

Repensando al Estado de Bienestar y la centralidad del trabajo

El caso de los Ingresos Mínimos Garantizados y

la Renta Básica Universal¹

Artículo publicado en Revista de la Facultad de Derecho, v.: 30, p.: 171 - 182, 2011

Lugar de publicación: Montevideo - ISSN: 15105172

Dr. Pablo Guerra²

ABSTRACT

Ante las manifiestas limitaciones de los instrumentos clásicos del Estado de Bienestar para asegurar a todos los ciudadanos un mínimo de satisfactores, se han ensayado en la literatura especializada distintas alternativas. Mientras que un conjunto de intelectuales es partidario de garantizar el derecho al trabajo, por otro lado se han elevado cada vez con mayor fuerza las tesis de un ingreso básico universal como derecho incondicional por parte de todos los ciudadanos o residentes en un país determinado. A medio camino entre estas concepciones se ubican las propuestas de transferencias monetarias dirigidas a poblaciones en situación de vulnerabilidad social con el propósito de incluirlas socialmente.

El propósito de este artículo es repasar las características de estas políticas en relación a la discusión sobre la centralidad del trabajo en nuestras sociedades.

Introducción

Bajo distintas denominaciones como ser ingreso mínimo garantizado, ingreso básico, ingreso ciudadano, salario social o ingreso social entre otros³, se han difundido en las últimas décadas tanto en los países desarrollados como en vía de desarrollo, una serie de experiencias en políticas públicas dirigidas a las poblaciones más pobres, caracterizadas por generar transferencias de ingresos complementarios.

Estas políticas se introducen ante la imposibilidad de asegurar las condiciones de pleno empleo que caracterizaron a la edad de oro del capitalismo industrial y aún antes de que se

¹ *Este artículo se ha elaborado a partir del proyecto de investigación "Políticas de trabajo, de empleo y de inclusión social. Análisis del caso nacional en una perspectiva regional comparada", ejecutado en la Carrera de Relaciones Laborales, Facultad de Derecho, UR.*

² Profesor e Investigador, Facultad de Derecho, Carrera de Relaciones Laborales, Universidad de la República.

³ En adelante IMG

generaran las condiciones para asegurar ingresos monetarios por parte del Estado a todos sus ciudadanos.

La discusión acerca de cómo asegurar un mínimo nivel de vida a los ciudadanos en sí misma se remonta a los orígenes sobre las políticas públicas de trabajo y empleo (Guerra, 2011), al origen de las *poor laws* británicas (Polanyi, 1987) y de las políticas sociales gestadas por la revolución francesa (Rosanvallon, 1995). Aún así cobra un nuevo significado con la crisis del modelo clásico de Estado de Bienestar y con las limitaciones expuestas tanto por las políticas de lucha contra la pobreza y lucha contra el desempleo que se fueron configurando a lo largo del Siglo XX.

Es así que la década de los ochenta presenta un interesante resurgir del debate acerca de cómo garantizar ciertos niveles de vida a la población en contextos donde conviven el crecimiento económico con el crecimiento del desempleo. Efectivamente, en economías mercantilistas sustentadas en el binomio capital – trabajo, la satisfacción de las necesidades dependen del grado en el que cada agente económico pueda vender sus activos. En la medida que un conjunto importante de la población no pueda vender el único activo que posee, esto es su trabajo en potencia, o no pueda autoemplearse, entonces se encontrará en situación de vulnerabilidad social. Este panorama se complejiza en la medida que las políticas clásicas de fomento de empleo (políticas activas) no logran reducir el fenómeno del desempleo, ahora masivo y estructural, a pesar del crecimiento económico. Por otra parte, las políticas de subsidio al desempleado (políticas pasivas) se encuentran atadas a un anterior vínculo laboral formal, dejando por fuera a enormes masas de trabajadores del sector informal o del trabajo autónomo. Dichas políticas, además, fueron gestadas para dar cuenta de un desempleo residual, como bien se lo imaginaba Lord Beveridge:

“el pago de prestaciones en metálico incondicionales, como un derecho durante el desempleo, es una provisión satisfactoria sólo para cortos períodos de desempleo; después de esto, la ociosidad completa, aunque se cuente con un ingreso, desmoraliza. De acuerdo con esto, la propuesta del Informe es hacer que la prestación de desempleo esté condicionada, después de un cierto período, a la asistencia a un centro de trabajo o de aprendizaje. Pero esta propuesta será impracticable si hay que aplicarla a millones o a cientos de miles de hombres” (Beveridge, 1989: 274).

