

¿DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS AL INGRESO CIUDADANO UNIVERSAL?

***From conditional cash transfers to universal
citizen's income?***

***Das transferências monetárias condicionadas
à renda cidadã universal?***

Pablo Yanes¹

Recibido: 16 de abril de 2016.

Corregido: 24 de mayo de 2016.

Aprobado: 27 de junio de 2016.

Resumen

Ante las profundas transformaciones en el mundo del trabajo y las restricciones crecientes que expresan los programas de transferencias condicionadas para superar la transmisión intergeneracional de la pobreza se propone un nuevo enfoque analítico que se haga cargo de las contradicciones y limitaciones estructurales de la teoría del capital humano. Pero sobre todo se propone el reconocimiento de un nuevo derecho humano: el Ingreso Ciudadano Universal (icu) y un conjunto de políticas fiscales y sociales que lo hagan viable a partir de una estrategia de progresividad.

Se asegura que el establecimiento en México del icu constituiría una palanca de transformación social que no sólo permitiría superar de manera definitiva la pobreza de ingresos y mejorar sustancialmente la distribución del ingreso, sino que el icu tiene también un poderoso componente de emancipación para la expansión de libertades y a la construcción de la autonomía e independencia de las personas.

Palabras clave: Ingreso ciudadano, transferencias monetarias, derechos humanos, emancipación.

¹ Coordinador de Investigaciones, a.i., de la sede subregional de la CEPAL en México. Las opiniones aquí vertidas no necesariamente coinciden con las del Sistema de Naciones Unidas. Maestro en Gobiernos y Asuntos Públicos por la UNAM. Líneas de investigación: desigualdad, pobreza, desarrollo social, derechos humanos, pueblos indígenas, políticas públicas. Correo electrónico: pyanes2007@gmail.com

Abstract

Given the profound changes in the world of work and the increasing restrictions manifested by conditional transfer programs to overcome the intergenerational transmission of poverty, a new analytical approach to take charge of the contradictions and structural limitations of the human capital theory, but above all the recognition of a new human right, is proposed: the Universal Citizen Income (uci) and a set of fiscal and social policies that make it viable adopting a strategy of progressiveness.

It is sustained that the establishment in Mexico of the uci constitutes a lever of social transformation that would not only overcome income poverty definitively and improve income distribution substantially, but the uci also has a powerful component of emancipation for expanding freedoms and the construction of the autonomy and independence of people

Key words: citizen income, monetary transfers, human rights, emancipation.

Resumo

Dadas as profundas transformações no mundo do trabalho e as restrições crescentes que expressam os programas de transferências condicionadas para superar a transmissão intergeracional da pobreza, propõe-se uma nova abordagem analítica para tomar conta das contradições e limitações estruturais da teoria do capital humano. Sobretudo propõe-se o reconhecimento de um novo direito humano: a Renda Cidadã Universal (icu) e um conjunto de políticas fiscais e sociais que a façam viável a partir de uma estratégia progressiva.

Afirma-se que o estabelecimento no México do icu constitui uma alavanca de transformação social que não só pode ajudar a superar definitivamente a pobreza de renda e melhorar substancialmente a distribuição da renda, mas também tem um poderoso componente de emancipação para a expansão de liberdades e a construção da autonomia e independência das pessoas.

Palavras-chave: renda cidadã, transferências monetárias, direitos humanos, emancipação.

La emancipación, y no sólo la inclusión social, está llamada a ser un objetivo clave para evaluar la pertinencia, calidad, deseabilidad y consistencia de las políticas sociales. Entiendo por emancipación el proceso de cambio social, individual y colectivo, de superación de las privaciones, barreras y relaciones sociales que impiden una vida digna, libre y autónoma para las personas y comunidades.

