Globethics Repository



El ingreso ciudadano en debate [Citizen income in debate]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Lo Vuolo, Rubén
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-16 02:17:14
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/163453

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista **Nueva Sociedad** Nº 264, julio-agosto de 2016, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>**.

El ingreso ciudadano en debate

Repensar el bienestar en el siglo XXI

En los últimos años, en paralelo a las críticas a los programas focalizados y condicionados y especialmente en algunas partes de Europa, se comenzó a discutir la deseabilidad y factibilidad de un «ingreso ciudadano» que cubra las necesidades básicas de la población. Se trata de una discusión que pone en el centro de la escena la cuestión de la ciudadanía, pero también la necesidad de sistemas impositivos progresivos como base para el buen funcionamiento del ingreso universal. En América Latina, sin embargo, el debate está lejos de avanzar.

Rubén Lo Vuolo

¿Qué debe entenderse por «ingreso ciudadano»?

En la bibliografía y en la experiencia internacional pueden identificarse diversas expresiones asimilables[1]. La más difundida es la de «ingreso básico» (*basic income*). Pero también se utilizan «subsidio universal» (*universal grant*, *allocation universelle*), «dividendo social» (*social dividend*, *Sozialdividende*), «salario de ciudadanía» (*citizen's wage*, *Bürgergehalt*) e «ingreso social» (*social income*, *revenu social*), entre otras.

Todas estas nociones se refieren a un arreglo institucional cuyo objetivo es garantizar cierta forma de ingreso incondicional a todas las personas. Esto es, un ingreso para cuyo acceso no se requiere trabajar en un empleo mercantil (como

Rubén Lo Vuolo: es director académico del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp), Buenos Aires. Correo electrónico: <ciepp@ciepp.org.ar>.
Palabras claves: igualdad, ingreso ciudadano, pobreza, política social, América Latina, Europa.
1. Para una historia del concepto, v. Walter Van Trier: «Every One a King», tesis de doctorado, Universidad Católica de Lovaina, 1995.

es el caso del salario), ser declarado incapaz (pensión por invalidez), haber contribuido con una prima de seguro (jubilación o pensión ordinaria, seguro de salud), demostrar que se está desocupado (seguro de desempleo) ni ser pobre (programas asistenciales). Brevemente, el ingreso ciudadano es un ingreso suficiente para garantizar niveles básicos de consumo, pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho o residente de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada y sin tomar en consideración las otras posibles fuentes de ingresos ni su patrimonio.

Las justificaciones para esta política son variadas, pero todas giran en torno de la inestabilidad y precariedad del empleo remunerado, además de la desigual distribución de ingresos y riquezas. Frente a esta situación, se sostiene la necesidad de construir una red de seguridad de los ingresos de las personas que sea preventiva para garantizar que nadie caiga por debajo de cierto nivel; ese nivel no debería ser un techo, sino un piso desde el cual las personas puedan acumular más ingresos. La universalidad de la propuesta exige que no haya discriminación por características personales o familiares, como así también que el beneficio se incorpore como crédito fiscal en el impuesto a los ingresos personales, lo que garantiza un impacto progresivo. Esto último implica la combinación de, al menos, dos reglas técnicas que aseguran que quienes tienen altos ingresos «devuelvan» parte o todo el beneficio: a) que el beneficio pagado sea incluido en este tributo en una escala progresiva en relación con los ingresos; b) que las deducciones permitidas en la declaración del impuesto a los ingresos personales se unifiquen teniendo en cuenta el crédito fiscal que representa el ingreso ciudadano[2].

La propuesta del ingreso ciudadano se presenta así como una alternativa diferente de las políticas de transferencias de ingresos a las personas y familias hoy en vigor. Los actuales programas que pagan ingresos no son universales, están condicionados al cumplimiento de ciertos requisitos debidamente certificados por la autoridad competente y no están integrados con el sistema tributario.

