



# **Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano**

**6 y 7 de noviembre de 2008**

**“El derecho a un “ingreso mínimo indispensable para la subsistencia” en la Constitución Entrerriana reformada”**

Américo Schvartzman

**Buenos Aires  
Argentina**

# **EL DERECHO A UN “INGRESO MÍNIMO INDISPENSABLE PARA LA SUBSISTENCIA” EN LA CONSTITUCIÓN ENTRERRIANA REFORMADA**

## **Ponencia para el Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano**

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 6 y 7 de noviembre de 2008

**Tema: “Derechos humanos e Ingreso Ciudadano”**

**Autor: Américo Schvartzman\***

### **1 – Introducción**

El 13 de agosto de 2008, la sesión plenaria número 23 de la Convención Constituyente de la provincia de Entre Ríos, aprobó de manera unánime un dictamen que consagró el derecho a la alimentación y a un ingreso mínimo para la subsistencia. Si bien el derecho a la alimentación se encuentra consagrado en la normativa vigente, se trata de la primera Constitución que reconoce el derecho de los habitantes a que el Estado garantice un ingreso que les permita la subsistencia.

El siguiente es el texto completo incorporado a la Constitución Entrerriana, ya con sanción definitiva, de fecha 3 de octubre del actual, y con vigencia a partir del 1º de noviembre:

**Artículo 24: El Estado asegura a todos los habitantes el derecho a la alimentación, así como un ingreso mínimo indispensable para la subsistencia en situaciones de falta de empleo regular, inestabilidad económica, social o catástrofes que coloquen al afectado en situación de desamparo.**

**Un ente público con participación ciudadana tendrá a su cargo la efectivización de este derecho.**

### **2 – Desarrollo**

La incorporación al texto constitucional provincial del derecho “a un ingreso mínimo para la subsistencia” (artículo 24 CER) constituye un logro importante de quienes creemos que la instauración de una Renta Básica Universal<sup>1</sup> es imprescindible para avanzar en una democracia sustantiva, instrumentando un nuevo derecho con características de universalidad e incondicionalidad. Se trata de la primera Constitución que reconoce el derecho de los habitantes a que el Estado garantice un ingreso que les permita subsistir.

El despacho fue consensuado con un amplio debate en la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías a partir de cinco proyectos presentados y al firmante, autor de uno de ellos, le tocó ser miembro relator de esta iniciativa.

El artículo está concebido como un derecho inherente para quien habita la provincia; y no como una mera reforma de las políticas sociales. Su incorporación implica una profunda transformación de los presupuestos políticos. La jerarquía constitucional de este derecho, esperamos, podrá contribuir a hacer posible que Entre Ríos sea “la mansión dichosa para millones de seres humanos, todos libres, todos

---

<sup>1</sup> Antoni Domenech, docente de la Universidad de Barcelona, uno de los principales difusores de la iniciativa por una Renta Básica (RB), la define como el ingreso que el Estado asegura a cada ciudadano miembro de pleno derecho, independientemente de sus niveles de ingreso o condición social.

iguales", como lo quería Alejo Peyret, un ilustre precursor del igualitarismo social en nuestra provincia.

Se establece además que "un ente público con participación ciudadana tendrá a su cargo la efectivización de este derecho". Fue tenido en cuenta para ello la importantísima experiencia del Incinipa (Ingreso ciudadano de la niñez de Paraná) que demostró que se puede llevar adelante un sistema de este tipo con absoluta claridad, mediante un ente con profesionales de carrera del Estado y representantes de las organizaciones de la sociedad civil que mantengan una relación con la materia. Las características de esta propuesta exigen fuertes mecanismos de control social de la gestión, a fin de reasegurar su eficacia y transparencia.

La idea central que subyace en la propuesta de reconocer constitucionalmente el derecho a un ingreso mínimo es que quien carece de la independencia básica para garantizar su subsistencia, no puede efectuar elecciones de vida en condiciones de igualdad con quienes sí disfrutan de dichas condiciones; en suma no puede acceder a una ciudadanía en plenitud. Como lo explica Pablo Salvat, "una existencia digna requiere bases materiales para autosostenerse. Con la obtención de ellas se apunta a crear condiciones para el ejercicio de una libertad real para cada ciudadano y ciudadana, desde la cuna hasta la muerte".

