



Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano

6 y 7 de noviembre de 2008

“Ingreso Ciudadano como derecho básico e incondicional: ¿por qué la idea no ha logrado una aceptación mayor en Argentina?”

María Julia Bertomeu

**Buenos Aires
Argentina**

Ingreso Ciudadano como derecho básico e incondicional: ¿por qué la idea no ha logrado una aceptación mayor en Argentina?

María Julia Bertomeu
UNLP, Conicet

¿Por qué un país como Argentina, que durante las últimas décadas realizó claros avances en el reconocimiento de los derechos humanos -entre otras cosas mediante la anulación de las leyes y decretos que impedían juzgar a todos los responsables del genocidio cometido en la última dictadura- no ha progresado de la misma manera en la discusión y en el efectivo reconocimiento de un derecho a la existencia, esto es, de un derecho incondicional y universal que asegure las condiciones materiales para su goce efectivo e irrestricto? Explicaciones no faltan. Las más socorridas, aunque no por ello menos certeras, son las siguientes:

1. La difusión de la idea coincidió con una etapa de grave crisis en Argentina y en la Región, y la consecuencia fue que de ahí en más el Ingreso Ciudadano se asocia con un instrumento de política social para situaciones de crisis económica, y como forma de aliviar la pobreza.
2. El partido que nos gobierna, y los que nos han gobernando después de la dictadura, ha sido adeptos a los subsidios condicionados, ligados a la pobreza, el desempleo, los grupos más vulnerables, etc.

La explicación 1) es parcialmente verdadera, no es privativa de nuestro país y, además, existen contrajemplos en América Latina, el caso de Brasil, que promulgó la ley en un periodo de crecimiento, aún cuando hasta el momento no haya entrado en vigencia.¹ Por otro lado, el origen histórico-cultural de un concepto es una condición necesaria pero no suficiente para fijar su contenido, aunque pesa a la hora de precisar su significado e incluso modela las intuiciones morales que pueden servirle de soporte, y este no es un dato menor.

La idea, en efecto, fue impulsada por el Ciepp² y coincidió con la discusión en Argentina y América latina sobre los problemas de pobreza y exclusión social.³ Posteriormente, y en un contexto económico similar, se sumó la CTA que contó con una adhesión de otras organizaciones y logró reunir un apoyo masivo –un Frente amplio Nacional contra la Pobreza- para proponer, entre otras cosas, un subsidio universal para los niños de 0 a 18 años, y una asignación no contributiva para los mayores de 65 años. Tanto el CIEPP como la CTA impulsaron proyectos legislativos parciales, enfocados de manera universal e incondicional para los grupos más vulnerables, los niños y las personas mayores. Pero los proyectos han perdido estado parlamentario.

¹ En Brasil, el Presidente Lula da Silva promulgó la ley 10.835 que creaba el IC, el cual entró en vigor en el 2005, en un momento en que el Brasil, como Argentina, crecía a un ritmo sostenido y no estaba en periodo de crisis.

² El CIEPP ha publicado libros y artículos muy valiosos sobre el IC en Argentina. La información se encuentra en www.ciepp.org.ar

³ Sobre los trabajos algunos de los trabajos publicados por los investigadores del CIEPP: Lo Vuolo, R (edit) 1995, *Contra la exclusión. La propuesta del Ingreso Ciudadano*, Ciepp, Miño y Dávila, Buenos Aires; Lo Vuolo, R et alia, 1999, *La pobreza de las políticas contra la pobreza*, Ciepp, Miño y Dávila, Buenos Aires

