencia trabajaría a desgano? Más bien cabría imaginar lo contrario y advertir como cierta garantía de bienestar mínimo potenciaría el desempeño laboral” (Katz, 2006: 3).

La Renta Básica Ciudadana no afectaría negativamente el estímulo de los trabajadores. Aún cuando la posibilidad de vivir dignamente sin trabajar se convirtiera en una opción realizable para toda la población, cabría esperar que no se efectuara un abandono masivo del mercado laboral, ya que como se propuso en los dos primeros Capítulos, el trabajo supone para mucha gente más que el ingreso y se vincula también con bienes no pecuniarios. El impacto sin embargo, se dirigiría hacia las ganancias de los empleadores, modificando al mismo tiempo el modelo de organización de trabajo salarial.

Además, existen formas de trabajo no remuneradas monetariamente con alta valoración social, las cuales se efectúan independientemente del ingreso percibido, de hecho se verían motivadas cuando las necesidades de desarrollo de quien las realiza están cubiertas. Por lo que no recibir remuneración por algunas formas de trabajo no es igual a “estar haciendo nada”.

“Lo que importa desde este punto de vista no es que las personas deberían trabajar, sino que deberían tener derecho a trabajar, en el sentido fuerte de tener una oportunidad real” (Van Parijs, 1996: 157).

Por otra parte, es posible un impacto positivo (a mediano y largo plazo) sobre los rendimientos y adaptaciones de la producción y el mercado. La mayor incidencia sería a

través de una mejor capacitación y calificación de la población, quien al tener asegurada de manera estable una renta, contaría con un ingreso “excedente” para invertir en educación. Además, al no ser el trabajo asalariado la única forma de acceso al mercado, se posibilitaría un dinamismo laboral regulado por los reales intereses de los trabajadores y las demandas de consumo (dicha ventaja ya fue explicada anteriormente).

Después de todo, el modelo de producción y organización del trabajo capitalista es el que genera sus propias ineficiencias y estancamientos productivos, al crear de forma sistemática desempleo masivo involuntario, desaprovechando

“enormes cantidades del recurso productivo más valioso para la sociedad: la fuerza de trabajo humana” (Van Parijs, 1996: 241).

7. Políticas Sociales de Renta Básica en países de Cono Sur.

En este Capítulo se analizarán líneas generales de las políticas Asistenciales similares al concepto de Renta Básica en países de América del Sur, tomando como ejemplo a Argentina, Brasil y Uruguay. Dichos países desarrollaron modelos de “Renta Básica” cuya implementación es en general focalizada y en algunos casos gradual, constituyéndose en una interpretación débil de los principios defendidos en este Ensayo. La Renta Básica es trasformada en política social a través de su carácter mínimo y no ciudadano (en general vinculado a los conceptos de necesidades básicas, líneas de pobreza o indigencia), abarcando aquellos sectores excluidos social y/o laboralmente del mercado.

7.1 Inserción regional: América Latina

Primero se hará una breve puntualización acerca de la Política Social en América Latina y su contexto de ejecución.

Es mundialmente sabido que la región latinoamericana se caracteriza por mantener los niveles de desigualdad más altos de todo el mundo, es decir la brecha entre pobres y ricos más grande, incluso mayor que en Asia y África. También es comprobado por los

economistas, que aunque no es un continente pobre (debido a las riquezas naturales con las que cuenta) sus características institucionales, históricas, políticas y su ubicación en el mercado mundial, hacen que el problema de la pobreza sea más una cuestión de distribución que de recursos.

“América Latina tiene un ‘exceso de desigualdad’: si el nivel de desigualdad fuera el mismo que en los países con tasas comparables de desarrollo, la tasa de pobreza se reduciría a la mitad” (Hoffman y Centeno, 2004: 101).

“Durante los noventa el índice de Gini ³⁸ aumentó en casi todos los países (salvo Colombia y Uruguay), ubicándose entre 0,45 (Uruguay) y 0,65 (Brasil)” (Lo Vuolo, 2005:2) .

En cuanto a los sistemas de protección social para disminuir esta brecha, se siguió históricamente en la mayoría de los casos con las “recetas” importadas tanto de Europa como de Estados Unidos (la más reciente proveniente del consenso de Washington). Muchas veces convirtiéndose en verdaderos laboratorios de políticas sociales extraídas de países tradicionalmente dominantes.

“Los sistemas de protección social en América Latina, especialmente en los países considerados ‘pioneros’, se fundaron con vocación universalista e inspirados en algunos modelos europeos. No obstante, se desarrollaron de forma fragmentada, desigual y con serios límites para expandir su cobertura, de forma tal que, en los años setenta, mostraban sistemas bastante amplios con una morfología “híbrida” en relación con los tradicionales modelos de Estado de Bienestar europeos” (Lo Vuolo, 2005: 1).

A partir de la década del 80, con el fortalecimiento de las llamadas corrientes “neoliberales” y la salida de gobiernos de dictadura, se optó por políticas sociales de vocación mínima alentando reformas estructurales del Estado, promovidas por los Organismos Internacionales de asistencia técnica y Financiera (BID, FMI, BM, entre otros). Se

³⁸ ***“Los porcentajes de la población ordenados de los más pobres a los más ricos se representan en el eje horizontal y los porcentajes del ingreso disfrutado por el x % inferior de la población se representan en el eje vertical. Obviamente, 0 % de la población disfruta del 0 % del ingreso y 100% de la población disfruta de todo el ingreso. Por lo tanto, una curva de Lorenz será simplemente la diagonal, pero en ausencia de la igualdad perfecta, los grupos de ingreso más bajo tendrán una porción del ingreso proporcionalmente menor. El coeficiente de GINI es la razón de la diferencia entre la línea de igualdad absoluta (la diagonal) y la curva de Lorenz a la región triangular que se encuentra debajo de la diagonal”*** (Sen, 2001:47 – 49).

multiplicaron las políticas de desmantelamiento y retracción de las instituciones públicas heredadas del pasado, incluyendo aquellas que la literatura identifica como "difíciles de reformar" (como lo son los sistemas de pensiones). Todo esto llevaría, según sus defensores, a sistemas de seguridad social más eficientes y eficaces. (Moreira, 2002: 1-4)

Durante la década del noventa se presenció una creciente desregulación del mercado laboral, acompañando los procesos globales de flexibilidad, teniendo sus consecuencias más notables durante las crisis del 2000.

"El desempleo abierto promedió 9%, con tendencias crecientes, llegando a comienzos de esta década a 20% en Argentina y 16% en Uruguay, Colombia y Venezuela. Al mismo tiempo, cayó la participación del empleo público; se profundizó la "tercerización" del empleo, aumentando los servicios de baja productividad; dos tercios del empleo creado fue informal (incluyendo a los "micro emprendimientos"), con contratos inestables, sin cobertura de seguros sociales y mayor cantidad de horas trabajadas. El empleo asalariado aumentó, pero con contratos inestables y sin registro, tanto para los hombres como para las mujeres" (Lo Vuolo, 2005: 3).

En la actualidad América Latina parece estar viviendo un nuevo ciclo de crecimiento económico, pero todavía están en estudio los impactos reales de este cambio sobre el desarrollo económico de la Región y su repercusión en los sectores sociales. Por el momento no se han registrado variaciones significativas en los sueldos y salarios (con excepción de Uruguay).

"Esto permitió que las empresas se apropiaran de la mayor parte de las ganancias de productividad y de competitividad de estos años, estableciendo un nuevo "techo" para el costo salarial. Si bien la desocupación baja luego de muchos años de crecer, lo hace muy levemente y de manera heterogénea. Junto con la escasa creación de empleo, crece la informalización y precarización del empleo, aumenta la brecha de los salarios entre el sector formal e informal y la dispersión de la distribución de ingresos entre los trabajadores" (Lo Vuolo, 2005: 4).



7.2 Argentina

“El proceso de empobrecimiento del país, la escalada exponencial de la pobreza en los últimos años, se ha dado conjuntamente con un proceso de mayor concentración de riqueza, con un proceso de enriquecimiento nunca antes conocido de ciertas capas de la población. Esto nos lleva a decir (...) que hay pocos países como la Argentina donde se pueda demostrar que la pobreza no es ni un problema de vagos, ni un problema de programas sociales mal focalizados, sino que la pobreza es el resultado de un proceso de regresión en la distribución del ingreso y de la riqueza de una intensidad poco conocida en América Latina” (Lo Vuolo, 2005: 14).

El Programa **Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)** se constituyó hasta fines del 2007 como la principal política de asistencia llevada a cabo desde el Estado, por su amplitud (alcanzó a 2 millones de personas aproximadamente) y por ser casi la única política social de la Argentina que no incluía el elemento contributivo de los clásicos programas de seguridad social.

Su origen fue en el año 2002 en plena crisis de devaluación financiera, cuando el Gobierno declaró el Estado de Emergencia Ocupacional Nacional³⁹. En ese momento se decidió implementar un programa transitorio de Renta de Inserción, que se abocara a la superación de la “contingencias” que elevaron fuertemente las tasas de desocupación y pobreza registradas antes de la crisis. Su financiamiento fue logrado en gran parte por el apoyo de fondos externos a través de préstamos del Banco Mundial.