Por otro lado, la Convención Constituyente entrerriana reconoció previamente, a través de distintas sanciones, dos principios fundamentales enunciados en la mayoría de las normas constitucionales: la igualdad frente a la ley y la igualdad de derechos; entendiendo esos dos principios como valores centrales para consagrar la igualdad real de oportunidades. El reconocimiento de este nuevo derecho tiene directa relación con el marco epistemológico propuesto por Guillermo O'Donnell cuando expresa que la desigualdad genera una "ciudadanía de baja intensidad". En ese sentido, la propuesta de asegurar un ingreso mínimo a los habitantes construye, al mismo tiempo, ciudadanía en el sentido de pertenencia al sistema político, en condiciones materiales de existencia compatibles con la democracia. La prioridad en una democracia inclusiva es que la inequidad deje de congelar al nacer las oportunidades de vida. Por eso se requiere, como lo expresa Luigi Ferrajoli, una "lógica universalista de las garantías de los derechos sociales en vez de intervenciones discrecionales y selectivas de tipo burocrático".

Es que no se trata de incorporar a la ley un derecho imposible. Se trata de un derecho indispensable para que puedan cumplirse el resto de los derechos. Garantizar que todos tengan la oportunidad de nacer, crecer y morir con dignidad tiene un carácter fundacional de los demás derechos que la Constitución protege. Como lo explica Roberto Gargarella, "tratar a cada individuo como a un igual conlleva una preocupación por asegurar que la vida de cada individuo dependa de las elecciones que cada individuo realiza, y no de las meras circunstancias en las que le toca nacer".

El objetivo es permitir la inserción de ese entrerriano o entrerriana al sistema y no su dependencia del mismo, para que tome parte activa en la vida de la comunidad.

Una serie de iniciativas en distintos ámbitos del mundo pretenden avanzar en la consagración de un principio de este tipo. Vivimos en un planeta en el que el 1 por ciento más rico de la población mundial tiene el ingreso equivalente al del 57 por ciento más pobre. Esto no se va a modificar por la consagración de este nuevo derecho, pero aporta hacia el progreso social con un sentido de igualitarismo, marca un rumbo valioso en el constitucionalismo del siglo XXI y convierte a la de Entre Ríos en una referencia para que otros avancen en idéntica dirección.

En la Argentina son numerosos los proyectos de esta inspiración presentados en el Parlamento: en 1997 las diputadas Carca y Carrió (Fincini); en 1999 Carrió y Alfredo Bravo; en 2000, Aldo Neri (ingreso social materno infantil); también en 2000 Rubén Giustiniani ("Plan Social de Ingreso Mínimo Garantizado"); en 2001 la Central de Trabajadores Argentinos, con su Seguro de Empleo y Formación (y la firma de 20 diputados de distintos bloques); en 2002 Cafiero ("Derecho Familiar de Inclusión

Social”). Y año a año, al perder vigencia cada proyecto, vuelve a ser presentado sin que hasta el momento, el Congreso haya tenido la decencia de debatirlo.

La discusión acerca de la necesidad de una renta de inclusión se viene dando en todo el mundo. “Se trata, como se ve, de un nuevo derecho humano. En tal sentido, es una lucha equivalente a la que se libró en los albores del siglo XX para obtener el sufragio universal. Del mismo modo que el voto, el ingreso universal, en el siglo XXI, significará una ampliación de la frontera de la libertad del ser humano”. Este párrafo no corresponde a un teórico audaz o temerario; sino al ex Presidente de la Nación, el doctor Eduardo Duhalde, y fue publicado en diciembre de 2007 en el diario *La Nación*.

También hay antecedentes provinciales, el más significativo, que no puede ser soslayado y no goza del reconocimiento que debiera, fue el Sistema de Ingreso Ciudadano para la Niñez de Paraná (INCINIPA) sancionado en diciembre de 2002, por unanimidad del Concejo Deliberante de la ciudad de Paraná, mediante la Ordenanza Nro. 8.382, que creó como política de Estado municipal una asignación monetaria que se abonaba mensualmente y a la que tenían derecho los niños, niñas y mujeres embarazadas en situación de indigencia. Creo no exagerar si digo que con esta iniciativa, Paraná se transformó en la primera ciudad del país (y una de las primeras del continente) en garantizar un programa de ingreso ciudadano, en reemplazo de las tradicionales políticas de asistencia que se mezclan en el entramado clientelar de la “política criolla”. Su implementación se realizó gradualmente, incorporando los beneficiarios de mes a mes, comenzando con todos los niños nacidos desde el año 2002, siempre que no accedieran al consumo alimentario básico. Se abonaba a la madre (perceptor), garantizando el uso del recurso para el niño. Al beneficiario se lo detectaba en los Centros de Salud y se lo incorporaba a través de una evaluación profesional, sin cupos, ni padrones, ni padrinos. Se preveía destinar a Incinipa el 8% del presupuesto municipal en forma gradual. Se administraba por un Ente público honorario, integrado por representantes del Ejecutivo Municipal, del Concejo Deliberante y de instituciones como Facultades, Vecinales, Comunidad Religiosa, Asambleas ciudadanas, Colegios y Asociaciones Profesionales, Gremios, Asociaciones Civiles y Partidos Políticos. Era el máximo órgano de decisión y funcionó en plenario. La incorporación se concretaba con la firma de un convenio entre la madre y el Ente Administrador. El proyecto fue presentado inicialmente por los concejales Guillermo Mondejar y Marcelo Haddad. Posteriormente distintas organizaciones lo presentaron a través del instituto de la Iniciativa Popular, con el aval de más de 4000 paranaenses. A poco de asumir el gobierno municipal del intendente Julio Solanas, que apoyó la creación del sistema cuando se aprobó, lo derogó para poder manejar esos fondos a la usanza tradicional. Pese a los argumentos presentados por las numerosas instituciones que componían el Ente Ciudadano para que no se derogara esta Ordenanza, el intendente Solanas impulsó este retroceso con fundamentos deplorables, y a pesar de que había firmado, durante su campaña electoral, un acta comprometiéndose a continuar el Incinipa, garantizando las asignaciones presupuestarias necesarias y respetando el funcionamiento democrático del ente administrador.