Los requisitos de universalidad, incondicionalidad e integración fiscal progresiva del ingreso ciudadano lo vuelven un instrumento potente para aumentar

2. Para una explicación del funcionamiento integrado del beneficio de ingreso ciudadano y el impuesto a los ingresos de las personas, v. Alberto Barbeito: «La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social» en R. Lo Vuolo (ed.): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Miño y Dávila / Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Buenos Aires, 1995. Que el ingreso ciudadano opere como crédito fiscal en el impuesto a los ingresos no significa que se financie con fondos de ese tributo, sino que puede tomar fondos de otros impuestos directos y progresivos.

la autonomía económica de las personas y, por lo tanto, su autonomía para ejercer sus libertades políticas[3]. En otras palabras, permitiría generar condiciones para alcanzar el ideal republicano de «libertad como no dominación», al reducir la interferencia del poder político y económico sobre las opciones de vida elegidas por las personas[4]. Los defensores de esta propuesta están organizados desde hace tiempo para promover su difusión[5]. Últimamente también se observa un crecimiento del debate político y público en distintos países en los que la propuesta atrae el interés de una ciudadanía disconforme con los resultados de la política económica y social.

El ingreso ciudadano en el actual escenario político europeo

En el caso de Europa, se destacan las novedades en Suiza. Allí, en 2013 se aprobó una iniciativa popular firmada por 125.000 personas sin afiliación política definida, por medio de la cual se convocó a un referéndum para votar sobre una propuesta que pretende garantizar un ingreso de forma incondicional a quienes tienen ciudadanía. El monto del ingreso no está fijado, pero los promotores sugieren como referencia 2.500 francos suizos (aproximadamente 2.260 euros).

Bajo la Constitución de Suiza, todas las iniciativas ciudadanas que logran más de 100.000 firmas gozan del derecho a un referéndum, que solo tiene lugar luego de una serie de debates oficiales que deben darse en las dos cámaras legislativas. Si el Poder Legislativo acepta los términos de la iniciativa, no es necesario convocar el referéndum. Pero este no es el caso, porque el 23 de septiembre de 2015 la Cámara Baja de la Asamblea Legislativa votó por una amplia mayoría el rechazo a la iniciativa popular. Por lo tanto, y contra la opinión de la clase política profesional, el referéndum fue convocado para el 5 de junio de este año, lo que colocó el tema en los titulares de los medios de comunicación locales e internacionales.

En el referéndum, con 42% de participación, casi 77% de los votantes rechazó la propuesta. Esto es leído como un triunfo por la mayoría de la clase política, que ve la propuesta como peligrosa para el actual ordenamiento fiscal del país y para la centralidad del empleo en el orden económico y social. En contraste, los

3. Ver Roberto Gargarella: «Citizen's Income and the Material Basis of the Constitution» en R. Lo Vuolo (ed.): *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America: From Cash Transfers to Rights*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2013.
4. Ver Daniel Raventós: *Las condiciones materiales de la libertad*, El Viejo Topo, Barcelona, 2007.
5. Particularmente desde la red Basic Income Earth Network (BIEN), que cuenta con representaciones nacionales en varios países del mundo y difunde las novedades relevantes. Página web: <www.basicincome.org/>.

promotores de la propuesta entienden que, por ser la primera vez que se convoca a votar sobre una iniciativa que implica un cambio total de paradigma, los resultados son alentadores. Para los defensores del ingreso ciudadano, se logró el objetivo de promover el debate sobre los problemas del empleo y la incapacidad del actual sistema de atender los nuevos escenarios de precariedad laboral e insuficiencia de ingresos[6], así como las trasformaciones de los mercados de trabajo que ponen en cuestión las posibilidades del pleno empleo. «En el siglo xxi no podemos quedar atrapados en un sistema de protección social basado en el estado del capitalismo en 1945», resumió la diputada y ex-ministra socialista Delphine Batho para el caso de Francia[7].