La Renta por persona que subvenciona es de 50 dólares (monto que ha variado levemente en el periodo 2002-2006), lo que significa que

“Este ingreso ya no cubre siquiera la mitad de la canasta básica de alimentos y representa un quinto del monto necesario para alcanzar el status de pobre” (Katz, 2006: 7).

³⁹ Decreto 25561 50/2002. Gobierno Nacional de la República Argentina.

La contrapartida por dicho ingreso se realiza a través de la participación obligatoria de los usuarios en empleos o capacitación a tiempo parcial, organizados desde los proyectos sociales de cada Municipio. Generalmente dichos proyectos son direccionados hacia actividades para la comunidad o hacia la cobertura de aquellos servicios no satisfechos adecuadamente por los entes públicos. También se motiva la nivelación educativa y formación profesional. Son tareas de baja calificación y productividad, ocupando no menos de 4 horas ni superando las 6 horas diarias.

El PJJHD se establece como una adaptación de los modelos de *renta de inserción* utilizado en varios países de Europa⁴⁰, los cuales consisten en

“la concesión de una renta mínima por parte de los poderes públicos, a aquellas familias o personas que se encuentren en una situación de pobreza o exclusión. Como la finalidad principal del programa es la integración social y la inserción laboral, los beneficiarios están obligados a firmar y cumplir el convenio de inserción o reinserción social y/o laboral que se acuerde en cada caso” (Iglesias Fernández, 2001:17).

Esto suele incluir el compromiso por la búsqueda de empleo o la asistencia a planes de formación que mejoren la empleabilidad de los beneficiarios. En muchas circunstancias, sin embargo, dicho compromiso de reciprocidad entre la asistencia y el individuo configura una parodia del desocupado, ya que culpabiliza unilateralmente a la persona como si realmente su situación de exclusión dependiera exclusivamente de su falta de voluntad, dejando explícita la relación entre el derecho/deber de trabajar discutido en los primeros Capítulos del Ensayo.

Los requisitos para acceder a este beneficio son, para el caso Argentino:

- 1) ser jefe o jefa de hogar desocupado/a; 2) tener hijos menores de 18 años a cargo o las mujeres certificar su estado de embarazo o hijos con discapacidad a cargo sin límite de edad; 3) certificar la asistencia escolar regular y cumplir planes de vacunación de los hijos menores; 4) no participar de otros programas sociales;

⁴⁰ Un antecedente histórico en este sentido lo constituyen las Work House reseñadas en el primer capítulo. En la actualidad a pesar de que los programas que articulan la asistencia / trabajo han matizado el carácter penoso de las works houses, sus fundamentos ideológicos parecen no haber evolucionado tanto, países como Estados Unidos, España y Francia son pioneros en esta nueva generación de políticas de “*inserción*”.

5) Los mayores de 60 años deberán ser desocupados y no tener beneficios provisionales. (Bermúdez, 2006: 16-17)

Se destaca además que las inscripciones para el programa se cerraron en mayo de 2002 a pocos meses de iniciado el mismo, aceptando luego sólo aquellas solicitudes derivadas por expediente judicial.

En caso de que los beneficiarios logren un empleo a nivel privado, el ingreso monetario se mantiene por un tiempo y se compensa con el salario, convirtiéndose en un mecanismo que subvenciona al empresario, ya que el empleador podrá descontar del sueldo de los primeros 6 meses el equivalente al monto del ingreso recibido por el programa, también pagará el 50 % de los aportes patronales.

No es difícil proponer algunos cuestionamientos fuertes a la implementación de un pseudo "Ingreso ciudadano" como el antes reseñado: - el beneficio no toma en cuenta el tamaño de la familia, siendo una renta homogénea por jefe de hogar; - incluye (en teoría) sólo a la población pobre que es "desempleada" generando una sobreoferta de trabajadores ficticia,

"La injusticia de esa discriminación se percibe claramente y a veces es muy fastidiosa, por ejemplo, cuando las mujeres que cuidan de sus hijos en casa reciben un ingreso o no lo reciben dependiendo de que se suponga que estarían dispuestas o no a aceptar un trabajo" (Van Parijs, 1996: 141);

se ha corroborado que la mayoría de los usuarios del programa son mujeres que no buscan trabajo pero se aproximan a este tipo de política por el ingreso monetario⁴¹; - excluye a la población desempleada que no es pobre, por lo que no necesariamente bajarán los índices de desocupación; - el monto es demasiado reducido para superar la situación de pobreza (representa el 20 % de lo necesario para alcanzar la línea de pobreza); - el presupuesto global del programa es demasiado bajo en relación a la "brecha de pobreza" existente; - no comprende a jóvenes sin hijos o adultos mayores sin menores a cargo, sabiendo que ambos grupos tienen una alta dificultad para la inserción laboral; - motiva a la "trampa de la pobreza y

⁴¹ ***"El 64% de los beneficiarios son mujeres, cuando ninguna estadística laboral dice que el 64% de los desempleados son mujeres"***. (Lo Vuolo, 2003 :18)

del desempleo” por dos vías: a través de la ocupación en actividades no registradas e informales que no conllevarían la anulación de la participación en el programa y desincentivando la búsqueda de otro tipo de empleo; - subvenciona (al menos en los primeros meses) al empresario, aumentando su poder de capital, sin que esto repercuta necesariamente en la creación de nuevas fuentes de trabajo ya que la fiscalización de las condiciones del contrato luego de los 6 meses no es implementada adecuadamente; - existe un bajo control sobre las responsabilidades de los Municipios para su distribución y focalización, quedando a criterio muchas veces de cada feudo político.

“En los hechos, el programa alienta la precariedad laboral y funciona como un mecanismo de cooptación de lealtades y voto cautivo, que ha mostrado ser decisivo en recientes coyunturas electorales. Prueba de ello son las constantes denuncias de ‘fraudes’ en su uso, como el pago de beneficios a empleados públicos, los ‘intermediarios’ que comercializan los beneficios, etc. (...) Gracias a este tipo de programas, hoy hacer política en América Latina es tener control sobre la distribución de los beneficios” (Lo Vuolo, 2003. 10).

En conclusión no se puede definir claramente que tipo de política social pretende ser el Programa *Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, pero si sabemos que no ha logrado ser una política eficaz contra la pobreza ni contra el desempleo.

Teniendo en cuenta lo anterior y coherente con la declaración de Emergencia Ocupacional que hoy el Gobierno Argentino pretende superada, en la actualidad se ha optado por la redefinición de la Política Social a través, principalmente, de la reformulación del PJJHD. Esta vez considerando los derechos y obligaciones de la familia como eje prioritario.

De este modo aunque el PJJHD aún mantiene su vigencia (integrando actualmente a 1.030.000 personas), el giro de los planes sociales intenta realizar un progresivo pero contundente cierre del programa sin que esto implique un empeoramiento de las situaciones económicas de las familias participantes, a través de la transición gradual hacia:

1. El **Programa Familias para la Inclusión Social** (Del Ministerio de Desarrollo Social) destinado hacia personas que de forma voluntaria deseen incorporarse al mismo renunciando al PJJHD. El nuevo programa puede ser asimilado como una de

las formas de asignaciones familiares no contributivas, teniendo las siguientes características: podrán acceder solo aquellas familias que anteriormente cubría el PJJHD, clasificadas por los Municipios como "inempleables" o con baja probabilidad de empleabilidad y con un nivel educativo inferior a secundaria completa. El titular deberá tener a cargo por lo menos dos menores de hasta 19 años de edad o discapacitados sin límite de edad, se deben realizar como contraprestación los controles de salud de los menores y asegurar su asistencia escolar. Se elimina la obligación de la contrapartida laboral existente en el anterior programa. Los montos varían según el número de menores siendo el máximo de acumulación 5 niños o jóvenes; y por último permite la complementariedad con otros ingresos siempre que no se supere el Salario mínimo vital móvil (\$ 800 pesos argentinos). Por otra parte se prevé el fortalecimiento del subsidio con talleres de promoción educativa y sanitaria para los titulares y menores.⁴²

2. **Los Seguros de Capacitación y Empleo** (dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). Esta modalidad implica además de una contrapartida en dinero, la participación en programas de inserción o reinserción laboral, formación profesional y empleo transitorio. A diferencia de las tareas del PJJHD, estas se organizan en relación directa a las necesidades de empleo y a la especialización profesional, aumentando la vinculación con las oportunidades de empleo formal a través de la Red de Oficinas Públicas de Empleo Nacionales que ofician como mediadoras entre oferta y demanda laboral.

Los actuales beneficiarios del PJJHD que califiquen como posibles futuros trabajadores formales, podrán participar voluntariamente de dichos programas y a cambio percibir como incentivo \$225 pesos argentinos, lo que equivale a \$75 pesos más que los transferidos por el PJJHD. Además se les computará el tiempo de permanencia en el seguro como acreditación para los aportes jubilatorios o de pensiones. Durante la participación al programa, que tendrá un plazo máximo de dos años por persona, el individuo genera el compromiso de realizar y ejecutar un plan de búsqueda laboral, asistir a talleres de orientación o formación laboral y

⁴² Página web oficial del Ministerio de Desarrollo Social de la República Argentina. www.desarrollosocial.gov.ar

aceptar las ofertas de trabajo que se le propongan de acuerdo a su calificación y experiencia⁴³.