No es el caso de reiterar valoraciones sobre las deleznablez razones, causas y consecuencias de la eliminación de ese sistema por parte de un gobierno municipal posterior. Pero sí reivindicar esa experiencia, realizada en pleno estallido de la crisis argentina, con amplísimos alcances y con una rica gestión directa de la comunidad en el control de esos recursos y en la efectivización de ese derecho.

La propuesta de dictamen original incluía también el establecimiento de una renta básica para todo niño o niña de Entre Ríos y, aunque la propia comisión resolvió incluirlo en el dictamen correspondiente a la niñez para su tratamiento posterior, la decisión política del oficialismo entrerriano fue negativa en este sentido. Era un paso más, radical en nuestro criterio, que el sistema político provincial no estaba dispuesto a avalar.

No se nos escapa que la implementación de un programa de estas características requiere una reformulación de los programas sociales vigentes, y un atento ajuste a las realidades de la Provincia. El pavor de determinados sectores del PJ gobernante ante la aprobación de este texto obligó a añadir luego un texto que quedó sancionado en el artículo 35 de la Constitución Reformada y que reza: “El Estado adoptará las medidas necesarias para la operatividad progresiva de los derechos y garantías reconocidos en esta Constitución, conforme lo establece el artículo 122 inciso 8º. El equilibrio fiscal constituye un deber del Estado y un derecho colectivo de los entrerrianos”.

## **DESAFÍOS**

Nadie espera que el 1º de noviembre próximo comience a regir efectivamente este derecho en Entre Ríos. El desafío que se inicia entonces será el de su implementación. Pero como decía Carlos Sánchez Viamonte, estamos convencidos que la Constitución debe ser “un programa máximo, que contenga el máximo de posibilidades para las apreciaciones de justicia que caracterizan la inquietud social en este momento histórico”.

En el origen de la identidad entrerriana está el ideal igualitario de José Artigas, cuya bandera es la que enarbola oficialmente la provincia. De modo que estas aspiraciones vienen desde el fondo de nuestra historia: “Que los más infelices sean los privilegiados”, pretendía el Protector de los Pueblos Libres. Y cuando Alejo Peyret, el gran igualitarista francés y entrerriano por decisión de vida, va descubriendo esta comarca, sueña, imagina cómo de estas tierras paradisíacas saldrá una nueva forma de organización social, novedosa para el mundo y se pregunta “¿Dónde hay mejores aguas? ¿Dónde hay tierras más fértiles? ¿Dónde hay clima más suave? ¿Dónde tanta facilidad para vivir? ¿Acaso puede verse nada más bello que las orillas del Paraná y del Uruguay? ¿Acaso no son estas provincias destinadas por la providencia para ser la mansión dichosa de millones de seres humanos, todos libres, todos iguales, realizando un ideal de fraternidad desconocido todavía en la tierra?”

La condición para plasmar este derecho comprometiendo todos los esfuerzos posibles y razonables en la concreción del mismo, tiene que ver con comprender a los excluidos como miembros iguales de la sociedad, como parte de una sociedad de semejantes; como quería Pocho Lepratti, ver siempre al otro como un hermano para de esa manera, poder construir un mundo donde quepan todos los mundos. O como lo señala en términos más técnicos pero igualmente apasionados Roberto Gargarella: “La debida preocupación por la igual dignidad de cada uno –preocupación que debe ser constitutiva de todo sistema institucional equitativo– resulta entonces violada cuando el Estado legitima o refuerza, en lugar de confrontar, aquellas injusticias ‘naturales’, injusticias que son producto, como dice Rawls, del ‘azar de la naturaleza”.

No tiene sentido hablar de ciudadanía sin considerar las condiciones que garanticen la seguridad socioeconómica de los individuos pertenecientes a la comunidad política. No existe ciudadanía a menos que los individuos tengan posibilidad real de determinar sus planes de vida, y realizarlos.