Habida cuenta de este panorama, surgen nuevas propuestas tendientes a redistribuir ingresos económicos generados por ese mismo sistema que excluye, con el propósito de beneficiar a los sectores más pobres.

Los ochenta son entonces escenario de propuestas alternativas como la creación de un “salario social”⁴, o ingreso mínimo garantizado a todos los miembros de una nación determinada o solo a aquellos miembros que por circunstancias de mayor vulnerabilidad, necesitan además de los dispositivos clásicos del Estado de Bienestar, de una asignación de dinero que les permita superar esas vulnerabilidades económicas.

Es así que debemos distinguir en nuestro campo de estudio tres nociones, a saber:

- a) Las asignaciones económicas están dirigidas a un subsector específico de la población (ej. desocupados de larga duración, jóvenes sin empleo, familias monoparentales, familias bajo línea de pobreza, etc.). Cuando el recorte es selectivo, entonces estamos en presencia de políticas sociales de asistencia mediante asignación de transferencias monetarias.
- b) Las asignaciones económicas están dirigidas a un universo más amplio, por ejemplo población bajo la línea de pobreza. Cuando ello ocurre estamos propiamente dicho frente a políticas de IMG.
- c) Las asignaciones económicas están dirigidas al conjunto de la población con independencia de su condición socioeconómica. Esta noción es la denominada “renta básica universal”⁵.

Las políticas de IMG

Los defensores del IMG establecen que medidas de este porte, contribuirían de manera eficaz a una mejor distribución de los ingresos en la sociedad, a la par que mejoraría las condiciones de vida de la población sumergida bajo la línea de pobreza. Esta idea recoge adhesiones tanto de izquierdas como de derechas. Desde una postura de izquierdas, se argumenta que medidas de este tipo aseguran una base de equidad y redistribuyen progresivamente los ingresos mediante las relaciones de tributación y asignación jerárquica (vía impositiva y gasto público). Desde una postura de derechas, mientras tanto, el novedoso sistema es visto como una oportunidad para desmontar una parte importante del Estado de Bienestar⁶. Milton Friedman, por ejemplo, se constituyó en uno de los abanderados de esta postura a través de su propuesta de un Impuesto sobre la “renta de carácter negativo”, expuesta por primera vez en su libro “Capitalism and Freedom” de 1962. La idea básica, según expone Friedman en un artículo publicado en Newsweek de 1968 recogido por Sorman

⁴ Término a mi entender desgraciado, pues el salario refiere al pago por un trabajo en relación de dependencia y no deberíamos extenderlo a relaciones autónomas de trabajo o mucho menos aún a relaciones ajenas al trabajo.

⁵ En adelante RBU

⁶ Las ideas del IMG, sin embargo, en política comparada parten de la base de mantención del sistema de instituciones propio de un Estado de Bienestar e innovan en el sentido de sumar un sistema de ingresos mínimos para aquellas personas a las que ese sistema original no le es suficiente.

“is to use the mechanism by which we now collect tax revenue from people with incomes above some minimum level to provide financial assistance to people with incomes below that level” (Sorman, 2011).

Entre las características que tienen en común estos programas debemos señalar las siguientes:

- Son programas complementarios a los dispositivos ya creados por el Estado de Bienestar. Dicho de otra manera, las transferencias monetarias constituyen un nuevo esfuerzo por parte del Estado de Bienestar por mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más sumergidas, a lo que se suman otros viejos dispositivos como la atención de salud, educación, vivienda, pensiones, etc.
- Son programas financiados por el fisco, de redistribución progresiva.
- Son programas de aplicación ilimitada en el tiempo, esto es, a diferencia de los seguros de desempleo (con subvenciones acotadas en el tiempo), las transferencias monetarias se mantienen inalterables en la medida que la situación del beneficiario se mantenga vulnerable. Como se comprenderá, esta característica de los IMG se instituyó más allá de la denominada “poverty trap”, esto es, la supuesta tendencia hacia la pereza de los pobres cuando reciben ilimitadamente subvenciones por parte de terceros.
- Son programas selectivos de aplicación universal. Esto es, para considerarse IMG, los potenciales beneficiarios deben ser todas las personas que se ubican por debajo de determinado umbral. Esto los diferencia de políticas sociales que solo aplican a determinado subconjunto (ej. jóvenes, discapacitados, ancianos, etc.)