El sistema metodológico es similar al desarrollado en los Clubes de Empleo Europeos y a las incipientes experiencias Latinoamericanas de Oficinas Públicas de Empleo.

El Programa *Familia por la inclusión Social* fue creado en el 2004, para la migración exclusiva de los beneficiarios del PJJHD que fueran considerados inempleables. Es decir se destina casi exclusivamente a: _mayores de 60 años y _a mujeres con hijos menores sin vinculación a redes de atención de la infancia, y por tanto con poco tiempo "excedente" para destinar a la obtención y mantenimiento de un empleo formal.

Es de destacar que si bien el traspaso es voluntario, la clasificación como "empleable" o "inempleable" se encuentra a cargo de los Municipios en coordinación con el Ministerio de Trabajo, no existiendo mecanismos de reclamo que permitan reconsiderar la categorización y por tanto la posibilidad de optar entre los **Seguros** y el programa **Familia**.

En los primeros años de funcionamiento el traspaso de beneficiarios fue lento intensificándose en el 2007, alcanzando la cobertura de 410.000 personas⁴⁴.

La crítica más frecuente que se le realiza al Programa *Familia* tiene que ver justamente con el subconjunto de beneficiarias o receptoras constituido por las Jefas de Hogar. A quienes por una parte se motivó en plena crisis económica a "abandonar" su contexto domiciliario para posibilitar su reinserción social a través de tareas comunitarias; y por la otra al cabo de un par de años se les propone retomar su cotidianidad familiar para hacerse cargo de las responsabilidades familiares que supuestamente dejaron de cumplir. Lo que pocas veces se considera es que una de las posibles causas de la inempleabilidad de las Jefas de Hogar, tiene que ver con la falta de recursos institucionales y sociales destinados al cuidado y soporte de los menores.

⁴³ Página web oficial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Argentina. www.trabajo.gov.ar

⁴⁴ Página web oficial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Argentina. www.trabajo.gov.ar

El sistema de *Seguros de Capacitación y Empleo* también surge en el 2004, pero su objetivo trasciende a los beneficiarios del PJJHD aunque pretende nutrirse del subgrupo de “empleables”, quienes en su mayoría son hombres. Si bien este nuevo régimen de transferencias posee mayores potencialidades de fortalecimiento laboral, la incorporación de antiguos receptores del PJJHD ha sido menor a lo esperado por las declaraciones oficiales. Participando hasta el 2008 tan solo 32.000 personas, lo que representa un 2 % (aproximadamente) de la población total del PJJHD inscrita originalmente. Dejando al descubierto la primacía de inactivos dentro de los beneficiarios del Plan y su forzada máscara de desocupación a fin de lograr la transferencia económica.

7.3 Uruguay

“El Uruguay de los noventa, optó por un modelo social y económico que tuvo como ejes fundamentales: - la apertura externa irrestricta (...) - la desregulación de una parte importante del relacionamiento entre el estado y la sociedad, que ya se había dado en el ámbito financiero y de la fijación de los precios, pero que se extendió al ámbito de las relaciones laborales (...) - la inexistencia de políticas productivas selectivas y de subsidios a las actividades nacionales, salvo para las grandes inversiones (...) apoyada en un fuerte atraso cambiario” (Instituto Cuesta Duarte, 2004: 3).

Durante la crisis regional del 2000, la “robusta” sociedad de clase media uruguaya se vio afectada fuertemente, demostrando que no era ni tan robusta ni tan media. Quedando enmarañada en una crisis financiera producto de una sinergia entre los procesos de desregulación iniciados en la dictadura e incrementados en la década del 90, la devaluación regional, sumados a una política social disminuida y sectorializada por las reformas del Estado.

A pesar de ello Uruguay supo mantener los índices de desigualdad más bajos de la región (aunque en la región más desigual del mundo), pero en una población donde la pobreza se extendió de forma sorprendente aunque no necesariamente sorpresiva.

Los pasos más notorios contra el avance de la exclusión y la pobreza se dieron recién en el año 2005, con la entrada de un nuevo gobierno y la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)⁴⁵. Entre sus objetivos más notorios se le encomendaba al Ministerio:

(...) Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación, mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de sus condiciones de vida, y de su integración social. (...) Diseñar, organizar y administrar un sistema de identificación, selección y registro único de los núcleos familiares y /o individuos habilitados para acceder a los programas sociales, sujeto a criterios de objetividad, transparencia, selectividad y temporalidad. (...) Implementar, ejecutar y coordinar Programas de Atención a la Emergencia Social (...) (Bermúdez, 2006: 50).

Al poco tiempo de instaurado el Ministerio se declara mediante la Ley nº 17.869 la situación de emergencia social del país, dando inicio al *Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social* (PANES) que culminó en Diciembre de 2007. Bandera política para el programa del EP-FA-NM⁴⁶ ganador de las últimas elecciones de gobierno.

Para ser beneficiario del Panes (o protagonista, como le gusta decir a la actual Ministra de Desarrollo Social Marina Arismendi), se tomó como parámetro de selección el promedio del ingreso familiar, que no podía superar los 1300 pesos uruguayos (aproximadamente) per capita. Siendo el valor de una canasta básica de alimentos y por el cual se mide el índice de indigencia. De modo que estuvo dirigido únicamente a la población de extrema exclusión económica. Se tomaron en cuenta además las condiciones de la vivienda, el acceso a la salud y el nivel educativo alcanzado. (Bermúdez, 2006: 25)

En sus inicios dicha admisión era independiente de la conformación del hogar, pero luego cuando la realidad superó a las estadísticas que anticipaban el número de cobertura, se

⁴⁵ Anteriormente, en plena crisis se desarrollaron políticas de emergencia fuertemente focalizadas, transitorias y aisladas entre sí, principalmente en la capital del país. Ejemplo de ello fueron: Los Jornales Solidarios, Barrido otoñal, Plan Invierno.

⁴⁶ Coalición Política de izquierda denominada: Encuentro Progresista_ Frente Amplio_ Nueva Mayoría.

priorizó a los hogares con niños. Alcanzando el beneficio a unos 80.000 hogares según datos oficiales, equivalente a 330.000 personas.

El beneficio más extendido del Programa de Atención a la Emergencia fue el llamado “**Ingreso Ciudadano**”⁴⁷, que cubría a todas las familias integrantes del Panes. Se trataba de la asignación de un ingreso de 1400 pesos uruguayos (aprox.) mensuales por hogar. La prestación se concedía a cambio de que el hogar se responsabilizara de los controles sanitarios de todos los miembros de la familia en especial de los niños y mujeres embarazadas, la asistencia escolar de los menores y la realización de actividades comunitarias⁴⁸.

Dicho ingreso se otorgaba mientras el hogar permaneciera en situación de indigencia, siendo por lo tanto temporal y restrictivo. Por consiguiente de “Ingreso ciudadano” sólo tenía el nombre, ya que no se constituyó como política universal, era provisorio y presumía una contrapartida en cuanto a los acuerdos de responsabilidad de la familia por cumplir con los controles sanitarios y educativos.

A su vez a los hogares Panes se les proveía de una tarjeta magnética que funcionaba como transferencia económica para la compra de alimentos y artículos de higiene personal o del hogar. El monto en este caso tenía correspondencia con el número de personas del hogar en riesgo nutricional, es decir menores de 18 años y mujeres embarazadas. Dicho monto variaba desde los 300 pesos uruguayos hasta los 800. Este beneficio se mantuvo aún luego del cierre del Panes incorporándose a la nueva política de Alimentación Nacional.

Un subcomponente destacado del PANES lo constituyó el programa **Trabajo por Uruguay**, el cual asume una estrategia similar a las Rentas de Inserción existentes en otros países. La diferencia con la Argentina es que en este caso la participación no era obligatoria. Es decir, los beneficiarios del Panes interesados en realizar trabajos transitorios comunitarios o de valor público, a cambio de duplicar su *Ingreso Ciudadano*, podían inscribirse

⁴⁷ Además se desarrollaron los siguientes programas: Restitución de derechos básicos, Emergencia Sanitaria, Acuerdos para el acceso al agua y saneamiento, Plan alimentario Nacional, Mejoramiento del Hábitat, Campaña de derecho a la identidad, Trabajo por Uruguay, Rutas de salida, Proyectos de crédito accesible (POP, FIL), Atención a los sin techo, Clasifica Uruguay, Maestros Comunitarios, entre otros.

⁴⁸ La realización de actividades comunitarias se realizaba a través del programa *Rutas de Salida* donde participaban obligatoriamente los titulares del Panes que eran sorteados por el Mides, lo cual representó un bajo porcentaje en relación al total de beneficiarios.

voluntariamente para el sorteo de plazas. El objetivo de dicho programa fue la promoción de oportunidades de formación socioeducativa a través del trabajo.