Como ha sostenido Guy Standing, “para evaluar políticas debiera irse más allá de la medición de *trade-offs* entre beneficios particulares y del criterio económico. Las políticas sociales debieran ser juzgadas por

principios éticos".² Entre otras implicaciones, lo anterior significa, por ejemplo, que es "socialmente injusto imponer controles u obligaciones a ciertos grupos que no son impuestos a los grupos más libres en la sociedad".³ En consecuencia, se trata de que las políticas sociales no sólo erradiquen carencias y abaten desigualdades, sino que lo hagan de una manera en que se amplíe la seguridad de las personas, su autonomía, su capacidad de decidir, su poder personal y social y su ciudadanía económica activa, esto último en los términos que lo ha propuesto Ha-Joon Chang⁴ y se mejore su lugar en la sociedad. No basta la inclusión social, se requiere, también, la emancipación social.

Siguiendo a Nancy Fraser hay que evaluar las políticas sociales bajo el parámetro de las tres "erres": reconocimiento, representación, redistribución.⁵ Lo anterior nos permite elevar la mirada y comprender las políticas sociales desde un ámbito más abarcador, en donde la sociedad, las comunidades, las familias y las personas son mucho más que el objeto de la acción del Estado y el mercado, sino que son sujetos sociales con potencial transformador que participan en los procesos de reconocimiento social, de representación política y de redistribución material.

Vista así, la política social debiera ser mucho más que atención de rezagos, debiera también buscar de manera activa la remoción de obstáculos y barreras, miedos y temores, relaciones sociales excluyentes que impiden o minan el desarrollo de las personas; la remoción de todo aquello que les niega la posibilidad de definir libremente sus proyectos de vida, de todo aquello que, en palabras de Julio Boltvinik,⁶ impide su florecimiento humano.

La pobreza, la precariedad laboral y la inseguridad económica están, así, en el centro de las limitaciones para el desarrollo, la libertad y la autonomía de varios miles de millones de personas. Más aún, ahora que la sociedad salarial vive una crisis que parece irreversible que desdibuja la

² Standing, Guy, et al. (2015), *Basic Income. A Transformative Policy for India*, Bloomsbury Publishing, Kindle Edition, diciembre, posición 171.

³ *Ibid.*, posición 172.

⁴ Chang, Ha-Joon (2014), *Economics: The User's Guide. A Pelican Introduction*. Penguin Books, Kindle Edition, uk, posición 460.

⁵ Fraser, Nancy (2012), *Escalas de la Justicia*. Herder Editorial, Kindle Edition, Barcelona, posición 2200.

⁶ Boltvinik, Julio (2005), *Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano*, tesis doctoral, CIESAS-Occidente, Guadalajara, México.

promesa del bienestar asociado al pleno empleo (de hombres y mujeres) concebido como llave maestra para el acceso a un ingreso suficiente y al conjunto de derechos y prestaciones sociales.

Las características y el ritmo de la automatización arrojan una seria interrogante sobre el futuro del mundo del trabajo, y ponen en debate la posibilidad de que el desempleo tecnológico sea no sólo una fase transitoria de destrucción-creación de nuevas ocupaciones, sino que constituya más bien una sustitución permanente de trabajo vivo por procesos automatizados.

La pobreza, el “capital humano” y las condicionalidades

En la últimas dos décadas el enfoque dominante de las políticas de combate a la pobreza ha sido el del capital humano, según el cual la pobreza y su persistencia se derivan del déficit de capital humano y de la desigualdad de oportunidades. No deja de sorprender la naturalidad con la cual se abrió paso el concepto de “capital humano”, sin una reflexión crítica sobre sus implicaciones. En un contexto epistémico en el que crecientemente se utilizan categorías de mercado para analizar los fenómenos sociales, no resultó perturbador que lo que concebíamos como necesidades humanas o como derechos sociales (educación, salud) ahora se les considere como formas particulares de capital, convirtiendo al ser humano en mero instrumento.