Luego, en casos puntuales se plantean algunas diferencias. Por ejemplo, mientras que en algunos casos se estipula el programa como un derecho del beneficiario, en otros casos se practica como una prestación que necesita de una contraprestación (principio de reciprocidad). Justamente aquí es que comienza a articularse un vínculo de estos programas con las políticas de empleo y trabajo, en la medida que las contraprestaciones estén vinculadas, por ejemplo, a la búsqueda activa de empleo, o a la obligatoriedad de participar en trabajos comunitarios o actividades de capacitación.

Justamente estos “dispositivos de inserción” fueron integrando el paquete de estas prestaciones, con el propósito de evitar los efectos no deseados, como ser, la generación de una cultura de dependencia económica con el Estado o la falta de incentivos económicos para buscar empleo.

Algunos casos de la política comparada

Son muchos los países, sobre todo de Europa, que han desarrollado desde hace varios años experiencias de transferencia de ingresos acotadas a poblaciones específicas en el marco de la lucha contra la pobreza⁷.

Los países pioneros en la materia fueron Dinamarca y Bélgica, con sendos programas establecidos en la década de los setenta, que en los últimos años fueron rediseñados para adaptarlos a la tendencia hacia la inclusión por el trabajo. Efectivamente, como señala Busilacchi:

“One of the features most widely shared by the new GMI measures (i.e. those introduced in the last twenty years, or whose institutional design has been modified in this period), is the presence of *requirements tied to the applicant’s willingness to attend vocational or work re-entry training courses in order to receive the monetary benefit*” (Busilacchi, 2008: 6).

El nivel de exigencias en referencia al trabajo varía de país en país. Los menos exigentes curiosamente son los países británicos, lo que se explica por el hecho que sus programas de IMG no se focalizan en los desempleados. Los países con mayor exigencia son algunos de los de más reciente incorporación al bloque europeo, que obligan a los beneficiarios a inscribirse en los servicios públicos de empleo, no rechazar ofertas de empleo, etc. La mayoría de los países, mientras tanto, opta por incorporar a los beneficiarios en cursos de formación.

Uno de los casos más estudiados en la materia de IMG es el francés, habida cuenta de su vanguardista perspectiva del contrato de inserción. Efectivamente, Francia estableció su RMI (*Revenue Minimum D’Insertion*), en 1988, como una renta mínima de inserción para los ciudadanos mayores de 25 años. Bajo esta modalidad benefició a un millón de familias con asignaciones mensuales en torno a los 450 euros por persona. En Junio de 2009 el RMI es sustituido por el RSA (*Revenue de Solidarité Active*). La principal obligación por parte de sus beneficiarios es la búsqueda activa de empleo.

Con clara influencia del modelo francés, en España surgen en los noventa diversos programas en casi todas las Comunidades Autónomas. La primera en establecerlos es la Comunidad Autónoma Vasca, en 1989. En todos los casos, se trata de programas de segunda generación, esto es, dispuestos no solo a garantizar ciertos ingresos económicos, sino además, a posibilitar la inserción social por medio del trabajo:

⁷ Solo Hungría y Grecia carecen de estos programas en la Unión Europea, a lo que se suma Italia que en 2003 deshabilitó su *reddito minimo di inserimento* (Busilacchi, 2008: 3).

“en otras palabras, el punto de partida sería, al menos en su formulación teórica, la articulación de un doble derecho: el derecho a unos ingresos mínimos y el derecho a la inserción social” (Olmeda Freire, 1997).

En América Latina se ha instalado la discusión de estos asuntos a partir de la puesta en escena de ciertos programas de transferencias monetarias. Nos detendremos en los casos de Argentina y Brasil.

a) El caso Argentino

Argentina se ha centrado en la discusión sobre los IMG a través de la polémica generada por el “Plan Jefes y Jefas de Hogar”⁸ así como a través de varios proyectos de ley presentados por distintos parlamentarios, sobre todo dirigidos a la niñez y adolescencia⁹.

El ingreso ciudadano a la niñez es interpretado por algunos analistas, como un primer paso hacia una asignación universal. En ese sentido, la modificación que realizara el Gobierno Argentino en 2009 a las Asignaciones Familiares para extenderlas al conjunto de trabajadores desempleados e informales fue comprendida por Lo Vuolo como un paso hacia el modelo de la renta básica:

“A nuestro entender, ese debería ser el primer escalón en el proceso de extensión de la garantía de ese derecho al conjunto de la población” (Lo Vuolo, 2009).