Otra experiencia que ha hecho crecer el debate es la de Finlandia. Allí, el gobierno que asumió luego de las elecciones generales de abril de 2015 formando una coalición de centroderecha (con el Partido Verde y el Partido de la Coalición Nacional) incorporó en su programa el compromiso de realizar un amplio experimento sobre el ingreso ciudadano[8]. Conforme a un reciente estudio, cerca de 70% de los encuestados en Finlandia es favorable a la idea de un ingreso básico universal y la mayoría piensa que debe fijarse en valores cercanos a 1.000 euros mensuales. Aparentemente, el mayor apoyo proviene de los votantes del Partido Verde y de la alianza de izquierda, mientras que los democratacristianos y los granjeros son quienes menos apoyan la propuesta.

Cerca de 70% de los encuestados en Finlandia es favorable a la idea de un ingreso básico universal

El experimento será llevado adelante por Kela, la agencia gubernamental que está a cargo de los beneficios sociales en Finlandia, junto con diversas universidades y centros de investigación. El objetivo de los estudios es dar cuenta del deterioro del sistema de seguridad social, derivado en gran medida de los cambios en el mercado laboral y del avance del empleo precario. En este contexto, el ingreso básico es visto como una política que permitiría promover incentivos para el empleo, evitar así las trampas de la pobreza y reducir los costos burocráticos de los actuales programas asistenciales.

6. V., por ejemplo, Gabriel Sassoon: «Le revenu de base inconditionnel n'aura pas fait rêver les Suisses» en *Tribune de Gèneve*, 5/6/2016; «Les Suisses rejettent l'instauration d'un 'revenu de base inconditionnel'» en *Le Monde*, 5/6/2016.
7. Louis Hausalter: «Pourquoi le revenu universel n'est pas pour demain en France» en *Marianne*, 14/1/2016.
8. Se han hecho pruebas piloto en África y más recientemente en la India. Sarath Davala, Renana Jhabvala, Guy Standing y Soumya Kapoor Mehta: *Basic Income: A Transformative Policy for India*, Bloomsbury, Londres, 2014.

¿Qué debe entenderse por «trampa de la pobreza» (*poverty trap*)? Sencillamente, si la percepción del beneficio está condicionada a la verificación de insuficiencia de ingresos de otras fuentes, entonces hay un rango dentro del cual las personas analizarán racionalmente la conveniencia o no de realizar trabajo remunerado. Esto es lógico porque, si aumentan sus ingresos, la consecuencia inmediata como beneficiarios es que se les reducirá el subsidio, e incluso podrían perderlo totalmente. Se denomina «trampa de la pobreza» el rango de ingresos dentro del cual a los beneficiarios de estos subsidios a la pobreza no les conviene aumentar sus ingresos de otras fuentes. Otro resultado probable es el fomento al empleo no registrado, mediante el cual se podrían aumentar los ingresos manteniendo el beneficio asistencial[9].

El trabajo está programado para comenzar en 2017 y contempla la evaluación de distintas opciones, desde un ingreso básico pleno (*full basic income*) hasta uno parcial que reemplace solo los diversos beneficios básicos hoy existentes pero que deje intacto el actual sistema de seguridad social. También se discutirá la factibilidad de un «impuesto negativo a los ingresos» (*negative income tax*) o un «ingreso de participación» (*participation income*).

El llamado «impuesto negativo a los ingresos» comparte con el ingreso ciudadano la pretensión de integrar el sistema tributario y el sistema de transferencias fiscales, de forma tal de establecer la situación neta de ingresos de cada individuo[10]. La mayor diferencia es que en el impuesto negativo a los ingresos lo que se busca es pagar recién al cierre del ejercicio fiscal la diferencia entre los ingresos reales de las personas y el nivel mínimo fijado. Así, el impuesto negativo a los ingresos no garantiza un piso preventivo desde donde se puede acumular todo otro ingreso, sino que en este sistema se actúa *ex post* fijando un techo que las personas alcanzan pero no pueden superar. Por su parte, el llamado «ingreso de participación» cumple con los requisitos de universalidad del ingreso ciudadano, pero exige a cambio que las personas se comprometan