Más allá de esta discusión pospuesta, la premisa medular que el concepto de capital humano postula para las políticas de combate a la pobreza –y muy señaladamente de su transmisión intergeneracional– es que mejor salud, mayor educación y alimentación adecuada (esto es, más “capital humano”) debieran conducir a las nuevas generaciones a mejores empleos y a mayores ingresos, lo que permitiría romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. A mayor educación menor pobreza.

Dicho enfoque fue expresado por los coordinadores de la magna evaluación cualitativa y cuantitativa del Progresa-Oportunidades llevada a cabo con motivo de los 10 años del programa.

Hacia finales de la década de los noventa, el entonces Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) inició la instrumentación en

gran escala de una política destinada a incentivar a los ciudadanos de menores recursos a invertir en el capital humano de sus hijos, buscando de esta forma contribuir a interrumpir la transmisión de la pobreza que ocurre entre generaciones [...] México iniciaría un cambio desde una política tradicionalmente asistencialista y enfocada en el presente, a una concepción con la mira en el futuro y, por lo tanto, con menor énfasis en la pobreza actual y con un acento claro en la construcción de capacidades en las futuras generaciones de adultos.⁷

La teoría del “capital humano” conlleva, para cumplirse, el supuesto subyacente de que la economía siempre generará empleos suficientes con ingresos adecuados. Al propagarse las políticas basadas en el enfoque referido y aplicarse el supuesto implícito de que los pobres extremos no saben lo que es bueno para ellos y sus hijos, se fueron generalizando en América Latina los programas de transferencias monetarias focalizadas y condicionadas (PTC).

Cada vez se reconoce más que no hay evidencia de que las condicionalidades sean el motivo central de los aumentos observados en los PTC en asistencia a escuelas y clínicas y que podría ser igual de válida la explicación de que estas mejoras en realidad son producto de la transferencia misma. No obstante, se sigue insistiendo en la aplicación de condicionalidades por dos presunciones: los pobres no necesariamente saben “acumular capital humano” y sin condicionalidades los sectores medios y ricos no están dispuestos a financiar programas para pobres. Así lo expresan Fiszbein y Schady:

La primera justificación (para el uso de las condicionalidades) reside en las imperfecciones mismas del proceso de decisiones privadas de los hogares pobres. Los padres pueden estar pobremente informados, pueden no internalizar suficientemente los mejores intereses de sus hijos, etcétera. Las condicionalidades pueden ayudar induciendo individualmente a los agentes a hacer lo que es mejor para sus hijos. El segundo punto, que aquí se propone, es que cuando las condicionalidades son vistas como corresponsabilidades, se trata al receptor más como un adulto con capacidad de agencia para

⁷ INSP, CIESAS, Oportunidades (2008), *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades*, cinco volúmenes, p. 9.

resolver sus propios problemas. El Estado es un socio en el proceso, no una nana.⁸

Para estos autores las condicionalidades (a las que prefieren llamar corresponsabilidades) se justifican por los efectos positivos de lo que denominan los “microfundamentos del paternalismo” y por razones de “economía política”.⁹

No obstante, entre los efectos positivos de los programas de transferencias condicionadas se encuentran mejorías en la asistencia escolar y en la alimentación, mayor frecuencia de uso de los servicios médicos e impactos en la reducción de la intensidad de la pobreza y, en mucho menor medida, en su incidencia global.

Esto es, los PTC han permitido cerrar las brechas entre los pobres, hacer menos pobres a los pobres extremos, aunque muchos continúen en ella y aquellos, los menos, que logran superar la línea de pobreza continúan en situación de alta vulnerabilidad y en riesgo alto de recaer en la pobreza. Sin embargo, un aspecto positivo de los PTC y que probablemente sea el más duradero a largo plazo es que, al margen de la focalización y de las condicionalidades, las transferencias monetarias no contributivas pagadas con recursos fiscales han obtenido una condición de legitimidad y naturalidad en las políticas públicas, por lo que cada vez se discute menos la transferencia monetaria en sí misma y, en cambio, los puntos de debate son sus coberturas, montos, así como la pertinencia o no de la focalización y de las condicionalidades.