Respecto al PJJH el debate es mayor. Este Plan es instalado por el Gobierno mediante el Decreto 565/2002. Bajo la denominación *Derecho Familiar de Inclusión Social: Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, se establecía el “derecho familiar a la inclusión social”. Se establecía de esta manera un subsidio de 150 pesos argentinos a los jefes y jefas de hogar con hijos menores o hijos discapacitados de cualquier edad. La filosofía vinculante al IMG se observa en tanto “el objetivo buscado era asegurar *un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas*”, invocando el *Derecho Familiar de Inclusión Social*” (Neffa, s/f: 286). Aunque la idea original era asegurar un beneficio universal a este conjunto de población, lo cierto es que solo una pequeña parte del universo potencial (la cuarta parte de los hogares bajo línea de pobreza) tuvo la posibilidad de inscribirse. Aún así en 2003 participaban 2 millones de beneficiarios, haciendo de éste, el Plan más masivo en la historia de las políticas sociales de Argentina.

Por lo demás, el Plan estaba condicionado: no podían ser beneficiarios quienes participaran de otros programas de empleo, quienes recibieran pensiones o estuviesen jubilados. Una resolución del Ministerio de Trabajo posterior al Decreto original (Res. 312/02) incluye el

⁸ En adelante PJJH

⁹ Un comparativo de los proyectos de ley presentados puede verse en CEPI (2009)

dispositivo de la contraprestación: todo beneficiario debía realizar un trabajo de entre 4 y 6 horas diarias. En los hechos, incluyó desde actividades comunitarias hasta participación en cursos de formación. En estas actividades participan el 70% de los inscriptos. El mismo porcentaje de población es considerada población activa, realizando changas o trabajos precarios a la par que reciben el beneficio (Neffa, s/f: 319). Obviamente esos trabajos se hacen en negro para evitar salir del Programa, habilitando la posibilidad de activar las “trampas de la pobreza”.

Analizando las características del PJJH y el monto tan bajo del subsidio (que además es independiente al tamaño de la familia y ajeno a la evolución de la inflación) podemos señalar que no prefigura condición de ingreso mínimo para salir de la pobreza. Desde este punto de vista

“El *derecho de inclusión social* pareciera entonces consistir de hecho sólo en la obtención de un ingreso monetario para completar los recursos del hogar, pero sin que llegue a igualar el monto de las líneas de indigencia o de pobreza, condicionado formalmente a la realización de una actividad de tiempo parcial, la contraprestación, sin otorgar el estatuto de asalariado ni asegurar el acceso a un empleo /.../ En vez de un verdadero “derecho familiar de inclusión social”, el Plan sólo concede de hecho un beneficio asistencial” (Neffa, s/f: 322).

Desde estos puntos de vista, el PJJH parecería estar más cercano a los planes de empleo de emergencia que a los planes de IMG.

Actualmente el PJJH ha ido disminuyendo su importancia dado que los beneficiarios o bien fueron derivados a otros programas (caso fundamentalmente del decreto 1602/09 que instituyó la Asignación Universal por Hijo), o bien fueron incorporados por un mercado de trabajo más dinámico.

b) Brasil

Hasta el año 2004, el IMG era apenas un instrumento considerado de manera muy focalizada y parcial en ciertos municipios (Campinas, DF, Ribeirao Preto). A partir de entonces la situación cambia cuando el Gobierno de Lula se destaca en el concierto internacional por haber sancionado en 2005 la Ley de Renta Básica de Ciudadanía cuyo propósito fue asegurar progresivamente un ingreso mínimo a todos los ciudadanos cuyos ingresos coincidieran con un parámetro dispuesto legalmente.

Señala la Ley 10.835/04 en su primer artículo:

“Art. 1º É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição sócio econômica, receberem, anualmente, um benefício monetário”.

La Ley, sin embargo, establece su introducción gradual lo que lleva a que el Senador Eduardo Suplicy (PT), autor de la iniciativa, vea en el Programa Bolsa Familia un primer paso para avanzar hacia las transferencias sin condicionalidad. En palabras del Senador:

“The Bolsa Familia Program may be seen as an important step towards the implementation of the CBI” (Suplicy, 2008: 4).

