

INGRESO CIUDADANO UNIVERSAL: EL RENOVADO INTERÉS DE UNA IDEA ANTIGUA

RENTA BASICA UNIVERSAL: UNA PROPUESTA PARA GUATEMALA

HUGO BETETA
DIRECTOR SEDE SUBREGIONAL CEPAL-MEXICO
GUATEMALA, NOVIEMBRE, 2017
(BASADA EN JULIO BOLTIVINKIK Y PABLO YANES)



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**“EL DINERO QUE UNO TIENE ES EL
INSTRUMENTO DE LA LIBERTAD...
EL QUE UNO PERSIGUE ES EL
INSTRUMENTO DE LA SERVIDUMBRE”**

**JEAN LACQUES ROUSSEAU, CONFESIONES CITADO EN BASIC INCOME
DE VAN PARIJS Y VANDERNORGH**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

¿Qué es el Ingreso Ciudadano Universal, ICU?:

Es una transferencia **monetaria** (TM) otorgada, de manera **universal e incondicional** por el Estado a cada miembro de la sociedad.

Debiera ser también **suficiente** para una vida digna.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

¿Qué se busca con el derecho al ICU?

- **Erradicar la pobreza**
- Transformar la política social para **garantizar el derecho a la existencia digna**
- **Hacer frente al proceso de automatización**
- Además:
 - Permite la **estabilidad macroeconómica**, al garantizar el consumo y la demanda aún en tiempos de crisis.
 - **Estimula los mercados** de bienes y servicios de producción local .
- Construye ciudadanía al **eliminar el clientelismo** político de programas sociales.
- **No sustituye al salario, ni a la seguridad social**, que se asocian al esfuerzo laboral.
- **Libera a mujeres y hombres del látigo del hambre** y del imperio de la necesidad, del miedo *al día a día*, de la escasez de tiempo, de incertidumbre la sobre el presente y el futuro.
- Ofrece la oportunidad de vivir en una sociedad en la **que nadie carezca de lo básico**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

El renovado interés de una idea antigua

- Puesta en marcha de programas piloto en países (Finlandia) y ciudades o regiones (India, Holanda, California, Canadá).
- Ampliación de la Basic Income Earth Network a 32 secciones nacionales y regionales. (XVII Congreso, Lisboa, Septiembre de 2017).
- Celebración del referéndum en Suiza sobre ingreso básico ciudadano



Hipótesis sobre las causas del renovado interés

Cuatro factores en juego:

- a) La profundidad de la crisis y la debilidad de la recuperación;
- b) Los rendimientos decrecientes de los PTC;
- c) Las implicaciones del enfoque de derechos en la política social;
- d) La severa interrogante sobre el futuro del mundo del trabajo.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

El reto de la creciente automatización

- Vivimos en un mundo con creciente desempleo crónico y empleos precarios.
- Las **nuevas tecnologías reemplazan al trabajo humano** (manual e intelectual, en la agricultura, la industria, el comercio y los servicios). Vamos hacia la *automatización total*.
- La Oxford Martin School (Universidad de Oxford), plantea que **el avance tecnológico** está poniendo en **riesgo en las 2 próximas décadas, hasta 77% del empleo en China**, 65% en Argentina, 47% en Estados Unidos y **57% en los países de la OCDE**
- La **automatización obliga a romper el vínculo ingreso-trabajo**, forma casi única por la cual la mayoría adquiere el derecho a la existencia, **para que el capitalismo siga siendo viable**.
- **El trabajo formal**, estable, durante 3 o 4 decenios, y luego la jubilación pagada, **ya no será el futuro de la mayoría**.
- **El ICU es la única solución**.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Referencia de CEPAL al ingreso ciudadano

“Hoy los actores públicos y privados comprenden mejor la importancia de contar con un ingreso mínimo ciudadano que otorgue estabilidad social ante una inevitable transición hacia la robótica, con sus fuertes impactos negativos sobre el empleo”

(Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible, Cepal 2016)



NACIONES UNIDAS

CEPAL

La discusión mundial sobre el ICU ha cobrado fuerza

En un insólito, pero explicable, cambio de discurso, el FMI (Fondo Monetario Internacional) dedica el n° más reciente de su publicación semestral *Fiscal Monitor (FM)*, al tema de cómo enfrentar la desigualdad (*Tackling inequality*, Octubre 2017).