Al finalizar el 2007 y luego de treinta meses de gestión, habían participado del mismo 15684 personas representando a 15120 familias (19% del total de hogares Panes).

Las principales debilidades de este tipo de Programa (*Ingreso ciudadano y Trabajo por Uruguay*) se relacionan con su carácter focalizado y son compartidas con las del Programa *Jefas y jefes de Hogar Desocupados* de la Argentina. El monto en dinero es muy bajo, se toma a la familia como unidad receptora independientemente de su conformación, entre otras ya señaladas. Sin embargo, supera al argentino al menos en un sentido, la integración al programa supone como requisito la percepción de ingresos inferiores a un monto "x", independientemente de las fuentes de ingresos. Es decir, se podía estar ocupado y aun así integrar el Panes siempre y cuando no se superara un ingreso familiar correspondiente a la línea de indigencia en relación al número de personas.

Pero quizás la crítica más relevante para el objetivo de este Ensayo, es la que deriva de la atención de carácter paliativo de una situación estructural y multidimensional, cuyo riesgo mayor se corre al intentar hacer de una política de emergencia la principal forma de atención a la exclusión del sistema capitalista.

A pesar de ello, se prevé para el 2008 la sustitución del Panes por el ***Plan de Equidad*** (y la consecuente suspensión del "Ingreso Ciudadano"), este último pretende avanzar en el fortalecimiento de las capacidades institucionales desarrolladas por su antecesor⁴⁹.

Por otra parte, considerando que la situación de emergencia nacional ha sido superada, sus líneas estratégicas responderían a una integración más efectiva de la población como totalidad, ampliando su accionar más allá de las situaciones de extrema exclusión.

Sin embargo, si se leen los componentes previstos se entenderá que el foco sigue estando puesto mayoritariamente en los sectores "socio vulnerables", configurándose como

⁴⁹ Se tomará como referencia el Documento presentado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en diciembre de 2007, denominado ***Plan de Equidad***. Impreso por IMPO y disponible en la página oficial del Ministerio de Desarrollo Social. www.mides.gub.uy

un sistema de protección que mantiene el carácter mixto de la seguridad social uruguaya. Coexistiendo prestaciones universales con políticas de “discriminación positiva”. En este sentido la transición será todo un desafío.

Se destacan como soportes “novedosos” del nuevo Plan de Equidad, sean estos programas de la órbita del Mides o directrices de la política nacional, los siguientes:

- La *Reforma Tributaria*: este componente es parte fundamental de los lineamientos de la política económica nacional y se configura como un elemento imprescindible para la promoción de los nuevos patrones de distribución que pretende el Plan de Equidad, a pesar de ser un mecanismo que lo trasciende. Sus objetivos son:
“Promover una mayor equidad tanto horizontal como vertical, (...) Incrementar la eficiencia del sistema tributario, (...) estimular la inversión productiva y el empleo” (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2007: 28).
En este sentido la implementación de un nuevo sistema de IRPF ha significado un cambio importante en relación a los propósitos planteados, a su vez a sido la acción económica más contundente a nivel de la opinión pública.
- El *Sistema Nacional Integrado de Salud*: además de prever una mejora en la calidad de los servicios, especialmente en relación a la atención primaria, pone en funcionamiento el Fondo Nacional de Salud (FONASA). El cual permite que el aporte monetario de los usuarios de las instituciones públicas y privadas de salud se realice en función del ingreso y conformación del hogar, lo que implica además cuotas diferenciales por edad y sexo.
- Las Transformaciones en el *Sistema de Asignaciones Familiares*: Antes de la existencia del Panes y desde 1999, el beneficio de las Asignaciones se constituyó como uno de los sistemas de protección no contributivos más extendidos del país, en relación a la población que cubría. Pudiéndola tramitar además de los trabajadores formales que aportaban por dicha transferencia, las madres solteras o padres desocupados catalogados como “hogares de bajos recursos”. Sin embargo, el monto que percibía este subgrupo, representaba un porcentaje ínfimo en la relación ingresos/ gastos de la familia, teniendo un bajo

impacto en la reducción de la pobreza y vulnerabilidad. A través de la Ley n° 18.227 aprobada en diciembre de 2007, se introdujeron cambios en el sistema, sobre todo a nivel de los montos transferidos los cuales aumentan notoriamente y pasaron a ser recibidos por la familia todo los meses (el antiguo sistema transfería cada dos meses). Además los montos se incrementan de forma proporcional con el número de niños, y se le otorga un incentivo extra de 300 pesos por menor que concurra a centros de nivel medio formal o equivalente en organizaciones educativas no formales reconocidas por el Ministerio de Educación y Cultura, cuyo objetivo sea la promoción y reinserción en la educación formal. Se mantienen las exigencias de los controles de salud y educativos.

- Extensión de las *pensiones a la vejez*: La ley n° 18.241 aprobada en diciembre de 2007, prevé la creación de un nuevo subsidio no contributivo a la vejez para personas mayores de 65 años y menores de 70 años en situación de extrema pobreza, es decir aquellas amparadas por el Panes. Tal subsidio será transitorio mientras se procesan las transformaciones del sistema de otorgamiento de pensiones (invalidez, vejez) previstas para el 2009. El límite de los 70 años responde a que a dicha edad se puede tramitar la pensión a la vejez prevista en la ley n° 16.713. Los montos reseñados en ambas leyes son idénticos.
- El Aumento de cobertura y calidad de los servicios de *atención educativa*: Como principal medida destinada a la primera infancia, se anuncia la universalización de la educación a partir de los 4 años de edad, se ampliarán las acciones de los Agentes de Seguimiento Socio Educativos de madres jóvenes y adolescentes, se continuara con el "Plan Aduana", y se motivará la reconversión del Plan Caif⁵⁰ semanal por el de atención diaria. La meta para el 2009 es la cobertura de 2 de cada 3 niños en situación de pobreza, en los programas públicos o privados de estimulación oportuna o educación inicial. En el nivel educativo primario se continuará con los programas de: Maestros Comunitarios y la Estrategia de Recreación y Deporte en las Escuelas, en especial en aquellas catalogadas

⁵⁰ Centros de Atención a la Infancia y la Familia: se priorizará la cobertura de 0 a 24 meses, se requerirá la capacitación del personal de atención exigiendo su formación como Educadores Sociales, y se articulará profundamente entre los Caif y el primer nivel de atención de salud.

como de contexto social Muy Desfavorable. También se propone la disminución de la deserción en el nivel medio de educación formal a través de: el aumento de horas docentes y técnicas destinadas a la atención personalizada y multidisciplinaria de los alumnos, transferencias de materiales de apoyo educativo, y el programa "Aulas Comunitarias" destinado a la reincorporación de los jóvenes en la enseñanza formal a través de apoyo liceal⁵¹. Se busca además la capacitación para el trabajo a partir de programas del Consejo de Educación Técnico Profesional (CEPT / ex UTU) ⁵². Se prevé también para los jóvenes, una serie de acciones destinadas a la integración social que motive la permanencia en las redes educativas formales, a través de la valoración de sus ámbitos culturales⁵³. Finalmente, se instalará el Programa "Aprender Siempre" destinado a personas adultas de entre 20 a 60 años de edad, priorizando a los jefes y jefas de hogar monoparentales de bajos recursos con ciclo básico incompleto, éste consiste en una variedad de cursos "para la vida activa".

- El Componente *Trabajo Promovido*: El cual se organiza en torno a dos subprogramas: a) Uruguay Trabaja y b) Objetivo Empleo. La población destinataria del componente global abarca a las personas desocupadas por más de dos años, de nivel educativo inferior a ciclo básico, de entre 18 a 65 años de edad y pertenecientes a hogares en situación de pobreza. Los programas son mutuamente excluyentes, por lo que se podrá participar solo en uno de los dos. Brevemente, el primero *-Uruguay Trabaja-* sigue en líneas generales al componente *Panes Trabajo por Uruguay*, pero excluye a la población que hubiese participado en dicho programa por más de tres meses: consiste en el desarrollo de trabajos transitorios desplegando actividades consideradas de valor público, por las cuales se percibe una transferencia monetaria de apoyo a la inserción laboral, correspondiente a \$ 3272 pesos . La finalidad del programa es la reinserción laboral, por tanto se priorizará la promoción socioeducativa

⁵¹ Otros programas son: "Tu escuela los 365" destinado a escuelas agrarias integrando a los alumnos por medio de actividades lúdico recreativas en enero y febrero, "Pinto Deporte" con la finalidad de motivar la simpatía y ejercicio de actividades deportivas

⁵² Como el Plan de Formación Profesional y el Sistema de Formación Profesional Básica, certificando diversas áreas de capacitación; el Fondo de Equidad destinado al otorgamiento de materiales y equipos de estudio; becas para jóvenes de bajos recursos y Pasantías laborales también destinadas a este grupo.