9. Por lo mismo, la «trampa del desempleo» (*unemployment trap*) se verifica en los típicos seguros de desempleo. Dado que el beneficio se paga siempre y cuando la persona no realice otra actividad remunerada, se pierde el estímulo para buscar empleo cuya remuneración (o esfuerzo) no compense lo que se está recibiendo por beneficio social.
10. Ver R. Lo Vuolo: «A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano» en R. Lo Vuolo (ed.): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, cit.; Philippe Van Parijs, Laurence Jacquet y Claudio Caesar Salinas: «El ingreso básico y sus parientes: El ingreso básico parcial versus el Earned Income Tax Credit (EITC) y la reducción de los aportes a la seguridad social, como formas alternativas de enfrentar la nueva cuestión social» en Robert van der Veen, Loek Groot y R. Lo Vuolo (eds.): *La renta básica en la agenda. Objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*, Miño y Dávila / Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Buenos Aires, 2002.

a desempeñar alguna actividad considerada socialmente útil, que no debe ser necesariamente un empleo remunerado en el mercado sino que puede vincularse a trabajos de cuidado, comunitarios, educativos, etc.[11]

Estas experiencias están transfiriéndose a otros lugares, como es el caso de los Países Bajos

Estas experiencias están transfiriéndose a otros lugares, como es el caso de los Países Bajos, donde en febrero de 2016 Norbert Klein, del Partido Liberal, anunció una propuesta presentada en la Cámara Baja con el objetivo de reproducir la experiencia finlandesa. Esta propuesta se presenta como un resultado lógico de iniciativas regionales y locales que ya están experimentando en la materia, como son los casos de las municipalidades de Utrecht, Tilburgo, Groninga y Wageningen, que se comprometieron a someter a las autoridades legislativas del país un plan conjunto que experimente con el pago de un ingreso básico.

España es otro lugar donde la propuesta del ingreso ciudadano, allí llamada «renta básica», ha ocupado un amplio espacio en los debates programáticos de los partidos durante la última campaña electoral. Una renta básica plena fue defendida por el movimiento 15-M y tomada originariamente por la agrupación Podemos. Sin embargo, Podemos cambió esa propuesta por un «plan de garantía de rentas» (PGR) semejante a los programas focalizados de renta mínima que hace tiempo funcionan en el país, especialmente en la Comunidad Autónoma Vasca. Izquierda Unida, por su parte, rechaza la renta básica y propone el trabajo garantizado por el Estado (TG). Jordi Arcarons, Daniel Raventós y Lluís Torrens presentan un panorama de este debate y de las debilidades de las propuestas alternativas a la renta básica, que se caracterizan por su excesiva complejidad –lo cual genera situaciones de desigualdad y discriminación en el trato de las personas–, por su falta de cobertura al conjunto de situaciones de pobreza, por ser intrusivos, por estigmatizar a los beneficiarios y por ser ineficaces para la prevención de la pobreza infantil, entre otras[12].

En el caso del PGR de Podemos, se recuerdan los escasos resultados de programas similares en la Comunidad Autónoma Vasca. La experiencia vasca lleva

11. Anthony Atkinson: «The Case of Participation Income» en *The Political Quarterly* vol. 67 Nº 1, 1996.
12. J. Arcarons, D. Raventós y L. Torrens: «El 'trabajo garantizado' de Izquierda Unida y el 'plan de garantía de rentas' de Podemos contra la pobreza: unas propuestas muy pobres» en *Sin Permiso*, 1/11/2015.

25 años pagando beneficios de renta mínima junto con una prestación complementaria de vivienda y las ayudas de emergencia social, pese a lo cual solo se observan resultados satisfactorios en relación con la pobreza más severa. Otros indicadores de pobreza muestran resultados frustrantes, junto con altos costos de gestión, recortes y mayores requisitos en años de problemas fiscales, y un bajo impacto en la empleabilidad de los beneficiarios. La propuesta de Podemos no aclara cómo resolvería estos problemas, además de no ser precisa respecto a las fuentes de financiamiento.