Propone, para ello, tres orientaciones de política:

- 1) *Impuestos progresivos* a los ingresos más altos;
- 2) *Ingreso Básico Universal (IBU)* (Universal Basic Income, UBI);
- 3) Gasto público en educación y salud orientado a reducir la desigualdad del ingreso a mediano plazo.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

FMI: Redistribución fiscal y desigualdad en países ricos y pobres

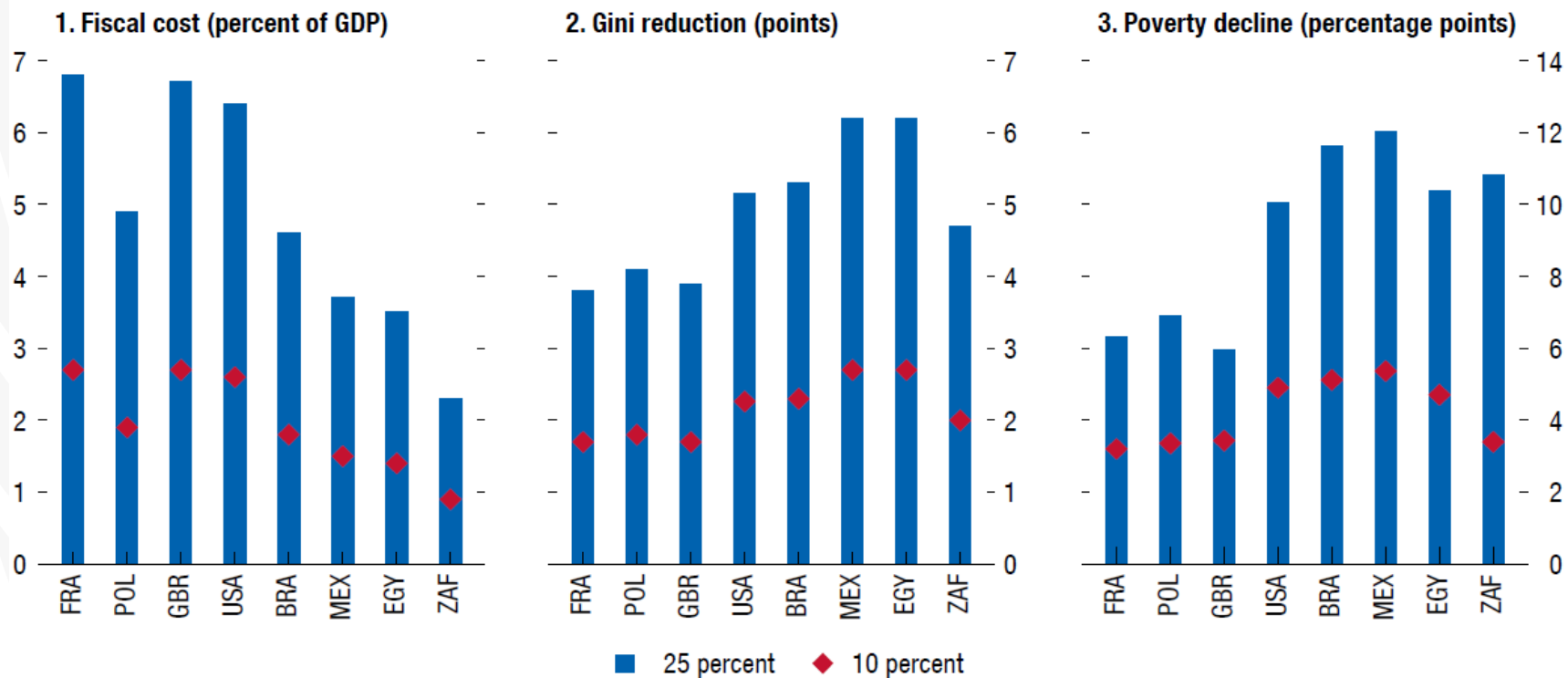
- FMI: al comparar la desigualdad del ingreso de los países de AL, donde se registra el nivel más alto, con la de los países desarrollados, que tienen la más baja, *tres cuartas partes de la diferencia se explica por la redistribución lograda con una política fiscal progresiva en éstos.*
- **Sin embargo, a partir de 1995**, el poder redistributivo de dicha política se deterioró y, actualmente, **ya no** contrarresta los aumentos de la desigualdad provocados por el mercado.
- Esto se debe a que: 1) **el impuesto sobre el ingreso derivado del capital** (ganancias, intereses, acciones en bolsa) **es más bajo que el del ingreso por trabajo** y, como aquél está más concentrado, la política fiscal se hace regresiva; 2) **el impuesto al consumo**, que es muy regresivo, ha crecido.
- **El FMI propone ampliar los impuestos al capital** y dar apoyos fiscales a los que se encuentran en la escala más baja de la distribución del ingreso, con impuesto cero o negativo, así como establecer un **impuesto a la riqueza**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Figure 1.21. Universal Basic Income: Gross Fiscal Cost and Distributional Impact