⁵³ Algunos ejemplos son: Arrimate- Espacio Joven del INJU, Centros Juveniles, Amplifica Tu Voz (motiva experiencias de comunicación barrial, principalmente a través de radios comunitarias), Talleres de desarrollo artístico cultural articulando entre el MIDES-INJU-MEC.

como herramienta de integración. Las unidades ejecutoras deberán además de organizar el trabajo, encargarse del acompañamiento social de los participantes, evaluando su inclusión en programas de promoción social y capacitación laboral. La metodología prevista segmentará a la población según grupos de referencia: jóvenes, mujeres, desocupados mayores de 45 años. El segundo subprograma – *Objetivo Empleo, Incentivo a la contratación*– gravita en torno a subsidios otorgados a las empresas a fin de disminuir los costos de contratación, 60% del costo laboral del trabajador hombre y 80% de la trabajadora. Se prevé además subsidios de capacitación, para las empresas que lo soliciten y se responsabilicen de su ejecución. Se realizará un filtro a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para garantizar que las empresas interesadas cumplan con los convenios colectivos y reglamentaciones laborales, analizando los antecedentes de la empresa para evitar que se utilice el subsidio como estrategia para disminuir costos sin que esto signifique la creación de nuevos empleos, impidiendo la sustitución de empleados antiguos por empleados subsidiados. La duración del subsidio será de 12 meses.

- Cambios en el *Plan Alimentario Nacional* de INDA. La principal transformación refiere a la sustitución gradual de canastas de alimentos por transferencia monetarias a través de tarjetas magnéticas. Excepto para aquellos grupos que necesiten de una dieta específica y cuyos costos o acceso superen los montos previstos, en este caso se continuará con el régimen anterior. Para su otorgamiento se prevé una mayor articulación con el nuevo sistema de asignaciones familiares, ampliando notoriamente la cobertura de los hogares beneficiarios directos de INDA.

Como puntal de estos componentes y como estrategia fundamental del Plan de Equidad, se pone en funcionamiento un nuevo sistema de comunicación y trabajo entre los distintos organismos implicados en la protección y equidad social, formándose una RED DE ASISTENCIA SOCIAL de origen no contributivo. El objetivo de esta red es articular los programas sectoriales destinados a grupos vulnerables con los servicios tradicionales de seguridad social, bajo la concepción de derechos ciudadanos,

“(...) actuando como una malla de contención para evitar la consolidación o instalación de las situaciones de pobreza e indigencia” (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2007: 17).

En este sentido, una valoración positiva del Panes y posiblemente seguida por el Plan de Equidad la constituye su acercamiento a lo que puede denominarse una política integral. Es decir, sin límites tan marcados entre los diferentes sectores de atención como: salud, alimentación, vivienda, educación, etc. Hecho por demás destacable en la política social Uruguay que se ha caracterizado como fragmentaria.

Para finalizar, luego de esta breve descripción⁵⁴ de los cambios previstos por el Plan de Equidad y por tanto de la política social Uruguay, a la luz de los argumentos sostenidos a lo largo del Ensayo; parece importante citar al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales sobre lo inapropiado que resultaría la implementación de una Renta Básica Universal (al menos por el momento). Su argumento es que

“La opción por una transferencia de ingreso universal no permitiría acometer – en esta etapa-, con la misma fortaleza las desigualdades existentes en el país. Los mayores niveles de universalización de la matriz de protección social no necesariamente deben pasar exclusivamente por las transferencias de ingresos. Hay otras prestaciones que no son transferencias en dinero que si podrían universalizarse o aumentar sustantivamente su cobertura, como es el caso de la educación; propósito al cual se espera contribuir desde el presente Plan de Equidad y cuyos efectos sobre la exclusión social serían más notorios” (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2007: 31).

Posiblemente el desarrollo de una matriz de protección más fuerte, sea un paso decisivo para lograr en un futuro cercano la concreción de una Renta Universal no monetaria, a través del acceso universal a bienes y servicios que pueden ser interpretados como prestaciones universales o Rentas en especies.

Sin embargo, tal como se ha defendido en este Ensayo, bajo el modelo de producción capitalista no se puede desestimar tan fácilmente la importancia del valor dinero y la libertad que este favorece, mientras no haya un cambio de sistema. Considerando que la mejor forma

⁵⁴ Dado que a la fecha no se dispone de mayor información.

de implementación de una Renta Básica es a través de transferencias monetarias que se complementen con bienes universales de las características reseñadas en el capítulo 4.4.

En este sentido si bien el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales reconoce las discusiones que se están dando a nivel internacional sobre la Renta Básica⁵⁵ y sus diferentes modalidades, parece que todavía se está en la etapa de ensayo y error priorizando hasta ahora la atención a sectores vulnerables, no quedando muy claro cuales serán las estrategias de integración de toda la ciudadanía.

Lo que si está claro, que los pasos que se den en estos años en la gestión del MIDES como órgano articulador son decisivos.

7.4 Brasil

“El caso de Brasil es más complejo y el análisis se hace más fragmentario. Existe una desigualdad estructural, exclusión social y discriminación compatible con el desarrollo capitalista dinámico” (Villarreal, 2004: 14) .

En la década del noventa Brasil (como la mayoría de los países de la región) adopta una política económica/comercial de apertura externa, donde la estrategia de desarrollo se orientó hacia fuera del mercado interno, favoreciendo las exportaciones, promoviendo la liberalización del comercio, el establecimiento de acuerdos regionales y la restricción de la política industrial del gobierno.

Dicha apertura comercial tuvo un impacto negativo en la creación y mantenimiento de empleo de calidad, cuya repercusión provocó de manera directa un sostenido aumento de los niveles de pobreza, debido a que Brasil se especializó en productos primarios y semielaborados de poco valor.

⁵⁵ ***“Acaso se trata de reconfigurar un sistema de múltiples prestaciones no contributivas procurando armonizarlas (...) estableciendo rigurosos mecanismos de seguimiento (...) O en otra dirección se procurara la unificación del sistema en una única prestación básica de carácter universal o tal vez selectivo en sus primeras fases; y aquí nos referimos específicamente a la opción de una Renta Básica tal como se debate actualmente en algunos países latinoamericanos y europeos. Y en este caso, deberá examinarse la viabilidad social, política y fiscal de la medida”.*** (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2007 : 57).

Brasil, sin embargo, tiene ventajas comparativas en algunos productos manufacturados (textiles y vehículos automotores, entre otros), en especial para el comercio con sus vecinos de la región. (Erns, Christoph; Berg, Janine; Auer, Piter, 2007)

La instalación de capitales extranjeros fue motivada por la “competencia” fiscal entre las distintas regiones del país, quienes ante la crisis de producción optaron por implementar estímulos fiscales sin una estrategia clara de desarrollo nacional como forma de atraer empresas a través de la reducción de costos de financiamiento.

Las regiones menos desarrolladas, movidas por la guerra fiscal, atrajeron producción y empleo pertenecientes, en general, a sectores de actividad económica con mano de obra intensiva pero de baja calidad. Mientras que las regiones más desarrolladas aumentaron la participación de sectores dinámicos y tecnológicamente más avanzados, generando empleos de calidad pero con un bajo impacto cuantitativo.

En el mismo proceso sucedieron reformas de la legislación laboral que posibilitaron:

“flexibilizar el contrato de trabajo (...) Entre las medidas principales estuvo la aprobación de la Ley de Cooperativas, que permitió la creación de cooperativas de trabajadores para brindar servicios a empresas sin celebrar un contrato de trabajo con sus correspondientes derechos laborales y sociales. En 1994 se dejó de indexar los salarios a la inflación y se instituyó la libre negociación salarial, después de casi 30 años de políticas salariales oficiales. En 1998 se estableció el “banco de horas”, que flexibilizó las horas de trabajo y permitió la supresión del pago de horas extraordinarias. Ese mismo año se legalizaron los contratos de trabajo de media jornada, que contemplan el trabajo de hasta 25 horas por semana con menos derechos laborales, y otra ley instituyó los contratos a plazo fijo con menos derechos sociales” (Erns, Christoph; Berg, Janine; Auer, Piter, 2007: 11).

A este deterioro de la calidad asalariada de un buen porcentaje de habitantes brasileños, se le suma la compleja situación de pobreza estructural proveniente de actividades de servicios informales y actividades ilícitas (como el narcotráfico y la prostitución), con una distribución también dispar según el desarrollo de la región.

En el 2000 (previo a la crisis regional) los indicadores de pobreza alcanzaban al 31.9 % de la población, mientras que la tasa de indigencia promedió el 14,5% entre los años 1995 y 2000. (BID, Unidad de Pobreza y Desigualdad, 2004: 18)

La desigualdad económica afectó evidentemente a las políticas sociales del país, manteniendo un sistema de asistencia y seguridad social fragmentado territorialmente, en donde las políticas sociales de cada municipio se desarrollaron de forma autónoma de acuerdo a los recursos de cada región y al símbolo político de su gobernante. Esto llevó en muchas ocasiones, a superponer esfuerzos entre lo nacional y lo local, incrementando las diferencias en la calidad de las prestaciones sociales en una u otra región.