No obstante, como ha señalado Boltvinik, esta legitimación no ha logrado superar la idea de “pobres merecedores”.¹⁰ Así, las transferencias monetarias se consideran válidas para personas que no están en edad o en condiciones de insertarse en el mercado laboral (infancia, adultos mayores, personas con discapacidad), pero aún se considera que para el

⁸ Fiszbein, Ariel y Schady, Norbert (2009), *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, The World Bank, http://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/PRR-CCT_web_noembargo.pdf pp. 62-63.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Boltvinik, Julio (2016), “El derecho al ingreso ciudadano universal/ II. Un derecho para el cual las condiciones de viabilidad han llegado”, *La Jornada*, 6 de Mayo.

resto de la población (particularmente varones entre 18 y 65 años) lo correcto es que deriven todo su ingreso del trabajo asalariado o el autoempleo.

Cabe anotar que pese a que los programas de transferencias monetarias condicionadas se encuentran presentes en toda América Latina y guardan entre ellas muchas coincidencias (focalización a hogares en pobreza extrema, beneficios bajos y presencia de condicionalidades o corresponsabilidades) también hay diferencias importantes entre países. Tal es el caso de los dos programas de mayor cobertura: Bolsa Familia en Brasil y Prospera (antes Oportunidades, antes Progresa) en México.

En el primer caso el programa ha ido ampliando los beneficios a primera infancia y es menos restrictivo en términos de las edades y número de participantes, por lo que tiene una preocupación mucho de menor de tipo natalista que la que se expresa en Prospera. Aunque lo anterior se ha matizado un poco al introducirse el componente de Apoyo Infantil¹¹ en el programa, sin embargo, con montos muy pequeños y sujeto a diversas restricciones.

La diferencia más significativa entre ambos programas reside en el lugar y peso de las condicionalidades. En Bolsa Familia ha predominado la idea de que el incumplimiento de las condicionalidades es una señal de alerta para las instituciones respecto a problemas o barreras de acceso a los servicios de educación y salud y, por ende, lo que debe iniciarse es un proceso de acompañamiento a las familias para restablecer la asistencia escolar o a los servicios de salud. En México prevalece una visión punitiva, en donde el incumplimiento de las corresponsabilidades significa que el pobre merecedor ha dejado de serlo y por ende debe retirársele la entrega de los recursos monetarios.¹²

Los problemas derivados de la suspensión de apoyos llegaron a un punto que se incluyó una modificación a sus reglas de operación para incluir el derecho de audiencia de las familias afectadas antes de proceder a la

¹¹ Apoyo monetario para infantiles entre cero y nueve años y no sujeto a la obligación de asistencia escolar.

¹² Véase como ejemplo, lo sucedido en 2010, en la sierra Tarahumara con la suspensión a miles de familias wirrárikas del Oportunidades por el incumplimiento de las condicionalidades. Yanes, Pablo (2013), *Targeting and Conditionalities. The End of a Cash Transfer Model?* en Lo Vuolo, Rubén, *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America: From Cash Transfers to Rights*, Palgrave McMillan.

aplicación de las sanciones.¹³ Dicha disposición se ha mantenido desde esa fecha y si bien desde el prisma del debido proceso se pudiera considerar positivo, desde otra mirada puede ser expresión del callejón sin salida al que conduce la lógica punitiva, de la carga adicional que representan las condicionalidades para las mujeres y del poder que respecto a las familias tienen las autoridades en materia social.¹⁴

En este sentido vale la pena reproducir con cierto detalle lo que estipulan las reglas de operación de Prospera 2016 con respecto a la suspensión de apoyos y el procedimiento de garantía de audiencia (cito extractos):

Previo a la baja en el Padrón de Beneficiarios, las familias beneficiarias serán sujetas de un procedimiento administrativo que les permita ejercer el derecho de audiencia, para lo cual:

Las familias beneficiarias que sean sujetas a un procedimiento de derecho de audiencia serán llamadas a comparecer ante las Delegaciones Estatales del Programa, en el Estado en que se encuentren radicando, por medio de un oficio personalizado.