En cuanto al programa de TG de Izquierda Unida, Arcarons, Raventós y Torrens suponen (sin probarlo) que se creará una cantidad de puestos de empleo que sería mucho menor a las necesidades laborales de un país donde la tasa de desempleo lleva años oscilando por encima de 15%. Además, el monto propuesto para el beneficio terminaría atrayendo a gran parte de los actuales empleados de bajos ingresos. Este tipo de programas en los que el Estado aparece como empleador de última instancia viene siendo promovido desde distintos ámbitos, pero como explicamos en otro trabajo, es de muy difícil aplicación en países sin moneda soberana y con altos registros de desempleo, empleo precario e informalidad[13].

En contraste con estos avances, Irlanda es un ejemplo señalado de país donde el debate sobre el ingreso ciudadano había logrado reconocimiento años atrás pero luego se frenó. En 2002, bajo el auspicio de los trabajos del Partnership 2000 Working Group on Basic Income, el gobierno de Irlanda publicó un «Green Paper» en el cual se concluye que un programa integrado de ingreso básico e impuestos es posible y tendría importantes efectos distributivos[14]. Sin embargo, este trabajo y sus conclusiones fueron mayormente ignorados en la formulación de políticas; cuando el Partido Verde integró la coalición de gobierno en 2007, no impulsó la medida. El mayor impacto del «Green Paper» parece haber sido actuar como disparador para que otros análisis desafíen sus conclusiones.

La propuesta del ingreso ciudadano es hoy defendida por muchos movimientos políticos y sociales en diversos países de Europa, particularmente en el contexto de la crisis económica y social que vive la región. En Alemania, Italia y Grecia se observa creciente interés en el tema y más recientemente el movimiento Nuit Debout de Francia ha incorporado la propuesta de un *revenu universel de base* en sus plataformas de debate.

13. Alan Cibils y R. Lo Vuolo: «El Estado como empleador de última instancia» en Documentos de Trabajo Nº 40, Ciepp, Buenos Aires, 2004.
14. Sean Healy y Brigid Reynolds: «De la idea al Libro Verde: la introducción del ingreso básico en la agenda política irlandesa» en R. van der Veen, L. Groot y R. Lo Vuolo (eds.): ob. cit.

Algunas políticas vigentes que avanzan en la dirección del ingreso ciudadano

En Estados Unidos, en los años 60 y 70 se debatió con fuerza en torno de la idea de un impuesto negativo a los ingresos, pero la propuesta defendida por prominentes académicos y políticos se bloqueó con la ampliación del programa de crédito fiscal por ingreso de trabajo (Earned Income Tax Credit, EITC) y otros programas complementarios como el de asistencia temporaria para familias carenciadas (Temporary Assistance for Needy Families, TANF)[15]. Estas políticas contra la pobreza ganaron apoyo en el contexto de una concepción liberal y residual de las políticas sociales, lo que frustró los intentos de transformar el EITC en un crédito reembolsable que incluyera también a los «*non-working poor*» [pobres no trabajadores][16].

Estas políticas contra la pobreza ganaron apoyo en el contexto de una concepción liberal y residual de las políticas sociales

Un caso particular es el del estado de Alaska que, desde 1982, paga a cada residente un ingreso anual incondicional[17]. El esquema de Alaska está conformado por dos elementos. El Fondo Permanente para Alaska (Alaska Permanent Fund, APF) es un fondo público de inversión que se alimenta con 25% de los ingresos del Estado por impuestos a los hidrocarburos. Con ese fondo se paga el dividendo del Fondo Permanente para Alaska (Alaska Permanent Fund Dividend, PFD) a cada persona que cumpla con los requisitos de residencia. El esquema tiene una amplia aceptación y legitimidad entre la población.