En las décadas del ochenta y noventa el proceso de desintegración se radicaliza mostrando más que antes, las flaquezas de las tradicionales transferencias hacia los sectores excluidos para enfrentar las consecuencias de los cambios en la política económica del Brasil y las diferencias regionales a su interna.

El camino propuesto para nivelar los contrastes sociales se plasmó recientemente a través del Programa “*Hambre Cero*” iniciado en 2003. El cual pretende coordinar de forma integral las diferentes políticas de asistencia, interviniendo en las esferas estatal, federal y municipal. Se destaca dentro de éste, el componente *Bolsa Familia*, el cual pretende constituirse como la principal representación de “Renta Básica”.

Antecedentes de dicho programa fueron la Constitución de 1988 y la Ley Orgánica de Asistencia Social, las cuales produjeron

“múltiples programas en los Municipios, particularmente los que focalizaban familias pobres con hijos menores en edad escolar (Bolsa Escola). Luego se fueron unificando todos los programas que pagaban beneficios monetarios, hasta llegar a crearse el programa Bolsa Familia (que unificó Bolsa Escola, Vale Gas y Bolsa Alimentação). El Bolsa Familia es un programa focalizado en los pobres que condiciona el beneficio a la vacunación y asistencia escolar de los niños, como así también a la participación en cursos de alfabetización y orientación nutricional de las madres” (Lo Vuolo, 2005: 14).

Básicamente, el Programa *Bolsa Familia* es una transferencia económica condicionada, que consiste en la subvención de todas las familias con ingresos menores a 100 reales (50 dólares) per cápita. A quienes se les confieren una renta mensual a través de una tarjeta magnética que varía de acuerdo a la conformación del hogar y según una graduación de ingresos. Quienes ganan hasta 50 reales per cápita, reciben 50 reales extra más 15, 30 o 45 reales, dependiendo de si la familia tiene uno, dos, tres o más niños.

Hasta aquí no se encuentran demasiadas diferencias con el resto de las políticas de pseudo ingreso ciudadano impartidas en parte importante de Latinoamérica, sin embargo la *Bolsa Familia* fue desarrollada como primer paso hacia un programa de transferencias más ambicioso, legitimado en el 2004 a través de la Ley 10.835 promovida por el Senador Eduardo Suplicy (arduo defensor de la Renta básica ciudadana y co-presidente de la red BIEN).

La ley establece el :

“derecho de todos los brasileños residentes en el país, y extranjeros residentes hace por lo menos cinco años en Brasil, sin importar su condición socio-económica, a recibir, anualmente, un beneficio monetario. (...) El pago de este beneficio mencionado deberá ser de igual valor para todos. (...) El pago de este beneficio podrá ser hecho en partes iguales y mensuales. (...) Cabe al Poder Ejecutivo, definir el valor del beneficio (...) lo suficiente para atender los gastos mínimos de cada persona en alimentación, vivienda, educación, salud, considerando para eso el grado de desarrollo del país y sus posibilidades presupuestarias” (Suplicy, 2002: Anexo).

Dicha iniciativa se conforma como el primer paso hacia la consolidación de una Renta Básica Ciudadana de las características presentadas en este Ensayo. La cual comenzó con una implementación gradual del ingreso cubriendo en su inicio sólo a los sectores más excluidos de la sociedad brasileña⁵⁶, es decir a aquella población cubierta por el Programa *Bolsa Familia*.

⁵⁶ En España, sin embargo, se está discutiendo una alternativa diferente para implementar una Renta Básica Universal de forma progresiva; el planteo consiste en que mientras no se pueda establecer un sistema económico (a corto plazo) que haga viable una renta básica de las características defendidas en este Ensayo, la opción será un Renta básica Parcial. La parcialidad responde al monto propuesto para la Renta, el cual en principio no será lo suficientemente amplio para que un ciudadano pueda vivir dignamente solo de este ingreso, sin embargo el acceso será universal (Para ampliar se recomienda la pagina web Red de Renta Básica, España/Basic Income

En cuanto a los resultados de impacto del Programa Bolsa Familia en relación a la disminución de la pobreza, se destaca en un reciente estudio brasilero a cargo del Departamento de Estudios Macroeconómicos de IPEA, que la implementación de este tipo de políticas -dado las características del país- resultan más eficaces que el aumento del salario mínimo nacional. Debido a que solo un pequeño porcentaje (menos de 15%) de beneficiarios del programa cuentan con miembros ocupados en el sector formal del mercado laboral. (Mansur Levy; Villela, 2006: 55-61)

Por supuesto según los argumentos mantenidos a lo largo del Ensayo, es poco conveniente la comparación entre Bolsa Familia vs Salario Mínimo, porque no se trata de hacer competir a ambos instrumentos, sino por el contrario lo recomendable es lograr la maximización de oportunidades, tanto mediante políticas de transferencias de rentas como mejorando los ingresos producto de la incorporación a la fuerza productiva. De hecho uno y otro factor son mutuamente necesarios. Es decir mientras la capacidad adquisitiva realimenta la financiación de la política de transferencias, la Renta Básica posibilita la mejora en la negociación de un salario mínimo.

El mayor desafío del Programa Bolsa Familia es superar con éxito la transición desde un programa focalizado hacia una política universal como la propuesta en la Ley reseñada, pues

“La experiencia indica que la construcción de un sistema de protección social con vocación universalista no se hace con ‘tecnologías de focalización’ sino con inmediatas ‘tecnologías universalistas’. Mucho más cuando al amparo de los programas focalizados masivos se crea un imaginario colectivo (legitimidad) y una burocracia especializada (racionalidad técnica) que luego se vuelven difíciles de desarmar” (Lo Vuolo, 2005: 15).

En síntesis, a pesar de sus evidentes críticas: no fija el monto de la renta y la hace dependiente de la “responsabilidad” fiscal del Poder Ejecutivo, no establece reformas

Earth Network. Comparativamente, mientras Brasil elige en un primer estado de implementación acotar la población beneficiaria, España podría optar por mantener su corte universal a costo de reducir su valor monetario.

tributarias para su financiamiento – hecho que la haría auto sustentable sin depender tanto de la situación socio económica del país -, entre otras.

La Renta establecida en Brasil es una expresión clara de apoyo a la consolidación de un Renta Ciudadana Universal, que tome en cuenta categorías sumamente importantes para la política social como son el concepto de : derecho, libertad, ciudadanía y principios de no discriminación, en una sociedad fuertemente fragmentada como la brasileña. Además es el único país de la región que ha logrado madurar el debate sobre la Renta Básica y trasladarlo al ámbito político plasmándose a través de la legislación nacional.

Sin embargo, desde el 2005 cuando entra en vigencia la ley de Renta Básica hasta la actualidad, no se ha avanzado más allá del Programa Bolsa Familia. Posiblemente esto se deba a la dificultad que aún se tiene para vislumbrar el derecho a la existencia más allá del trabajo, tanto para los llamados “inempleables” como para el resto de la sociedad.

Las palabras del presidente brasileño Luis Ignacio Lula da Silva son muy ilustrativas al respecto:

“el Brasil que nosotros soñamos no es aquel en el que cada prefecto pueda dar una cesta básica o una renta mínima a cada familia pobre. Que el Brasil que nosotros soñamos es aquel en el que cada hombre o mujer pueda traer para casa una renta que sea resultado de su esfuerzo, de su trabajo, y que sea suficiente para las necesidades de su familia” (Suplicy apud Lula, 2002: 10).

Demostrando que la legitimidad, más allá de la legislación, de una Renta Básica Universal sólo podrá lograrse a través del fortalecimiento de los argumentos políticos, económicos y sobre todo culturales.

8. Consideraciones finales

Para terminar, es importante resaltar la idea central de este trabajo, la cual indica que la Renta Básica de Ciudadanía no es una subvención, ni un subsidio o un seguro condicionado y no presupone la satisfacción de algún requisito, porque es un derecho y como tal su acceso debiera ser universal.

A diferencia de los subsidios condicionados, la Renta Básica no constituye un techo, sino que define sólo un nivel básico, a partir del cual las personas pueden acumular cualquier otro ingreso derivado de la actividad que deseen, e incluso les da la posibilidad de vivir decentemente de dicha renta, sin que esto comprometa la satisfacción de sus necesidades de desarrollo.

En este Ensayo se toma postura sobre la idea de Renta Básica, defendiendo el modelo "fuerte" de implementación - es decir el universal -, que persigue el objetivo de ampliar las condiciones de libertad objetiva de cada individuo, convirtiéndose en un verdadero elemento transformador dentro del capitalismo . Al contrario de sus versiones de renta focalizada (como en el caso uruguayo) o de inserción (como en Argentina), cuya lógica asistencial comprende únicamente a los sectores de extrema pobreza o exclusión.

La crítica hacia la Renta Básica más enérgica o si se quiere con mayor poder de convencimiento, no deriva de las consecuencias económicas producto de su implementación, sino del hecho de que ésta permitiría la realización en plenitud del *derecho al no trabajo*. Lo significaría en principio la negación de las virtudes intrínsecas del trabajo – como la autorrealización de la persona, la integración a una identidad colectiva, el fortalecimiento de la afiliación social y por tanto de las redes de resistencia a riesgos -.