Es que no es nuevo este debate. Ya en 1967, Martin Luther King escribía que “estoy convencido de que la aproximación más simple demostrará que la solución más efectiva a la pobreza es abolirla directamente mediante una medida hoy en día ampliamente debatida: el ingreso garantizado”.

Debe decirse, sin embargo, que no es la aspiración de máxima la que se incluyó en la Carta entrerriana, dado que consagra el derecho en tanto se demuestre una situación “de desamparo”. No podemos soslayar que esta situación, por más que deba ser documentada con transparencia por un ente de las características ya citadas, sitúa al derecho muy lejos del ideal de incondicionalidad y universalidad descritos. Pese a eso, Entre Ríos se convierte con esta sanción constitucional, en el primero de

los estados provinciales en incluir el derecho a un ingreso mínimo con jerarquía normativa superior. Se impone a partir de la vigencia del texto constitucional, la exigencia a los poderes públicos de dicha provincia, a través de todos los resortes consagrados en la misma Convención Reformadora, de las normas necesarias para garantizar la operatividad de este nuevo derecho.

En ese sentido conviene recordar que se incluyeron figuras que amplían el alcance del amparo, incluyendo la universalidad de la legitimación en el mismo (artículos 28 y 56); la acción de inconstitucionalidad por omisión y la acción popular (artículos 61 y 62), todas herramientas que permiten avanzar en la consecución de las medidas legislativas o políticas activas que resulten necesarias para dar concreción fáctica a una norma que, de otro modo, no pasará de ser “letra muerta”. En otro sentido, la iniciativa popular, también consagrada con requisitos laxos (todo habitante mayor de 16 está legitimado y con la firma de sólo el dos por ciento de los inscriptos en el padrón) posibilitará avanzar en caso de mora en dictar la norma por parte de la Legislatura (artículo 49).

Como corolarios, proponemos:

- 1) Destacar la trascendencia de la inclusión constitucional entrerriana en su artículo 24, de la garantía de un ingreso mínimo para la subsistencia, así como su carácter de antecedente para otras normas provinciales en idéntico sentido
- 2) Instar a los poderes públicos entrerrianos a sancionar la normativa y a impulsar las políticas activas que aseguren la operatividad de este nuevo derecho
- 3) Expresar la necesidad de que el Parlamento nacional, en injustificable mora al respecto, dé tratamiento prioritario a los numerosos proyectos de ley presentados en este mismo sentido desde 1997 a la fecha

*Concepción del Uruguay, octubre de 2008*

**\*Prof. Américo Schvartzman**

*Convencional Constituyente - Partido Socialista Entre Ríos*

DNI 20.369.604

Ameghino 68 – 3260 Concepción del Uruguay – Provincia de Entre Ríos

Tels: 03442-432184 · 03442-1555-1679 · 0343-1550-50102

[yuarman@gmail.com](mailto:yuarman@gmail.com)

## Bibliografía, citas y fuentes

En Sitio digital [www.ingresociudadano.org](http://www.ingresociudadano.org):

- Daniel Raventós, David Casassas y Julie Wark, "Renta básica y derecho a la existencia: una propuesta para Timor Oriental",
  - Eduardo Duhalde, "El derecho al ingreso universal", *La Nación*, diciembre de 2007
  - Daniel Raventós, David Casassas, "Republicanismo y renta básica"
  - Alberto C. Barbeito - Rubén M. Lo Vuolo, "¿Por qué comenzar con un ingreso ciudadano para los menores en América Latina?"
- O'Donnell, Guillermo "¿Democracia delegativa?", Kellogg Institute, marzo de 1992.
- Roberto Gargarella, "Historia Constitucional"  
"Constitución y Democracia"; en "Derecho Constitucional"  
(Albanese – Dalla Via – Gargarella – Hernández – Sabsay) Ed. Universidad 2004
- Rubén Giustiniani, "Hacia una democracia de nuevas bases", Ed. Sudamericana 2007  
"Plan Social de Ingreso Mínimo Garantizado", Ed. Autor 2000
- Entrevista a Antoni Doménech en "La Vanguardia", 2007
- Guillermo Mondéjar, "La derogación de Incinipa es un acto inmoral", en *El Miércoles*, 2003
- "Hacia un nuevo derecho". Citado por C. M. Herrera en "Socialismo jurídico y reformismo político en Carlos Sánchez Viamonte"
- Americo Schvartzman, "Peyret, arquetipo y precursor del cambio gradual en la Argentina", UNER – SADE, 2007.
- José A. Artusi, "La Renta Básica de Ciudadanía en la Constitución de Entre Ríos", 2007
- Marcelo Haddad – Guillermo Mondejar, "Proyecto de Incinipa", Paraná, 2002.