Ahora bien, la incondicionalidad y universalidad -premisas normativas centrales y robustas asociadas con el concepto de Ingreso Ciudadano- no apuntan sólo a contener a los más vulnerables en situaciones de crisis, y es por eso que si se lograra explicar y comunicar de manera adecuada el concepto –a los gobiernos y a los sectores progresistas- dejaría de inmediato de estar asociado con políticas contra la pobreza y la exclusión, aunque por supuesto también sería de una forma de atenuarlas. Tiene que haber una o varias explicaciones adicionales para entender por qué el origen históricamente contingente del concepto logró eclipsar el carácter novedoso y emancipatorio de esta nueva forma de entender la política social desde un punto de vista de los derechos y, por eso mismo *ex ante*, de una política social que si bien por sí misma no está en condiciones de terminar con las injustas desigualdades y exclusiones del capitalismo desatado de los últimos años, tiene el poder de dotar a los individuos de unas condiciones materiales para el ejercicio de una libertad entendida como no dominación arbitraria.⁴

La explicación 2) también es parcialmente verdadera, y no es suficiente para entender por qué el concepto no fue mayoritariamente aceptado e impulsado por los sectores progresistas de nuestro país, aquellos que, en cambio, sí lograron reabrir los juicios políticos a los genocidas.

Es cierto que el Partido Justicialista que nos gobierna, los gobiernos democráticos posteriores a la dictadura y, en general, la clase política mayoritaria de Argentina, siempre han impulsado políticas sociales focalizadas, condicionadas, clientelares, asistenciales y, por eso mismo, sujetas a todo tipo de manipulación de los receptores y corrupción. Así la Caja PAN del gobierno de Alfonsín, el Plan Jefes y Jefas de Hogar puesto en práctica por Duhalde en medio de la crisis económica, y sus remedos actuales destinados o bien a controlar la escolarización y atención de la salud de los menores por medio de subsidios condicionados en tal sentido, o a condicionar la ayuda a una capacitación laboral de los sectores considerados “empleables” o capaces de generar una actividad por propia cuenta. Todas estas medidas asisten a los pobres a costa de convertirlos en dependientes de quien administra las políticas sociales.

Lo cierto es que la recuperación económica de los últimos años no estuvo acompañada por una recuperación social, y que la desigualdad distributiva de Argentina se ha ampliado, en parte como consecuencia de la concentración económica. Pero también lo es que en esta etapa de crecimiento económico sostenido no “creció” al mismo ritmo el interés por un Ingreso ciudadano universal e incondicional, aunque sí ha habido propuestas de universalizar la ayuda escolar por hijo y el haber mínimo para los mayores de 65, nuevamente entendidas como un modo de auxiliar a los grupos más vulnerables.

En síntesis no hemos avanzado en el efectivo reconocimiento de un ingreso básico para todos, las políticas y las propuestas siguen mayoritariamente concentradas el derecho a un “salario básico”, en negociaciones salariales para los sectores con mayor poder para hacer oír sus demandas, en la lucha contra la pobreza y la indigencia mediante subsidios condicionados y, por esa misma razón, no exigibles como derechos, y en un discurso

⁴ Sobre la fundamentación republicana de la Renta Básica, ligada al derecho a la existencia y las condiciones materiales de la libertad, Raventós, Daniel, *Las condiciones materiales de la libertad*, Barcelona Viejo Topo, 2007, Raventós, D, Casasas, D, “Property and Republican Freedom at the Beginning of the 21st Century: Basic Income as a Right of Existence”; Doménech, A, “Prólogo” a *Las condiciones materiales de la libertad*, op.cit.

centrado en el derecho al trabajo que, en los últimos años, no está acompañado por un crecimiento de la demanda de trabajo formal.