Sin embargo como se intentó explicar en los primeros Capítulos, la concepción del trabajo y sus virtudes es una construcción histórica / política, que tiene su origen en la necesidad del modelo de producción capitalista por el abastecimiento constante de mano de obra y su organización de acuerdo a pautas salariales.

Es claro además que la posibilidad de que sectores sociales "aventajados" sólo vivan de la renta, producto por ejemplo de bienes heredados, nunca fue un problema para los

economistas clásicos ni desencadenen en general un juicio valorativo acerca de la entidad parasitaria de estos grupos. Por lo que parece ser que la obligación de reciprocidad (ingresos a cambio de labor) solo es exigida en aquellos sectores que poseen únicamente su fuerza de trabajo para garantizar su supervivencia.

De modo que la crítica generalizada que afirma que la Renta Básica y las políticas de su tipo, promoverían la libertad sin fomentar al mismo tiempo la responsabilidad individual y su contrapartida social a través del principio de reciprocidad, se convierte en una falacia, aplicables solo a algunos sectores.

Por otra parte, los cambios y evolución del propio modelo de producción, han abierto los ojos sobre lo estrecho de la definición de trabajo = empleo y de su negación (el desempleo) como el no trabajo, constatando como fenómeno permanente la desocupación y por tanto la persistencia de grandes contingentes que quedan por fuera de su dinámica y que se relacionan a través de canales "alternativos" de integración.

Como consecuencia de lo anterior, se vuelve necesaria la revalorización de la utilidad social fruto de la actividad humana más allá de su valor de cambio, incluyendo en su órbita al trabajo voluntario, doméstico, etc. Echando por tierra el argumento de que la Renta Básica universal promueve el oportunismo.

De todas formas, resulta necesario indicar que la Renta Básica Ciudadana como política universal no es la solución definitiva a los problemas de pobreza, desocupación y exclusión social, por ser fenómenos multidimensionales que se conforman más allá de los aspectos económicos. Posiblemente ninguna política social lo sea, debido a que el real cambio hacia un sistema más igualitario en donde la libertad vaya de la mano con la condición de ciudadano, necesita de una transformación profunda en la estructura capitalista o precisamente un cambio del propio sistema de producción.

Sin embargo, una Renta universal se hace imprescindible mientras el sistema no cambie, siendo una de las formas más eficaces y reales para hacer de los derechos consagrados un hecho tangible.

La Renta Básica ciudadana al ser garantizada *ex-ante* se convierte **“en una medida esencialmente preventiva de la exclusión”** (Raventos; Noguera; Casasaas, 2002 :5). Por el contrario los subsidios condicionados, en caso de poder tener acceso a ellos, son *ex-post* (cuando uno comprueba su situación de desventaja), por lo que además de estigmatizar a los que la reciben como aquellos “caídos en desgracia” o “nacidos en desgracia” es poco claro su aporte a la superación de la exclusión, ya que espera a que se esté en dicha situación para actuar contra sus efectos, nunca atacando las causas ni previniendo su desarrollo.

La exclusión social tiene costos presentes y futuros que impactan sobre el crecimiento y progreso de un país. Una política social efectiva reduce esos costos. Las tareas de búsqueda y elección de un trabajo (en cualquiera de sus formas) importantes para el desenvolvimiento de un mercado laboral eficiente, son facilitadas al tener asegurado una Renta Básica.

Comparando las heterogéneas formas de implementar una política de Renta Básica en diferentes países del cono sur, se puede ver que mientras Argentina y Uruguay buscan mediante políticas de emergencia superar la pobreza reciente, Brasil pretende superar desigualdades históricas.

Sin embargo, sorprende lo similar de las políticas sociales llamadas tradicionales -como las asignaciones familiares-, a pesar de las características dispares de los países reseñados. Tanto, que podría hablarse de un núcleo duro de Políticas Sociales iguales para Argentina, Brasil y Uruguay. En este camino es vital el recorrido que se logre en Brasil en cuanto al desarrollo de una Renta Básica generalizada, ya que el efecto expansivo y de imitación parece ser un elemento esencial en la implementación de nuevos planes sociales a nivel regional.

Posiblemente el mayor impedimento para la implementación en países latinoamericanos de una Renta Básica Ciudadana se deba a su carácter incondicional.

“El problema de la reciprocidad ha dominado la discusión normativa (...) El punto principal de discusión consiste en responder a la pregunta ¿es deseable recibir un ingreso a cambio de nada?” (Pérez Muñoz, 2005: 15).

La respuesta según se expuso en el Ensayo, indica que no sólo es deseable sino además justo y posible. Sin embargo, más allá de las discusiones normativas sobre las ventajas de este tipo de política, muchas veces para que la Renta Básica Ciudadana sea políticamente viable (y me refiero a ser aceptada por el cuerpo político) es necesario negociar su alcance.

Como se observa en países como la Argentina el gerenciamiento de la pobreza resulta políticamente más rentable que la facilitación de caminos para su superación, por ello un riesgo muy presente de la implementación focalizada de una Renta Básica es su visualización como un favor y no como un derecho.

“Los países de AL han perdido el rumbo de un proyecto que trascienda las urgencias de corto plazo de su clase dirigente. Para retomarlo, el primer paso es la reconstrucción de un sistema de protección social basado en intereses generalizables y evaluado conforme a su contribución a la consolidación de patrón distributivo más igualitario. Los límites para ello no son fundamentalmente económicos, sino políticos y culturales” (Lo Vuolo, 2005: 17).

Todo esto nos lleva a decir que La Renta Básica Ciudadana para cumplir con su papel de igualdad y libertad debería inexorablemente unir de forma integral los lineamientos de la política económica con la política social, a través de un sustento cultural que legitime la igualdad de oportunidades, sobre todo en cuanto a las condiciones iniciales y objetivas de existencia.

9. Bibliografía

Anisi, David (2005). Pleno Empleo: el núcleo del Estado de Bienestar. En: Revista Ekonomiaz nº 42. Universidad de Salamanca, España.

Arcanons, Jordei; Boso, Alex; Noguera, Jose Antonio; Raventós, Daniel (2005). La Renda Bàsica de Ciutadania. Una proposta viable per a Catalunya. Editorial Mediterrànea, Barcelona.

Arcidacono, Poliar y Royo, Laura (2007). Lejos de un enfoque de Derechos. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Buenos Aires.

Bermúdez, Marcela; Coronel, Álvaro; Ribeiro, Martín; Schinca, Pedro (2006). La Emergencia Social y las Políticas de Empleo Transitorio. MIDES, Montevideo.

Bertranou, Fabio (2002). Ampliando la protección: El papel de las pensiones mínimas y de la asistencia social. Pensiones no contributivas y asistenciales en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Asociación Internacional de la Seguridad Social Seminario sobre bases financieras y actuariales de los regímenes de pensiones, Santiago de Chile. MIMEO

BID Unidad de pobreza y desigualdad, VVAA (Agosto 2004). Retos Institucionales para la Equidad y Sustentabilidad del Desarrollo Social en América Latina: VI Foro de Equidad Social. MIMEO.

Boschetti Ferreira, Ivanete (1997). Saidas para a crise: o Debate Teórico em Torno do Programa de Renda Mínima Frances. En: "Renda mínima e crise mundial. ¿Saida ou agravamento?", Compiladora Aidaiza Sposati. Editorial Cortez, San Pablo.

Calvi, Gabriel y Zibecchi, Carla (2006). ¿El epitafio del plan jefes de hogar o una nueva orientación de la política social? Evaluando algunos de los escenarios sociolaborales posibles ante la consolidación del plan familia. En: Revista de Ciencias Sociales Laboratorio año 8 nº 19, Argentina.

Camou, Antonio (1997). Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. En: Revista Nueva Sociedad nº 152 Noviembre/Diciembre. s/d país.

Castel, Robert (1997). Las Metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del Asalariado. Editorial Paidós, Buenos Aires.

Cohen, Gerald A (2001). Si eres igualitarista, ¿Cómo es que eres tan rico?. Editorial Paidós Colección Estado y Sociedad nº 90, Barcelona.

Conama8 - Congreso Nacional de Medio Ambiente, VVAA (2006). Ponencia La fiscalidad como herramienta de Medio Ambiental. España. Disponible en www.conama8.org. MIMEO.

Consejo Nacional de Políticas Sociales, VVAA (2007). Plan de Equidad. Impreso por IMPO, disponible en página oficial del Ministerio de Desarrollo Social: www.mides.gub.uy. Uruguay.

Coutinho, Carlos Nelson (2000). Representación de Intereses, formulación de políticas y hegemonía. En: "La política Social Hoy". Coordinadores E.Borgianni y C. Montañó. Editorial Cortez, San Pablo.

Doméech, Antoni; Lo Vuolo, Ruben; Raventós, Daniel (2003). Ingreso ciudadano, trabajo y democracia. Potencialidades de una renta básica. Mesa Redonda celebrada el 17 de junio de 2003 en el Salón de Actos de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Organizada por el Plan Fénix y el CIEPP. Formato Adobe MIMEO.