El Programa Bolsa Familia, creado en 2003, es un programa de transferencia de ingresos que otorga un subsidio a cada núcleo familiar que perciba ingresos de hasta 120 reales por mes. Este Programa, que forma parte de la emblemática iniciativa de Lula “hambre cero” es ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. Para Diciembre de 2007 eran 11 millones las familias beneficiadas por el programa. Los subsidios van desde 18 a 172 reales por mes según cantidad de hijos e ingresos del hogar, totalizando un gasto social que representa el 0,4% del PBI (Suplicy, 2008: 5). A diferencias de programas similares en la región (que se ubican en las delimitaciones de las políticas de empleo) en este Programa las contraprestaciones incluyen las dimensiones de la salud y educación, pero no del trabajo.

El Programa Bolsa Familia, si bien diferente al PJJH de Argentina, presenta algunas de sus mismas limitaciones y recibe similares críticas desde ciertas visiones académicas.

“a estratégia da “transferência de renda com condicionalidades“ do Bolsa Família, apoiada pelo Banco Mundial, viola o Direito à Alimentação Adequada, pois nem todas as pessoas necessitadas têm acesso ao benefício, o valor é insuficiente, além da imposição de condicionalidades. Para evitar essas violações, recomenda-se a transição rápida, isto é, a substituição do Bolsa Família pela Renda Básica de Cidadania” (Zimmermann y Da Cruz, 2007).

Podríamos establecer en ese sentido que el Programa Bolsa Familia está más cercano a las políticas de asistencia mediante transferencias monetarias que a los programas de IMG, esto al menos por dos razones: a) la unidad de base es la familia con hijos y no el individuo; b) las limitaciones presupuestarias determinan cuotas en algunos Estados.

Las políticas de Renta Básica Universal

Las políticas de RBU consisten en ingresos pagados por el Estado, mediante instrumentos fiscales, dirigidos a todos los ciudadanos como un derecho y por lo tanto sin poner condición alguna.

Sus defensores, nucleados en la Basic Income Earth Network (BIEN), señalan algunas características de esta propuesta:

- Debe ser incondicional, esto es, no debe estar atada a ninguna contraprestación.
- El ingreso debe ser monetario
- La cuantía debe ser básica (ej. umbral de pobreza) a los efectos que se pueda complementar con otras fuentes de ingreso
- Debe ser periódica (ej. mensual)
- Debe ser compatible con los ingresos generados por el empleo (Raventós y Soriano, 2010).

Nótese que debido a estas características, con la renta básica universal se evitaría una de las perversiones más denunciadas contra el IMG: al no perderse el beneficio por nuevas rentas, entonces un desocupado no se vería desestimulado para evitar un empleo.

La idea de una renta básica universal solo se ha practicado en Alaska, país que en 1977 instituyó su *Alaska Permanent Fund* capitalizado por las rentas petroleras y que distribuye a sus 600 mil ciudadanos un ingreso cuyo valor depende justamente de los vaivenes en el precio del petróleo cada vez que se hace el balance económico (Goldsmith, 2002).

A diferencia de los IMG, que podemos considerar políticas de inclusión social con evidentes ribetes de políticas de empleo, la RBU parte de una perspectiva diferente. No se trata solo de un instrumento económico sino también fuertemente político y filosófico en la medida que uno de sus principales atributos sería ampliar las libertades humanas. Así lo entiende el Prof. Van Parijs, probablemente el intelectual más reconocido en la materia. Ante la pregunta realizada por un periodista acerca de las razones por abrazar la idea de una RBU, responde:

“Son dos las principales razones. La primera deriva del intento de encontrar una solución a las injusticias que no se basara en la idea de hacer crecer el PIB, siempre más preocupada por aumentar el ritmo de crecimiento de la productividad. En segundo lugar, me ha guiado la esperanza de que fuese una alternativa al capitalismo tal como lo conocemos. ¿Y en qué dirección? La respuesta más breve es libertad real para todos. La justicia consiste en organizar las instituciones sociales de modo tal, que garanticen el máximo de libertad compatible con un desarrollo socialmente sostenible a todos quienes gozan de menos libertad en conducción de su existencia de acuerdo con sus creencias” (Van Paridjs, 2007).

IMG, RBU y principio de reciprocidad

En los estudios sobre políticas públicas se denomina principio de reciprocidad al mecanismo por el cual un sujeto que recibe un beneficio económico por parte de su

comunidad por medio del Estado, debe contribuirle a ésta mediante una determinada contraprestación. En otras palabras, no hay derechos sin responsabilidades. El concepto debe mucho al Prof. Stuart White, autor de “The Civic Minimum” (2003).

