

Más allá del asistencialismo: El ingreso ciudadano universal y las condiciones materiales para la libertad



Julio Aguirre 02/11/2015

En los últimos años se han multiplicado por la región los llamados Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI). Impulsados en la década del 90, entre otros por el Banco Mundial, los PTCI son políticas asistenciales de transferencias monetarias directas desde el Estado, focalizadas sobre grupos que cumplan ciertas condiciones (normalmente familias en situación de pobreza y con menores a cargo) y cumplan algunas contraprestaciones específicas (normalmente vinculadas a la asistencia escolar y controles de salud de los niños, y programas de empleo o capacitación para los adultos).

En la actualidad, llamativamente, se han convertido en uno de los caballos de batalla en materia de políticas sociales de gobiernos de izquierda y derecha en la región. Esta suerte de convergencia respecto a los PTCI por parte de gobiernos en teoría disímiles en materia ideológico/programática se encuentra asociada a su efectividad respecto a, al menos, dos aspectos: sus efectos paliativos sobre la pobreza más acuciante (que los modelos de desarrollo extractivista no logran resolver^[1]) y sus efectos electorales.

Al crear transferencias no contributivas de ingresos sostenidas mayormente por recursos extraordinarios -generados en un contexto económico favorable-, los gobiernos de la región lograron consolidar amplias coaliciones distributivas junto con sectores excluidos de los mecanismos “clásicos” de bienestar, a la vez que lograban sistemas relativamente amplios de atención frente situaciones de extrema pobreza. En varios países de la región, estas nuevas coaliciones entre gobiernos de izquierdas y sectores populares, en especial trabajadores informales y desocupados, facilitadas entre otros aspectos por estos programas, ha sido uno de los factores más novedosos y relevantes de los cambios contemporáneos en la arena política latinoamericana.

La importancia de los PTCl en el contexto de consolidación de gobiernos de izquierda nos permite entender en parte por qué muchos políticos e intelectuales de izquierda, otrora críticos del asistencialismo propiciado por los organismos internacionales, se han convertido hoy en sus principales defensores. Más allá de esta posición pragmática para aceptar y reproducir los PTCl, rápidamente esta estrategia de defensa a los programas se ha transformado en una fuente de conservadurismo en materia de política social, pues a la vez que celebra acríticamente el asistencialismo existente, confronta enfáticamente con todos aquellos que osan poner en tela de juicio la efectividad de este tipo de programas a largo plazo. En este sentido, es notable como toda perspectiva crítica desde la izquierda hacia el asistencialismo condicionado se ha visto forzada a comenzar por elogiar sus logros en materia política y social si no desea caer en el ostracismo ideológico.

No obstante, y más allá de estas estrategias de posicionamiento político discursivo en torno a los PTCl, los mismos deben ser analizados críticamente si lo que deseamos es diseñar esquemas político-institucionales superadores que nos permitan visitar los programas de políticas sociales desde la izquierda.

Lo cierto es que los PTCl -hoy al igual que en los 90- implican varios problemas relevantes para cualquier programa de inversión social sostenido desde la izquierda. En especial: (i) trampas de la pobreza, la informalidad y el desempleo, (ii) estigmatización y (iii) control social y clientelismo político. Las primeras han sido ampliamente estudiadas por las ciencias sociales y se asocian a las reglas operativas de los programas, en especial a las condicionalidades de acceso y permanencia. Si las condiciones para acceder al programa y mantener el beneficio son tener ingresos por debajo de la línea de la pobreza, ser trabajador informal y/o desempleado, el programa mismo genera incentivos para la reproducción de estas características: los empleadores usan los beneficios de los programas para sostener el empleo no registrado y los salarios bajos, y muchos trabajadores se ven forzados a aceptar esta situación con tal de mantener cierta estabilidad en sus ingresos a través de los programas asistenciales.

La estigmatización, por su parte, es propia de los programas basados en pruebas de recursos pues estos implican reconocer pública y periódicamente que uno se encuentra en una situación de carencia que no puede resolver por sus propios medios. La estigmatización que generan estos programas reproducen elementos simbólicos de la estratificación social al “marcar” a los

beneficiarios como dependientes o incapaces.