NACIONES UNIDAS

CEPAL

El marco teórico-político y la dimensión filosófica

- ICU Se inscribe en el marco de los **derechos humanos emergentes**
 - El derecho a la seguridad económica
- De la construcción del nuevo Estado de Bienestar o del Estado Social de Derechos;
- En la **recuperación del universalismo**;
- En el enfoque de políticas sociales redistributivas;



NACIONES UNIDAS

CEPAL

El derecho a la seguridad económica

El ICU frente a otras formas de transferencias monetarias y formas de protección y seguridad social:

- Seguros de Desempleo
- CCTs



NACIONES UNIDAS

CEPAL

El marco teórico-político y la dimensión filosófica

El derecho a la existencia es, en síntesis, un nuevo derecho humano.

El Ingreso Ciudadano Universal constituiría uno de los medios de materialización de este derecho.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

El marco teórico-político y la dimensión filosófica

- De la **erradicación efectiva** de la pobreza,
- En la perspectiva de creación de **condiciones materiales para el ejercicio de la libertad y la autonomía ciudadana** y
- En la discusión sobre **el lugar de la emancipación** en las políticas sociales.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Implicaciones del Ingreso Ciudadano Universal

El Ingreso Ciudadano Universal, podría significar:

- Un **proceso redistributivo doble**: por la vía de la tributación y por la vía del gasto.
- El reconocimiento del **trabajo como actividad humana no limitada al trabajo asalariado**;



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Implicaciones del Ingreso Ciudadano Universal

- La **ampliación de la libertad y de la capacidad de decisión** de las y los ciudadanos;
- La elevación del **poder de negociación** en los mercados laborales.
- La **erradicación efectiva y duradera de la pobreza de ingresos**;
- El establecimiento de un potente **estabilizador y dinamizador de la demanda**.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Ojo: el ingreso ciudadano no es cualquier cosa y cualquier cosa no es ingreso ciudadano.

Para serlo se requiere:

Universalidad

Incondicionalidad

Suficiencia

Progresividad

Certidumbre

Individualidad



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Por dónde empezar la discusión

Dos dimensiones del debate:

- El ético-político (¿**es moralmente justo** el Ingreso Ciudadano Universal?)
- El material-financiero (¿**es factible económica y financieramente** el Ingreso Ciudadano Universal?)



NACIONES UNIDAS

CEPAL

¿Qué lograríamos con el ICU?

- Un cambio radical de la política social: *entrega directa* (sin intermediaciones burocráticas) *a las personas* (no a los hogares) una transferencia monetaria (TM) *universal* (no focalizada), *incondicional* (no condicional) y *suficiente* (no insuficiente como la del POP).
- Reduce el aparato burocrático al eliminar miles de programas de TM existentes a nivel federal, estatal y municipal.
- Al ser universal, y fundado en un derecho, deja de ser clientelar.
- El ICU permite:
 - Enfrentar la creciente falta de empleo asociada a la indetenible robotización que afecta y afectará a todos, pero particularmente a los jóvenes..
 - Fortalecer y hacer crecer la economía, promoviendo el mercado interno.
 - Promover la estabilidad macroeconómica
- Mayor autonomía y libertad personal



NACIONES UNIDAS

CEPAL

El ICU en México ampliará enormemente el mercado interno y enfrentará el creciente desempleo

- La **economía mexicana** lleva 30 años de un **crecimiento muy lento** (alrededor del **1% per cápita anual**) y sin generar empleos suficientes.
- La informalidad afecta a casi dos tercios de los ocupados (**62.5% no tiene acceso** a los servicios de **salud**).
- Al incluir entre los desempleados a los inactivos disponibles para trabajar, que ya no buscan empleo, el **desempleo** afecta a **8 millones de personas y la tasa de desempleo es de 13.3%** de la PEA **en 2017**, frente a una cifra oficial de 3.8%
- Los niveles salariales de la mayoría de los ocupados son extremadamente bajos
 - **Casi 50% percibía menos de dos salarios mínimos en 2016**
- El fenómeno de **los ninis** se ha convertido en un fenómeno global.
 - De acuerdo con la OCDE, en 2015, 14.6% de los **jóvenes de 15 a 29 años** de los países miembros no tenían empleo ni estaban inscritos en el sistema educativo o de formación profesional, porcentaje que en México llega a **23.3% (ENOE, 2017)**.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Prospera: amplia cobertura sin los resultados esperados