Es muy posible que mientras no seamos capaces de incluir el concepto de Ingreso Ciudadano dentro del campo semántico de los “derechos” no lograremos avanzar demasiado y, a la inversa, si lográramos hacerlo estaríamos en condiciones de enfrentar algunas de las críticas más frecuentes a su incondicionalidad: que un ingreso ciudadano universal e incondicional fomentaría el parasitismo, distorsionaría el mercado de trabajo, estaríamos creando una cultura individualista y poco solidaria, que es inviable desde el punto de vista económico etc. Pero además, y es necesario recordarlo, incluso en los albores del Siglo XXI, reclamar el cumplimiento de los derechos continúa teniendo fuerza emancipatoria. El derecho que alguien tiene a “algo” –en este caso a un nivel de subsistencia adecuada– es, a su vez, un deber que el Estado debe satisfacer respecto de ese “algo”, y si uno no tiene derecho a ese “algo”- a pesar de estar consagrado constitucionalmente- entonces hay otras personas que tienen un privilegio respecto de ese “algo”.⁵

Por otra parte, los derechos jurídicamente tutelados siempre han estado financiados con dinero público –el derecho a la vida y el derecho de propiedad también– y no están sujetos a condicionamientos. Afortunadamente no estamos dispuestos a condicionar el derecho al voto, a la ciudadanía o a la vida; no exigimos reciprocidad al votante, ni a quien desea expresar libremente su opinión; el sistema público de salud tiene obligación de brindar atención de la salud a todos, otra cosa es que la incumpla, incluso a un asesino confeso, a un violador o a un genocida, porque ese derecho ha sido incorporado con rango constitucional en casi todos los países de la región, en Argentina a partir de la reforma de 1994, y especialmente por la incorporación de los Tratados internacionales con rango constitucional.

Sin embargo, no existe el mismo consenso cuando se habla de garantizar el derecho a tener aseguradas las *bases materiales* de la existencia, a pesar de que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales, en su artículo 11.1 (que goza de rango constitucional desde 1994 (art.75.inciso22) dice expresamente que:

“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de su existencia”..... y los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho.”

Si el Ingreso ciudadano fuera exigible como derecho- un ingreso universal y no condicionado que garantizara la subsistencia- los cálculos sobre su viabilidad económica no tendrían que demostrar que es más eficiente y menos costoso que los subsidios condicionados, ni tampoco su defensa debería hacerse en términos de asistencia o ayuda; su viabilidad debería medirse comparando sus costos con los de otros derechos financiados con dinero público, como la protección de la propiedad que también pagan quienes no tienen otra propiedad que su fuerza de trabajo, los costos públicos que demanda garantizar los contratos privados, los costos derivados del aumento de la criminalidad consecuencia de la exclusión y la desigualdad sociales, o comparar el aumento de la delincuencia con el número de jóvenes que no asisten al sistema educativo formal, no tienen trabajo, no tienen asegurado el derecho a la subsistencia.

⁵ Hohfeld, Wesley, “Some fundamental conceptions as Applied in Judicial Reasoning, *Yale Law Journal* 29, 1913

Volvamos a la comparación inicial entre los avances en materia de derechos humanos en la condena a los responsables del genocidio, y la relativa parálisis en materia de políticas sociales, entendidas como derechos y exigibles en tanto que tales.

En el plano internacional, la [Asamblea General de las Naciones Unidas](#) proclamó la resolución 96 (I) 1946, sobre el crimen de genocidio, que definió como "una negación del *derecho de existencia* a grupos humanos enteros", *entre ellos* los "raciales, religiosos o políticos", instando a tomar las medidas necesarias para la prevención y sanción de este crimen. A pesar de que no hubo acuerdo para establecer otras causas para un genocidio, como las condiciones sociales y económicas, lo cierto es que una de las acepciones del genocidio es el "sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, *total o parcial*." Sean cuales fueren los problemas políticos y jurídicos por los cuales ese derecho a la existencia no se cree conculcado cuando concurren otro tipo de causas como las sociales o económicas – tanto nacionales como internacionales –; es claro que en la resolución se hizo uso de un antiguo y venerable concepto -el derecho a la existencia- cuyos orígenes históricos se remontan de manera explícita por lo menos al siglo XVIII europeo.⁶