---

15. Para una discusión de la historia de estas políticas en EEUU, v. Richard Caputo: «United States of America: GAI Almost in the 1970s but Downhill Thereafter» en R. Caputo (ed.): *Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantees*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2012; Karl Widerquist y Allan Sheahen: «The Basic Income Guarantee in the United States: Past Experience, Current Proposals» en Matthew C. Murray y Carole Pateman (eds.): *Basic Income Worldwide: Horizons of Reform*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2012.
16. Algo parecido sucede con el *Universal Credit* en Reino Unido. La preeminencia de la división entre merecedores y no merecedores como base del sistema de política social británico vuelve muy difícil moverse hacia un ingreso universal e incondicional. Daniel Clegg: «The Demise of Tax Credits» en *The Political Quarterly* vol. 4 Nº 86, 2015; Bill Jordan: «The Low Road to Basic Income? Tax-Benefit Integration in the UK» en *Journal of Social Policy* vol. 1 Nº 41, 2012.
17. Para una discusión del programa de Alaska, v. los trabajos incluidos en K. Widerquist y Michael W. Howard (eds.): *Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining Its Suitability as a Model*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2012.

Sin embargo, no son pocos los problemas que se señalan para esta política. Por un lado, algunos indican el bajo nivel relativo del beneficio anual, que en 2014 pagó 1.884 dólares. Históricamente, el valor fluctuó entre un mínimo de 1,7% y un máximo de 6,4% del ingreso personal per cápita. Sin embargo, el monto no es trivial para las familias de bajos ingresos, una vez que se suma el beneficio de todos los miembros del hogar. Más preocupante es la fluctuación del beneficio, que depende de los rendimientos del APF, lo cual no permite estabilizar un ingreso básico preventivo.

También es controvertida la fuente de financiamiento del fondo de Alaska. Por un lado, se señala que dado que los hidrocarburos pertenecen a todas las generaciones, representan una lógica fuente de financiamiento para el pago de un beneficio universal e incondicional a todas las personas. Pero, por otro lado, se cuestionan los incentivos perversos a la extracción de hidrocarburos con impactos ambientales negativos y el hecho de que, al ser los recursos meramente extractivos, se oculta el costo y el impacto distributivo.

Irán es un caso de país donde un beneficio universal e incondicional se financia con fondos de los recursos de hidrocarburos

Irán es un caso más reciente de país donde un beneficio universal e incondicional se financia con fondos de los recursos de hidrocarburos. Pero aquí no existe un fondo de inversión destinado al pago del beneficio, sino que los recursos provienen de reformas realizadas al sistema de subsidios a los precios internos de los combustibles, la mayor parte de los cuales beneficia a la población urbana de más altos ingresos[18]. La primera etapa de este programa se inició en diciembre de 2010, cuando se removieron los subsidios implícitos y se estableció una transferencia mensual incondicional para cada residente iraní (cerca de 45 dólares).

El objetivo declarado del programa fue la promoción de un uso más efectivo de la energía; el beneficio se paga al «jefe de familia» de forma uniforme e independiente de ningún test de recursos. El pago al jefe de familia se justifica en la presunción de que es quien se hace cargo de los gastos del hogar y, por lo tanto, es consistente con la idea de compensar el incremento

18. Para una discusión de la experiencia en Irán, v. Hamid Tabatabai: «From Price Subsidies to Basic Income: The Iran Model and its Lessons» en K. Widerquist y M.W. Howard (eds.): *Adapting the Permanent Fund Dividend for Reform Around the World*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2012.

de los precios del petróleo y su impacto en el sistema general de precios. Originalmente, el gobierno pretendió restringir la transferencia a 70% de la población de menos recursos, y para eso apeló al rechazo voluntario de los beneficios por parte de la población de mayores recursos. Sin embargo, la demanda fue creciendo hasta representar a 96% de la población. El incremento de cobertura y costos, además del carácter compensatorio del beneficio frente a una reforma destinada a eliminar subsidios, vuelve incierto el futuro del programa.

¿Y América Latina?