- El POP inició en **1997** cubriendo a **300 mil familias**
- Para **2001** lo recibían ya **3.2 millones de familias**.
- En **2017** cifras oficiales señalan que cubre a **6 millones de familias**, 30 millones de personas, **una cuarta parte de la población nacional**.
- El programa permitió reducir, hasta cierto grado, la intensidad de la pobreza de los hogares beneficiados, pero **muy pocos dejaron de ser pobres**, por lo cual **la pobreza en 2014 seguía siendo casi igual** que en **1992**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Dos razones por las que no se avanza en la reducción de la pobreza con el POP

- **PRIMERA RAZÓN: el bajo monto de las transferencias**
- Es difícil lograr resultados en la pobreza cuando el monto promedio de las transferencias es de sólo \$824 pesos al mes por hogar, que dado el tamaño promedio de los hogares beneficiarios (4.7) equivale a \$174.6 por persona al mes (2014).

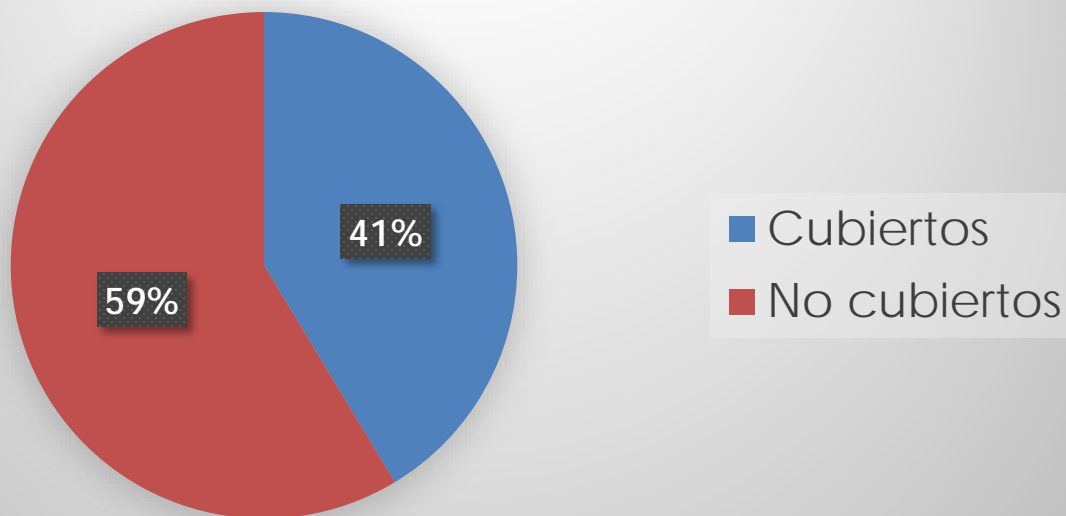


NACIONES UNIDAS

CEPAL

Segunda razón: enormes errores de focalización

Pobres extremos (% de hogares), según cobertura del POP, 2014



Error de exclusión (EE) en el POP:

- A pesar de ser un programa focalizado", **59% de los hogares pobres extremos no reciben el POP**

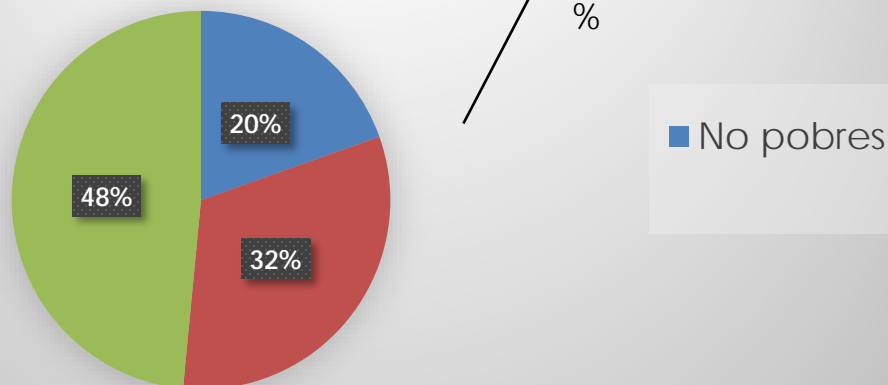


NACIONES UNIDAS

CEPAL

Error de inclusión: además, 52% de los hogares que reciben el POP no padecen pobreza extrema

Hogares beneficiarios del POP, según su condición de pobreza extrema, 2014



- Además (**20%**, una quinta parte), más de un millón de hogares, **ni siquiera son pobres** según estimaciones oficiales



NACIONES UNIDAS

CEPAL

CERCA Y LEJOS: EL CASO DE MÉXICO

El derecho al mínimo vital ¿fundamentación posible del ICU?:

“ De esta forma, **el goce del mínimo vital** es un presupuesto sin el cual las coordenadas centrales de nuestro orden constitucional carecen de sentido, de tal suerte que la intersección entre la potestad Estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente.