El Estado argentino, impulsado por un fuerte y sostenido reclamo social, ha hecho avances significativos - interrumpidos por las leyes y decretos que pusieron obstáculo a su cumplimiento- para hacer efectiva su obligación de *investigar* los hechos ocurridos durante la última dictadura, y el deber de *reparar* a las víctimas del terrorismo de estado y sus familiares.⁷ Pero no hemos prosperado de manera significativa en materia de un real reconocimiento de *derechos* económicos y sociales *no ligados al trabajo*, incluso luego de que la reforma constitucional reconociera el derecho a la subsistencia de toda persona y de la obligación del Estado de proveerla. Esto se explica, en parte, porque no hubo –a excepción del FRENAPPO- presión popular en este sentido, porque la Central de Trabajadores reconocida oficialmente nunca estuvo por la labor, etc. Si bien la Corte Suprema de los últimos años ha producido alguna jurisprudencia sobre el derecho a la salud, el acceso a la educación, los derechos grupales y medioambientales, y el derecho a la alimentación; no hubo avances significativos en lo que hace al efectivo reconocimiento del derecho promulgado en 1986 "*a un nivel de vida adecuado*" y *a una mejora continua de las condiciones de la existencia*," a excepción de los casos en los que esta mejora está asociada al trabajo y salario, y de algunos casos muy puntuales de personas en riesgo de morir de hambre. No haber avanzado significativamente en este punto, no es una buena noticia para el IC, si estamos pensando en que podría proponerse como una de tantas alternativas para lograr el efectivo reconocimiento del derecho a la subsistencia. Es posible que si lográramos un grupo suficientemente amplio de demandas por el reconocimiento efectivo del derecho a la subsistencia, el tema podría ingresar en la agenda pública, con lo cual el Ingreso Ciudadano contaría con un espacio de discusión lo suficientemente amplio, tanto en el legislativo –aunque esta llegada no sería fácil dada la escasa o nula relación entre los jueces y el legislativo en la Argentina, como en los movimientos sociales y en los grupos políticos progresistas.

El extenso y excelente documento elaborado por el CELS acerca de "la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales"(www.cels.org.ar) ofrece argumentos

⁶ La antología de John Cunliffe y Guido Erreygers tiene interesantes documentos sobre los precursores de la Idea del Basic Capital y Basic Income en el siglo XVIII y XIX y XX europeos. Cunliffe, John and Erreygers, Guido, *The origins of universal grants*. Great Britain, Palgrave Macmillan, 2004

⁷ Sobre los avances a partir del 2003-2004, y las interrupciones antes mencionadas: "El Estado frente a los delitos cometidos durante la última dictadura militar", en *La corte y los derechos*, Argentina, ADC, Siglo XXI, 2005, pp. 251-323

y plantea problemas y recomendaciones interesantes para nuestra discusión normativa. Haré una brevísima síntesis de los que considero más relevantes para nuestro tema.

1. Los derechos económicos y sociales son “justiciables” en la misma medida que los civiles y políticos, especialmente luego de la Reforma constitucional del 94; a partir de ese momento los poderes públicos deben reglamentarlos a la luz de los principios de progresividad e irreversibilidad propias de los derechos.
2. Sin embargo estamos lejos de lograrlo, porque se los considera cuasi derechos, ligados a la buena voluntad de los estados y porque los mecanismos procesales son inadecuados.
3. Uno de los mecanismos posibles es demostrar que su omisión constituye la violación de un derecho.
4. Como recomendación general, el documento aconseja “emplazar al estado del modo más concreto posible”.

Esto implica que tenemos al menos dos problemas: En primer lugar, demostrar que el Ingreso Ciudadano es un mecanismo óptimo para garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado consagrado en nuestra constitución y, en segundo lugar, y si lograra el apoyo político, jurídico y social necesario, convertirlo en un argumento “concreto” y poderoso para emplazar al estado al cumplimiento del “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado”, posiblemente por la vía de demostrar que su omisión constituye la violación de un derecho.