América Latina muestra un escenario en cierto modo paradojal. Brasil es el único país del mundo que tiene aprobada una ley de renta básica de ciudadanía –la ley 10.835, de 2004–, y algunos pensaron que esto marcaba un camino hacia la consolidación de la propuesta en la región. Pero esa ley nunca fue implementada porque casi al mismo tiempo su aplicación fue bloqueada en la práctica por el lanzamiento del programa Bolsa Familia[19]. Algo parecido pasó en Argentina cuando el proyecto legislativo de «ingreso ciudadano para la niñez» y otros afines fueron encapsulados por el decreto que estableció la Asignación Universal por Hijo (AUH)[20].

Lo que se ha expandido en la región son programas de transferencias de ingresos a las familias con hijos e hijas a cargo, condicionados al cumplimiento de ciertas obligaciones por parte de los beneficiarios[21]; el origen suele situarse en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) instalado en México en el año 1997 y que luego se reconvirtió en el Programa Oportunidades[22]. Paralelamente, en la región se han difundido programas no contributivos de transferencia de ingresos para mayores en edad laboralmente pasiva y que no

19. Para una discusión del caso de Brasil, v. Lena Lavinas: «Brazil: The Lost Road to Citizen's Income» en R. Lo Vuolo (ed.): *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America: From Cash Transfers to Rights*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2013.
20. R. Lo Vuolo: «The Argentine 'Universal Child Allowance': Not the Poor but the Unemployed and the Informal Workers» en R. Lo Vuolo (ed.): *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America*, cit.; R.M. Lo Vuolo: «Asignación por hijo», Análisis de Coyuntura Nº 21, Ciepp, Buenos Aires, 2009.
21. Para un análisis de estos programas, v. por ejemplo Camila Arza y Florencia Chahbenderian: «Programas de transferencias monetarias a las familias. Las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile», Documento de Trabajo Nº 90, Ciepp, Buenos Aires, 2014; Simone Cechini y Aldo Madariaga: *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cepal / Asdi, Santiago de Chile, 2011.
22. V. Pablo Yanes: «Targeting and Conditionalities in Mexico: The End of a Cash Transfer Model?» en R. Lo Vuolo (ed.): *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America*, cit.

tienen cobertura de los sistemas de previsión social[23]. Para algunos, estos programas pueden significar un primer paso hacia el ingreso ciudadano, pero en la práctica parecen más bien un freno a ese sistema[24].

En realidad, estos programas de transferencias condicionadas de ingresos a las familias tienen principios de organización consistentes con las visiones ortodoxas en la materia. Así, el Banco Mundial los defiende porque supuestamente tienen dos méritos conjuntos: actuar como instrumentos eficaces para reducir en el corto plazo la pobreza por ingresos e incrementar la formación de «capital humano» en el largo plazo como mecanismo para romper el carácter hereditario de la pobreza[25]. Estos no son los objetivos del ingreso ciudadano.

Estos programas de transferencias condicionadas de ingresos a las familias tienen principios de organización consistentes con las visiones ortodoxas ■

Para sintetizar, es muy difícil que programas focalizados, condicionados y que operan con bajo nivel de gasto asistencial sean un primer paso para una política que se pretende universal, incondicional e integrada de forma progresiva con el sistema tributario. Más aún, la confusión entre ambas alternativas no juega a favor de la propuesta del ingreso ciudadano, en tanto en la región se la sigue viendo como una mera política de atención a la pobreza en lugar de considerarla un cambio radical del tipo de políticas vigentes. Peor aún: dado que las políticas de transferencias de ingresos a las familias han sido un sello distintivo de gobiernos propios de un ciclo considerado como «giro a la izquierda», no cabe ser muy optimista en un contexto en que ese ciclo parece estar agotándose.