En el marco de las políticas de trabajo y empleo, el principio de reciprocidad ha devenido en un importante ascenso del *workfare*, priorizando las políticas de activación frente a las políticas de subsidio al desempleo (políticas pasivas). Pero también han posicionado con fuerza las perspectivas del derecho al trabajo (*job guarantee*). Bajo esta denominación se encuentran quienes creen que el Estado debe asegurar a cada persona con capacidad de trabajar, un empleo ya sea en el mercado o fuera del mercado (trabajos comunitarios). Desde esta posición, los desempleados contribuirían con su esfuerzo en tareas beneficiosas para la sociedad y recibirían a cambio un ingreso (menor al salario medio en el mercado a los efectos de evitar el traspaso hacia el sector de empleo garantizado), solucionando de esta manera la inclusión social mediante el trabajo. Los detractores manifiestan mientras tanto que la inclusión sería relativa pues recaería sobre los beneficiarios el estigma de estar desarrollando actividades de bajo estatus, desechadas por el mercado (Pérez y Pérez, 2007:94).

Como hemos visto las IMG también han incorporado el principio de reciprocidad, sobre todo a partir de los acuerdos de inserción promovidos por el modelo francés. Las contraprestaciones aquí oscilan entre acuerdos de activación para el empleo (y entonces el IMG se emparenta a las políticas de empleo), acuerdos para el trabajo comunitario (y entonces el IMG se emparenta a las políticas de trabajo en el sentido amplio) o bien acuerdos “sociales” como ser enviar a los hijos a la escuela, atenderse en el sistema de salud, etc. (y entonces estamos en presencia de políticas de transferencia monetaria ajenas a las políticas de trabajo y empleo).

Las políticas de transferencia monetarias de carácter asistencial dirigido a poblaciones específicas también han puesto en práctica el principio de reciprocidad. Además, como hemos visto, a los efectos de facilitar la activación laboral y evitar las trampas de pobreza, los diseños más contemporáneos han incorporado mecanismos como límites máximos de tiempo para participar de los programas o reducciones graduales de los beneficios.

A diferencia de las anteriores, el modelo de RBU dada la incondicionalidad, no practica el principio de reciprocidad, abriéndose un interesante debate acerca de sus pros y contras. ¿Está bien dar algo a cambio de nada? Esta pregunta tan elemental y frecuente en el actual

escenario de los Estados de Bienestar, desatan la polémica. Los argumentos de la incondicionalidad van desde la sencillez desde el punto de vista de su puesta en práctica (no habría que controlar a los beneficiarios sobre el uso del beneficio) hasta avanzados asuntos filosóficos: sus partidarios esgrimen que solo la incondicionalidad asegura la máxima libertad posible para poner en práctica los ideales de vida buena por parte de los individuos. Es la idea de la neutralidad liberal, según la cual el Estado no debe inmiscuirse en el uso que los individuos hagan, en este caso, de los dineros recibidos.

Primeras conclusiones para el caso nacional

En 2005 el flamante Ministerio de Desarrollo Social crea el PANES, un plan de emergencia para atender la situación de la población en condición de indigencia y pobreza. El Plan fue concebido al principio con una duración de 2 años (2005 – 2007) integrando 7 programas en las áreas de ingreso mínimo, trabajo, apoyo alimentario, emergencia en salud, educación y acceso a la vivienda (Banco Mundial, 2008: 4). Tres de estos programas son especialmente interesantes para el propósito de este artículo:

- a) Ingreso Ciudadano. Consistió en una transferencia monetaria dirigida a jefes y jefas de hogar. Se beneficiaron 71.231 hogares que recibieron un ingreso de \$1.360 ajustado por IPC cada 4 meses. El monto total del programa ascendió a U\$S 100 millones (0,6% del PBI). Las obligaciones asumidas por los beneficiarios en el marco del principio de reciprocidad, fueron denominadas “compromisos vinculados con el ejercicio de sus derechos” (Banco Mundial, 2008: 5). Aunque el programa se focalizó básicamente en el primer quintil (75% de los beneficiarios), surge de estudios del INE que algo menos de la mitad de los hogares en indigencia no participaron de estas transferencias.
- b) Trabajo por Uruguay. Programa social que incluye intervenciones pedagógicas y sociolaborales a grupos de beneficiarios que a cambio reciben una contribución equivalente a 2 ingresos ciudadanos. Los ejecutantes de estos programas fueron ONGs que asumían la responsabilidad de manejo de los grupos y de los trabajos comunitarios comprometidos. El 72% de sus participantes fueron mujeres, quienes en muchos casos desempeñaron tareas no tradicionales para la clásica división sexual del trabajo.
- c) Rutas de Salida. Este Programa reunió 3000 participantes con el propósito de elaborar salidas a las situaciones de pobreza. Incluyó desde instancias de capacitación específica hasta talleres dirigidos al autoempleo. Justamente los “programas de opción productiva” fueron evaluados como “confusos” y carenciados de instrumentos específicos para desarrollar los emprendimientos (Banco Mundial: 2008, 10).