Los esquemas de condicionalidades y contraprestaciones generan mecanismos de control social con los que se regulan las opciones de vida de los destinatarios de los programas bajo la premisa que de ese modo se construye “capital humano”. Por detrás de esta noción se esconde el prejuicio de que si no se regulan las opciones de vida de los destinatarios, éstos tomarían “malas decisiones” respecto a sus propias vidas y las de sus hijos. A su vez, y como demuestran múltiples estudios en la región y la experiencia política cotidiana de quienes trabajan en las zonas más carenciadas, allí donde el control administrativo de los programas y la regulación del acceso y permanencia a los mismos se encuentra asociada a reglas operativas poco claras, implementadas por burocracias locales muy politizadas y con baja capacidad técnica, y sin mecanismos de recusación que permitan a los destinatarios exigir su funcionamiento acorde a derecho, los PTCl facilitan el desarrollo de prácticas clientelares.

La falta de patrones estables en el largo plazo respecto a la cobertura social y la arquitectura institucional de los principales servicios y programas sociales, denota el carácter inestable de los programas asistenciales en la región; a lo que se suma la falta de sostenibilidad financiera de muchos de ellos. Frente a este panorama de inseguridad social, que se asocia a la histórica inestabilidad económica y constituye el contexto social en el que las personas y las familias desarrollan sus estrategias de supervivencia, es importante que desde la izquierda se discuta qué tipo de arreglo político-institucional puede emerger como red de contención que proteja a las personas de los riesgos sociales asociados a la falta de ingresos. No obstante, para ello es importante buscar alternativas superadoras a los PTCl. Con este propósito a continuación repasaremos una de estas alternativas: el Ingreso Ciudadano Universal.

Una alternativa al asistencialismo

Se entiende por Ingreso Ciudadano Universal (ICU) a la propuesta de política pública que busca garantizar a todas las personas, de forma incondicional, un ingreso monetario suficiente para cubrir sus necesidades básicas.^[2] La “Basic Income Earth Network” (BIEN) -asociación internacional sin fines de lucro creada con el propósito de difundir la iniciativa- define la propuesta como una *“renta incondicionalmente garantizada a todos de forma individual, sin necesidad de una comprobación de recursos o de estar realizando algún trabajo”*.^[3] Las características centrales de la propuesta, y que en su conjunto la diferencian de los PTCl, son: que es individual, incondicional, universal y se concibe como un derecho, no un beneficio.

El sujeto receptor del ICU es siempre el ciudadano/a, no las familias ni ninguna categoría particular de sujeto (desempleados, jefas de familia, estudiantes, etc.), por lo que no se discrimina frente a distintas opciones de vida o tipo de arreglo familiar. A su vez, la incondicionalidad implica la no exigencia de contrapartida, razón por la cual el ICU puede conceptualizarse más fácilmente como un verdadero *derecho a un ingreso* y no como una asistencia coyuntural o una forma de empleo precario encubierto. Por su parte, la universalidad refuerza la concepción del ICU como un derecho exigible frente al Estado, por lo que no emergen mecanismos de discrecionalidad respecto a quienes

deberían obtenerlo y quienes no, a la vez que se evita la estigmatización de declararse pobre o incapaz.^[4]

La justificación de estas características se basa en la idea de que el “derecho a un ingreso”, y su efectiva aplicación, se entiende como un prerrequisito para el ejercicio pleno de la ciudadanía, pues ayuda a garantizar las condiciones materiales básicas para la libertad. Esto implica reconocer que la existencia misma de las personas, en tanto sujetos de derecho, requiere de la comunidad política un conjunto de condiciones materiales para el ejercicio de sus derechos básicos y que éstas, en las sociedades contemporáneas, sólo pueden ser alcanzadas bajo la garantía incondicionada de un ingreso suficiente.