En síntesis, por el momento no contamos con movimientos políticos y sociales mayoritarios que lo impulsen –que es el modo en que históricamente se logró el reconocimiento de otros derechos-. Aún así, no deberíamos descartar la idea de intentar darle empuje por la vía de los reclamos de reconocimiento de derechos con rango constitucional. Se nos dirá, posiblemente, que siempre es posible encontrar un juez espabilado que retruque: “usted me insiste en que el derecho es universal, para todos, pero acá sólo se lo extiende a una persona; ¿qué pasa con el resto?, sin embargo, ¿no ocurre lo mismo con todos los derechos, incluidos los cuasi derechos de los que hablamos antes, por ejemplo, cuando el medicamento sólo se le reconoce a un paciente y muchos otros quedan sin cobertura? Hablar de derecho siempre implica hablar de incondicionalidad y universalidad.

El Ingreso ciudadano bien podría ser una herramienta para garantizar el derecho a “un nivel de vida adecuado”, porque tiene el carácter de incondicionalidad y universalidad propios de los derechos, si lográramos articular y promover un discurso capaz de superar antiguos prejuicios que históricamente lo han impedido. Entre otros que “no es el momento”, porque estamos en una crisis, aunque nada indica que los momentos de crisis no sean los adecuados para producir reformas y garantizar derechos a todos aquellos que, sin causar la crisis, sufren sus peores consecuencias; o también que “no es el momento” porque estamos en período de crecimiento y apostamos al trabajo.

Sería interesante promover en torno al Ingreso Ciudadano aquello que George Lakoff denomina una “*política cognitiva*” –además, por supuesto de una política institucionalmente anclada, de un análisis económico que muestre su viabilidad y compare sus costos con los de otros derechos que los conservadores no están dispuestos a restringir, y de pericia jurídica para demostrar su ligazón con el derecho a un nivel de vida adecuado. Esa *política cognitiva* tendría que ser capaz de generar marcos conceptuales muy diferentes a los que han sido impuestos por el pensamiento político conservador para referirse a los derechos sociales: que son gastos enormes e inviables, que financian a los “vagos” a costa de quienes merecen lo que es fruto de su trabajo, que son económica y políticamente inviables, que la gente no trabajaría, etc. Para ello,

además, sería importante ligar los derechos a un concepto robusto de libertad, a saber, que “sólo es libre quien no depende de otro para vivir” o, para expresarlo con el lenguaje jurídico romano, quien es un *alieni iuris*, o un sujeto de derecho ajeno. Esa política cognitiva, además, debería ser capaz de demostrar la directa relación entre situaciones de pobreza y exclusión de los así llamados “vagos”, y el beneficio obtenido por los ricos que, por cierto, sí pueden permitirse la vagancia, pero sin condena moral. Esos *políticos cognitivos* progresistas deberían ser capaces de realizar y divulgar cuadros comparativos de los costos de otros derechos –los costos de la protección de la propiedad privada y la seguridad, por ejemplo – y romper con esa interesada oposición entre derechos positivos y negativos que ha colonizado mentes y discursos políticos y filosóficos. Todos los derechos tienen costos que se financian con el dinero de los contribuyentes, no existen los derechos negativos como bien lo saben quienes todos los días reclaman más policía para proteger la propiedad privada, sin desconocer que esos gastos significarían recortes en otras áreas, por ejemplo la garantía de las condiciones adecuadas de vida de muchos de aquellos que terminan cayendo en la delincuencia porque ni ellos ni sus padres han gozado nunca de un *derecho a la existencia*. Por último, no debemos perder de vista que un IC que cubriera al menos las necesidades básicas aumentaría la libertad de la ciudadanía, haría a los pobres y desposeídos más independientes; más independientes, y por lo mismo, más prontos también a organizarse y capaces de resistir los procesos de desposesión y forjar autónomamente las bases de su existencia material.