En la actualidad el MIDES ejecuta el Plan de Equidad, dejando de operar los programas referidos anteriormente. Es así que las transferencias monetarias no contributivas actualmente vigentes son las pensiones de vejez, la tarjeta alimentaria, las asignaciones familiares y las prestaciones del Programa Compromiso Educativo, interviniendo en las mismas diversas instituciones de gobierno. Como se observa, el ingreso ciudadano establecido en el marco del plan de emergencia, desaparece y como contrapartida, se modifica el régimen de asignaciones familiares para redirigirlo hacia las familias con menores ingresos, aumentándose la cuantía por hijo y estableciéndose la obligatoriedad de concurrir a los respectivos centros de estudio.

Este conjunto de prestaciones, al estar focalizadas a determinado público objetivo en situación de vulnerabilidad, no podrían recibir la denominación de IMG.

Podríamos referirnos propiamente a un IMG en caso que se universalizara el régimen de asignaciones familiares. De esta manera, se ampliaría el universo de beneficiarios de los aproximadamente 600 mil actuales, a unos 800 mil. El costo de una política de este tipo sería de unos 264 millones de dólares, esto es, se duplicaría el gasto actual (OPP: 2009, 10). Si bien el impacto en la distribución del ingreso sería menor, una política de este tipo contribuiría a una mayor cohesión social en tanto se reduciría el estigma de la prestación, ahora dirigido a familias de bajos ingresos.

Por su parte, la discusión sobre la RBU ha sido marginal en el país¹⁰. Sin embargo, en 2009 la OPP realizó algunos estudios proyectando su posible viabilidad financiera e impacto en la lucha contra la pobreza.

El documento de la OPP subraya los aspectos positivos de este tipo de política estableciendo que su principal limitación es de tipo fiscal (OPP, 2009: 16), lo que bloquearía la posibilidad de desarrollar otras políticas sociales. En un escenario de RBU quedarían obsoletas todas las prestaciones monetarias no contributivas. Aún así y con un valor de \$3.400 (monto similar al de una pensión a la vejez en el 2009, año de la investigación) el costo de esta medida sería de unos 5 mil millones de dólares (18% del PBI)¹¹. Notoriamente mejorarían los indicadores de pobreza y de distribución del ingreso a la vez que se erradicaría la indigencia. En un segundo escenario, esto es, RBU dirigido a la población con más de 18 años de edad manteniéndose las asignaciones familiares a los menores, el costo sería de 3.700 millones de dólares (13% del PBI).

Teniendo en cuenta esta realidad y los tres tipos de políticas de transferencias monetarias señaladas supra, podemos concluir que nuestro país exhibe un mayor desarrollo de las políticas de asistencia a poblaciones específicas (asignaciones familiares para hogares de

¹⁰ A manera de excepción debemos señalar el Seminario *Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas* organizado por el MIDES en 2008.

¹¹ A manera de comparación, las prestaciones monetarias no contributivas actualmente vigentes representan el 1% del PBI

bajos ingresos, pensiones de vejez para toda persona con más de 70 años de edad en situación de pobreza, tarjeta de alimentación para los hogares más vulnerables y montos de compromiso educativo para jóvenes en situación de vulnerabilidad escolar¹²). Los IMG como fueron definidas en este artículo no están presentes en el modelo uruguayo, aunque una posible universalización de las asignaciones familiares podría acercarse a este paradigma. En el pasado el ingreso ciudadano también se acercó a este tipo de dispositivo. En estos casos, opera y operó el principio de reciprocidad, como ocurre en la mayoría de los casos contemporáneos. Incluso, las políticas de transferencias monetarias dirigidas a adultos, muestran la importancia que aún asignamos culturalmente al trabajo como vector integrador en nuestras sociedades. Finalmente, la RBU parece aún un tema lejano en el tiempo, con el agregado que a diferencia de otros países de la región (Argentina y Brasil) tampoco ha sido tema de discusión a nivel propositivo por parte de las organizaciones sociales y/o políticas.