El contexto actual en América Latina muestra la consolidación de las políticas fragmentadas, condicionadas y que clasifican a las personas conforme a su nivel de ingresos y su mayor o menor predisposición a cumplir con

23. C. Arza: «Basic Pensions in Latin America: Toward a Rights-Based Policy?» en R. Lo Vuolo (ed.): *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America*, cit. Una experiencia citada frecuentemente es la Pensión Alimentaria Universal de la Ciudad de México; v. al respecto P. Yanes: ob. cit.
24. Ver R. Lo Vuolo: «Introduction» en R. Lo Vuolo (ed.): *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America*, cit., y «Las perspectivas de ingreso ciudadano en América Latina. Un análisis en base al 'Programa Bolsa Familia' de Brasil y a la 'Asignación Universal por Hijo para Protección Social' de Argentina», Documento de Trabajo Nº 76, Ciepp, Buenos Aires, 2010.
25. Ariel Fiszbein y Norbert Schady: *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, Banco Mundial, Washington, DC, 2009.

requisitos impuestos por el Estado. Si bien en los últimos años se ha ampliado la cobertura de tales políticas, estas siguen colocando límites severos a la autonomía de los beneficiarios, al tiempo que controlan y limitan sus oportunidades de vida. Dado que esta expansión tuvo lugar en un contexto de crecimiento económico y del gasto social, no pueden esperarse grandes cambios en un escenario de mayor austeridad como el que cada vez aparece como más posible.

Las políticas sociales siguen siendo un fuerte instrumento de control social en la región y en muchos casos se vinculan a la consolidación de redes clientelares[26]. La experiencia indica que incluso allí donde se lograron avances legislativos, como es el caso de Brasil o más parcialmente de Argentina, la propuesta del ingreso ciudadano termina siendo bloqueada por políticas asistenciales que buscan sostener los viejos paradigmas de la protección social segmentada por situación de empleo e ingresos.

No es claro cuáles son los modos más eficaces para abrir una ventana de oportunidad para la propuesta porque hasta el momento distintas vías han encontrado su freno[27]. Cabe esperar qué puede suceder con el eventual «efecto demostración» de avances en países más opulentos, donde la propuesta del ingreso ciudadano gana espacio como un instrumento que recibe atención en un contexto de deterioro del mercado laboral y del bienestar general de una población acostumbrada a tener protección social y que percibe que la está perdiendo sistemáticamente. Más aún cuando crece el debate acerca del futuro del empleo frente a las nuevas tecnologías de producción y la segmentación de la demanda laboral.

Lo cierto es que en Europa, y en el contexto de una crisis económica y del mercado de empleo que no parece poder revertirse, hace años se observan nuevas tendencias que vienen aumentando la desigualdad[28]. Los cambios en el mercado de empleo, en particular una tendencia a la precariedad laboral, indican que las instituciones tradicionales de protección social no resuelven los problemas sociales sino que en muchos casos los potencian. El número de contratos

26. Julio Leonidas Aguirre: «Redes clientelares. Una perspectiva teórica desde el análisis de redes sociales», Documento de Trabajo Nº 83, Ciepp, Buenos Aires, 2012.
27. Una excelente síntesis de las perspectivas políticas de la propuesta puede consultarse en Jurgen De Wispelaere: «Basic Income in Our Time: Improving Political Prospects Through Policy Learning?» en *Journal of Social Policy*, 2016.
28. Bruno Palier: «The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms» en B. Palier (ed.): *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Ámsterdam, 2010.

laborales atípicos crece sostenidamente, y con ello, la cantidad de trabajadores pobres (*working poor*), al punto que se observa una suerte de «dualización» en el mercado laboral y en el sistema de protección social[29].

En este escenario, la propuesta del ingreso ciudadano parece haber encontrado mayor visibilidad en países con regímenes de bienestar más desarrollados, en los que gran parte de la ciudadanía ve perder derechos adquiridos. Incluso, el ingreso ciudadano se vuelve convocante de movimientos sociales que lo incorporan en sus plataformas que cuestionan el orden político, económico y social vigente. Lo que parece claro es que, aun cuando la propuesta del ingreso ciudadano no llegue a instaurarse, ya es un elemento ineludible de los debates que están buscando alternativas más eficaces para organizar la distribución de los recursos en sociedades cada vez más desiguales.

29. B. Palier y Kathleen Thelen: «Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany» en *Politics & Society* vol. 38 Nº 1, 2010.