Echart, Maria (2000). La asistencia social: dadiva, incentivos. En: Revista Contribuciones n° 3, Buenos Aires.

Elster, Jon (1988). Uvas Amargas, sobre la subversión de la racionalidad. Editorial Península Colección Ideas n° 4, Barcelona.

Erns, Christoph; Berg, Janine; Auer, Piter (2007). Retos en materia de empleo y respuestas de política en Argentina, Brasil y México. En: Revista de la CEPAL n° 91. OIT. Abril 2007.

Esping Andersen, Gosta (1993). Los tres mundos del Estado de Bienestar. Editorial Alfons el Magnànim, Valencia.

Faleiros, Vicente (1997). Renda Mínima: Uma Avaliação. En: "Renda mínima e crise mundial. ¿Saída ou agravamento?", Compiladora Aidaiza Sposati. Editorial Cortez, San Pablo.

Gargarella, Roberto (1999). Las teorías de la Justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política. Editorial Paidós, Buenos Aires.

Goyeneche, Ana Paula (2004). Desempleo y Cuestión Social. La propuesta de la Renta Básica. En: Revista Regional de Trabajo Social Año XVIII n° 32. Editada por Eppal Ltda, Montevideo.

Gramsci, Antonio (1984). Cuadernos de la cárcel. Editorial Era, México.

Hobsbawm, Eric (1987). El Mundo del Trabajo. Estudios históricos sobre la formación y evolución de la clase obrera. Editorial Critica, Barcelona.

Hoffman, Kelly y Centeno, Miguel Ángel (2004). El continente invertido. Desigualdades en América Latina. En: Revista Nueva Sociedad nº 193, Venezuela.

Iglesias Fernández, José(2001). La Renta Básica contra La Renta Básica. En: Revista Laberinto nº 8. España.

_____ (2004). La Cultura de las Rentas Básicas (historia de un concepto). Editorial Virus/Baladre, España.

Instituto Cuesta Duarte, VVAA (2004). Informe El Mercado de trabajo en Uruguay. Desempleo, salarios y pobreza. PIT- CNT, Montevideo.

Katz, Claudio (2006). Tres concepciones del Ingreso Básico. Economista, profesor de la UBA, investigador del CONICET. Miembro del EDI. Documento en formato electrónico disponible en www.rcci.net/globalizacion . MIMEO.

Lasida, Javier (2006). Las políticas sociales de ultima generación y el Plan de Emergencia en Uruguay: la asistencia como recurso para la integralidad. En: Cuadernos del CLAEH Año XXIX nº 92, Montevideo.

Locke, Jonh (1698). Segundo tratado sobre Gobierno Civil. Editorial Alianza, Madrid.

Lo Vuolo, Rubé (2003). Ingreso ciudadano, trabajo y democracia. Potencialidades de una renta básica. Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

_____ (2005). La protección social en América Latina: los límites de la revisión Ortodoxa y las propuestas alternativas. CIEPP, Buenos Aires.

Masur Levy, Paulo y Villela, Renato (2006). Uma agenda para o crescimento econômico e a redução da pobreza. IPEA, Río de Janeiro.

Montaño, Carlos (1998). La naturaleza del servicio social. Un ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción. Editorial Cortez, San Pablo.

Moreira, Constanza (2002). Ajuste estructural y reforma del estado en Uruguay: Cuestionando el gradualismo y la heterodoxia. Montevideo. MIMEO

Noguera, JoséAntonio (2000). Renta Básica y crisis del estado de Bienestar. Documento del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona, España.

Sposati, Aldaiza (1997). Sobre os Programas Brasileiros de Garantia de Renda. En: "Renda mínima e crise mundial. ¿Saída ou agravamento?", Compiladora Aidaiza Sposati. Editorial Cortez, San Pablo.

Pérez Muñoz, Cristian (2005). Propuestas Universales de Distribución del Ingreso. Una Revisión Normativa. En: Cuadernos del CLAEH N° 91, Montevideo, Noviembre 2005.

_____ (2004). Ingreso Básico Universal y "libertad real para todos". Algunos apuntes desde la teoría política. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República, tutora Dra. Laura Gioscia, Montevideo.

Pinilla, Rafael y Sanzo, Luis (2004). Coste y viabilidad de la introducción de un sistema de renta básica en España. Documento preparado para el X Congreso de la BIEN (Basic Income Earth Network), Barcelona. 19-20 de septiembre de 2004.

Rosanvallon, Pierre (1995). La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia. Editorial Manantial, Buenos Aires.

Raventós, Daniel (2003). Ingreso ciudadano, trabajo y democracia. Potencialidades de una renta básica. Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

_____ (2006). Renta Básica de Ciudadanía. Filosofía, Economía y Política En Revista Papeles del Este, Universidad de Barcelona, España.

_____ (1999). El Derecho a la Existencia. Editorial Ariel, Barcelona.

Raventós, Daniel; Noguera, José Casassas, David (2002). Catorce respuestas sobre la Renta básica. En: Revista El Ciervo, nº 610, España.

Rawls, John (1979). Teoría de la Justicia. Facultad de Ciencias Económicas, Madrid.

_____ (2002). La justicia como equidad. Una reformulación. Edición a cargo de Erin Kelly, Editorial Paidós, Colección Estado y Sociedad, Barcelona.

Salazar, Fernando (2005). La configuración del Estado de Bienestar. Elementos constitutivos. En: Revista Reflexión Política vol 7 nº 14, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

Sen, Amartya (1993). La libertad individual como cometido social. En: Cuadernos del CLAEH nº 65-66 año 18, Montevideo.

_____ (2001). La desigualdad económica. Edición ampliada con un Anexo fundamental de James E. Foster y Amartya Sen. Fondo de Cultura Económica, México.

_____ (2004). Nuevo Examen de la Desigualdad. Alianza Editorial, Tercera edición, Madrid.

Suplicy, Eduardo Matarazzo (2002). De la Renta mínima a la Renta Básica en Brasil. La reciente evolución de un instrumento de combate a la Pobreza y a la Desigualdad. Brasil, MIMEO.

Van Parijs, Philippe (1996). Libertad real para todos. Que puede justificar al capitalismo (si hay algo que puede hacerlo). Editorial Paidós, Barcelona.

_____ (1998). Pensar la justicia con y contra a Rawls. En: Cuadernos del CLAEH nº 81-82, segunda serie año 23, Montevideo.

_____ (2003). La Renta Básica: ¿porque, como y cuando en el Nord y en el Sud?. En: "La Renta básica, más allá de la sociedad salarial", Jorge Giraldo Ramírez. Ediciones Escuela Nacional Sindical, Medellín, 2003.

Villarreal, Nelson (2004). La larga marcha hacia la igualdad social. Aportes comparados en estrategias de Políticas Sociales Argentina – Brasil – Chile, Disyuntivas en Uruguay ante un nuevo gobierno. Fundación FESUR, Montevideo.

VVAA (s/d año). Octavo Congreso Nacional del Medio Ambiente: La fiscalidad como herramienta ambiental. España. Disponible en www.conama8.org. s/d año. MIMEO.

10. Fuentes

Pagina oficial Ministerio de Desarrollo Social. Argentina:
www.desarrollosocial.gub.uy

Pagina oficial Ministerio de Trabajo, Empleo
y Seguridad Social. Argentina: www.trabajo.gov.ar

Pagina oficial Ministerio de Desarrollo Social. Brasil:
www.mdic.gob.br

Pagina Oficial Ministerio de Desarrollo Social. Uruguay:
www.mides.gub.uy

Índice:

<i>Introducción:</i>	1
<i>1. Origen de los Modelos de atención a la pobreza:</i>	3
<i>Una Mirada desde la Cuestión Social</i>	3
<i>2. ¿Derecho o Intercambio?</i>	8
<i>3. Presentación del Concepto de Renta Básica de Ciudadanía</i>	15
3.1 Orígenes.....	16
3.2 Justificación.....	17
<i>4. Líneas de debate sobre la Renta Básica como política social</i>	20
4.1 Libertad real e Instituciones. Buena vida, vida buena ¿Quién define qué es bueno para ser vivido?	21
4.2 Rawls y la estructura básica de la sociedad justa.....	24
4.3 Diversidad no dominada y capacidad.....	29
4.4 Prestación de Servicios Públicos.....	30
<i>5 ¿Renta ciudadana vs. Políticas de Equidad?</i>	32
5.1 Fuentes de financiación y cooperación social.....	33
<i>6. Potencialidades de la Renta Básica Ciudadana</i>	38
6.1 Mitos sobre la Renta básica Ciudadana.....	41
<i>7. Políticas Sociales de Renta Básica en países de Cono Sur</i>	43
7.1 Inserción regional: América Latina.....	43
7.2 Argentina.....	46
7.3 Uruguay.....	52
7.4 Brasil.....	61
<i>8. Consideraciones finales</i>	67
<i>9. Bibliografía</i>	71
<i>10. Fuentes</i>	75
<i>Índice:</i>	76