¹² Compromiso Educativo es un programa interinstitucional que prevé ciertas ayudas a estudiantes de secundaria y UTU en situación de vulnerabilidad, incluyendo una beca de estudio. Al momento de escribirse este artículo, el programa estaba efectivo solamente en 38 centros educativos de 8 departamentos del país. Mayor información en <http://www.compromisoeducativo.edu.uy/>

BIBLIOGRAFIA

Banco Mundial (2008): “Del PANES al Plan de Equidad”, Nota Técnica 8, Montevideo, MIDES-DINEM-LCSSO.

Beveridge, Lord (1989): *Seguro Social y Servicios Afines*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Busilacchi, Gianluca (2008): “The different regimes of minimum income policies in the enlarged Europe”, BIEN Conference, Dublin. En <http://www.basicincome.org/bien/papers.html#2010> (recuperado en Abril de 2011).

CEPI (2009): “Análisis de proyectos legislativos sobre ingresos ciudadanos para niños, niñas y adolescentes”, Buenos Aires, CEPI, en <http://es.scribd.com/doc/18588020/Comparativos-Proyectos-Ingreso-Ciudadano-Maximiliano-Carrasco-Jose-Maria-Francisco-Otegui-Alvarez-Pablo-Semadeni-Jonatan-Baldiviezo-Guillermo-Hai> (recuperado en Abril de 2011).

Goldsmith, Scott (2002): “The Alaska Permanent Fund Dividend: An Experiment in Wealth Distribution”, paper, 9th. International Congress BIEN, Geneva. En www.basicincome.org/bien/pdf/2002Goldsmith.pdf (recuperado en Abril de 2011)

Lo Vuolo, Ruben (2009): “La encrucijada del ingreso ciudadano universal en la Argentina”, en <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2874> (recuperado en Abril de 2011).
Neffa, Julio (s/f): “El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Análisis de sus características y objetivos”, en bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/neffa2/15.pdf (recuperado en Abril de 2011)

Olmeda Freire, Gladys (1997): “La renta mínima garantizada: a caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo”, en *Revista de treball, economia i societat* No. 7, Valencia.

Pérez, Cristian y Pérez, José Luis (2007): “¿Garantías del ingreso para garantizar el trabajo? En works.bepress.com/cristian_perez_munoz/2/ (Recuperado en Abril de 2011)

Polanyi, Karl (1987): *La gran transformación*, México, FCE.

Raventós, Daniel y Soriano, Ramón (2010): “La renta básica”, *El Debate de la Revista Internacional de Pensamiento Político*, Madrid, <http://www.nodo50.org/redrentabasica/textos/index.php?x=898> (recuperado en Abril de 2011)

Rosanvallón, Pierre (1995): *La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia*, Bs. As., Manantial.

Sahlins, M. (1983): *Economía de la Edad de Piedra*, Madrid, Akal.

Sorman, Guy (2011): “Why Not A Negative Income Tax With Cash Subsidies To The Poor?”, en <http://www.manhattan-institute.org/html/miarticle.htm?id=6866> (recuperado en Abril de 2011).

Suplicy, Eduardo (2008): “From the Family Scholarship Program towards the Citizen’s Basic Income in Brazil”, ponencia presentada al XII International Congress of BIEN – Basic Income Earth Network, Dublin, Ireland.

Van Parijs, Philippe (2007): “Renta Básica y Estado de Bienestar: entrevista a Van Parijs”, en <http://www.eutsi.org/kea/economia/renta-bca-y-estado-de-bienestar-entrevista-a-philippe-van-parijs.html> (Recuperado en Abril de 2011)

Van Parijs, Philippe (2010): “Copa do Mundo e renda básica de cidadania”, en <http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/Clipping05.pdf> (recuperado en Abril de 2011).

Zimmermann, C. y Da Crz, M. (2007): “Novos desafios ao Programa Bolsa Família: a transição para a Renda Básica de Cidadania”. En http://www.espacoacademico.com.br/076/76zimmermann_silva.htm (recuperado en Abril de 2011)