SCJN, Tesis aislada 1a. XCVII/2007



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Renta básica y mínimo vital en la Constitución CDMX

Texto final:

Artículo 9. (Vida digna)

2. Todas las personas tienen derecho a un mínimo vital para asegurar una vida digna en los términos de esta Constitución.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Mexico Financiamiento del ICU

- El Programa Oportunidades y del Adulto Mayor 65 y + absorben **0.6% del PIB (132 mil millones)**
- inventario del CONEVAL, registra **más de 5 mil programas, acciones e intervenciones de Desarrollo social** a nivel federal, estatal y municipal.
- Cálculos del ITESM estiman una **evasión fiscal del 3% del PIB**, aunque puede ser mayor
- **Elusión fiscal 6% PIB**
- **Reforma fiscal progresiva** en ISR e IVA
- **A largo plazo, tiene mucho sentido económico** gracias al crecimiento económico que induce. "Por cada peso que se transfiere a los hogares, la producción de bienes y servicios se incrementaría en 1.236 pesos: un peso por el efecto directo, más 23.6 centavos por los efectos multiplicadores entre los sectores productivos de la economía. Adicionalmente, el crecimiento en el empleo resultante aumentaría, los sueldos/salarios percibidos en 15 centavos por cada peso," (Gaspar Nuñez, CEE, Colmex).



NACIONES UNIDAS

CEPAL

CONSIDERACIONES FINALES

- ◆ Precaución: no hacer del ingreso ciudadano una varita mágica, un silver bullet.
- ◆ No es toda la solución, pero puede ser parte de ella.
- ◆ Enriquece el Estado social, **pero no puede concebirse como su remplazo.**



Cuidado, mucho cuidado...

- El ICU no puede concebirse como sustitución de la prestación de servicios desmercantilizados(educación, salud, bienestar), **sino como un pilar adicional y complementario de la protección y la seguridad social**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Cuidado, mucho cuidado...

- El IICU no elimina **la necesidad de políticas salariales y laborales activas**, sino que las complementa en la búsqueda de elevar la capacidad de negociación de los asalariados y de los desempleados.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Cuidado, mucho cuidado...

- Desde el enfoque de derechos, el ICU implica más, no menos Estado social



NACIONES UNIDAS

CEPAL

CONSIDERACIONES FINALES

Un previsible debate en dos bandas:
Filosófica e instrumental.

Sobre la primera, cómo legitimar las
transferencias monetarias más allá de los pobres
merecedores.

Sobre la segunda, asuntos críticos a ser
considerados:



NACIONES UNIDAS

CEPAL

CONSIDERACIONES FINALES

- ✓ Montos: ¿línea de pobreza? ¿línea de indigencia? ¿diferenciación por edades? ¿distinción urbana-rural? cierre de brechas de pobreza?
- ✓ Plazos: horizontes de corto, mediano y largo plazo. ¿por dónde empezar? ¿por dónde continuar? ¿por los actuales PTC? ¿por edad? ¿por región?



NACIONES UNIDAS

CEPAL



El papel de las ideas según Milton Friedman

“ Convertir lo políticamente imposible en políticamente inevitable ”



NACIONES UNIDAS

The logo of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL), consisting of the letters 'C E P A L' in a blue box.

C E P A L

¿Una idea a la que le ha llegado su momento?

“ Probablemente dentro de unos años, algunas de las ideas subrayadas en estas páginas y que suenan hoy imposiblemente radicales –como un ingreso básico para todos-- empezarán a ser vistas como razonables, incluso esenciales” .

Naomi Klein. Esto lo cambia todo



NACIONES UNIDAS

CEPAL



GRACIAS

OCTUBRE, 2017



NACIONES UNIDAS

CEPAL

CONTACTO

- Hugo Beteta
- hugo.beteta@cepal.org
- +52 5541705700 y 01



Blvd. Miguel de Cervantes Saavedra 193, Piso 12. Col. Granada, CP. 11520
Ciudad de México

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
SEDE SUBREGIONAL MÉXICO

www.cepal.org.mx



NACIONES UNIDAS

CEPAL