El diseño de un ICU implica tomar en consideración al menos dos aspectos centrales: el universo destinatario y el modo de financiamiento. Ambas están íntimamente vinculadas pues dependiendo de la extensión del universo destinatario las exigencias de financiamiento varían. Para países en vías de desarrollo, y con capacidad fiscal más limitada, suele considerarse una buena estrategia comenzar por un ICU parcial que en lugar de abarcar a toda la ciudadanía se base en categorías etarias de modo tal de consolidar sistemas universales que permitan atender a los grupos más vulnerables (y fácilmente identificables), por ejemplo: menores de 18 años y mayores de 65.

El financiamiento de un esquema de ICU es una oportunidad para integrar el sistema de transferencias con el sistema impositivo con el propósito de aumentar la progresividad del mismo y generar un mecanismo automático de redistribución de la riqueza, resolviendo así en un mismo esquema institucional problemas de pobreza por ingresos y desigualdad. Esto podría lograrse, por ejemplo, si se crea un “fondo permanente de financiamiento para el ICU” basado en impuestos a la riqueza personal, la herencia y las ganancias de las empresas. Esto con independencia de otras fuentes extraordinarias de financiamiento.

Esta integración de impuestos y transferencias logra establecer una “línea de indiferencia fiscal” que divide al universo de destinatarios en dos: los beneficiarios netos (quienes no son alcanzados por estos impuestos y quienes son alcanzados por ellos pero pagan menos de lo que reciben gracias al ICU) y los contribuyentes netos (quienes pagan un monto mayor de impuestos de lo que reciben por ICU).^[5] De este modo, todas las personas reciben el ICU y están universalmente cubiertas frente a una eventual pérdida de ingresos, pero quienes más dinero tienen pagan más en impuestos de lo que reciben en transferencias, logrando constituir así un claro criterio de equidad.

Un ICU podría superar toda las falencias de los PTCl: al no poner techos de ingresos ni exigir condiciones determinadas de empleo, evita las trampas de la pobreza, el desempleo y la informalidad; al ser universal e incondicional no genera mecanismos de estigmatización y, por último, su diseño institucional basado en criterios universales, incondicionados y exigibles en tanto derecho, elimina los mecanismos de control social y clientelismo político recurrentes en los programas asistenciales de la región.

La propuesta del ICU nos permite revisitarse el modo en el que la comunidad política garantiza

ingresos básicos para toda la población a la vez que nos sugiere un instrumento interesante para incorporar en la “máquina de herramientas” del Estado de la que habla Cavarozzi (ver su artículo en este suplemento). A su vez, al consolidar el “derecho a un ingreso” el ICU permite acercarnos al ideal de garantizar las condiciones materiales básicas para la libertad real de todas las personas.

Notas:

[1] Ver el artículo de Alberto Acosta en el suplemento de Brecha.

[2] El concepto de ingreso ciudadano reconoce diversas acepciones en diversos lugares. Entre las más difundidas podemos mencionar: “ingreso básico [basic income]; "subsidio universal" [universal grant, allocation universelle]; "dividendo social" [social dividend, socialdividende]; “salario del ciudadano” [citizen's wage, bürgergehalt]; “ingreso social” [social income, revenu social]; “renta básica”. Aquí elijo llamarlo Ingreso Ciudadano porque considero que esta denominación es la que mejor interpreta el “título de derecho” en el que se basa la propuesta: la ciudadanía”

[3] Véase www.basicincome.org

[4] Para una discusión detallada de estos temas puede consultarse la página de la Red Argentina de Ingreso Ciudadano (REDAIC) <http://ingresociudadano.org.ar>

[5] Para profundizar estos aspectos, puede consultarse: Barbeito, Alberto (1995) *La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social*. En Barbeito, Lo Vuolo, et. Al. “Contra la exclusión. La propuesta del Ingreso Ciudadano”. Miño y Dávila, Buenos Aires.

Julio Aguirre

Becario doctoral CONICET/CIEPP y Profesor UNCuyo, Argentina.

Fuente: <http://brecha.com.uy/se-puede-ser-izquierda-gobernar-y-seguir-siendo-izquierda/>

URL de origen (Obtenido en 17/05/2016 - 04:14):

<http://www.sinpermiso.info/textos/mas-alla-del-asistencialismo-el-ingreso-ciudadano-universal-y-las-condiciones-materiales-para-la>