Los Oficios que se entreguen a los y las titulares beneficiarias, para el ejercicio del derecho de audiencia deberán contener el motivo, las circunstancias y el fundamento legal por los cuales se presume que incurrieron en la causal de baja, además de especificar el procedimiento y los plazos que debe seguir el o la titular para ejercer su derecho de audiencia...

La titular beneficiaria... en el inicio del procedimiento administrativo para que haga valer su derecho de audiencia, podrá presentarse en la Delegación Estatal correspondiente dentro del término de diez días hábiles, quien podrá manifestar lo que a su derecho convenga y, si es su deseo, dentro del término de cinco días siguientes posteriores a su comparecencia, quedará en aptitud de ofrecer pruebas y una vez concluido este término, contará con cinco días más para formular alegatos.

Concluidos los términos mencionados... se valorará el cúmulo probatorio y se procederá a emitir la resolución administrativa correspondiente...

En caso de inconformidad con dicha resolución, la parte interesada podrá interponer recurso de revisión, para lo cual, contará con un término de 15 días

¹³ Oportunidades, Programa de Desarrollo Humano (2013), Reglas de Operación, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de febrero, 2013. www.dof.gob.mx

¹⁴ Véase CEPAL (2013), "Informe del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe", *Los bonos en la mira. Aporte y carga para las mujeres*. Santiago de Chile, www.cepal.org

hábiles para ingresarlo en la sede de la Delegación Estatal que emitió la resolución de que se trate, quien lo remitirá dentro del término de tres días hábiles a la Coordinación Nacional para la sustanciación del recurso.

El Procedimiento administrativo de derecho de audiencia se rige de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.¹⁵

Como se desprende de la lectura de la cita, la sola utilización de términos como “sujeto de procedimiento administrativo”, “comparecer”, “ofrecer pruebas”, “presentar alegatos”, dentro de un procedimiento definido por su extremo formalismo, puede tener un factor inhibitorio sobre las familias afectadas que parecerían verse obligadas a contar con los servicios de un profesional del derecho para presentar su caso.

Estamos hablando de familias en situación de pobreza extrema o de muy bajos de ingresos, con barreras de acceso a los servicios de educación y salud y que para mantener la transferencia monetaria del programa pueden recurrir a un procedimiento diseñado desde la lógica de las instituciones, donde la carga de la prueba recae sobre las familias y, particularmente, las mujeres, mientras que la facultad de imponer, ratificar o rectificar la suspensión es de las mismas autoridades que operan el programa.

En este procedimiento se echan de menos elementos centrales del derecho social mexicano como son el carácter tutelar sobre la parte más débil en el proceso, la suplencia de la queja para evitar que la parte con menos poder sea afectada por formalismos jurídicos y la accesibilidad a servicios gratuitos de representación jurídica.

Y ahora... la inclusión productiva

En México son elocuentes los datos que muestran, en una trayectoria de casi 20 años, que las mejoras en escolaridad, salud y alimentación no se han traducido en mejoras en los ingresos de los hogares en actividades económicas, por lo que la teoría del capital humano parece rechazada por los hechos, precisamente porque el supuesto al que hicimos referencia

¹⁵ Prospera, Programa de Inclusión Social, Reglas de Operación (2016), *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre, 2015. www.dof.gob.mx

con anterioridad no se está cumpliendo: la generación en la economía de empleos suficientes y bien remunerados. En CEPAL se dice:

En distintos estudios se ofrece evidencia empírica sobre los desafíos que plantea la inclusión laboral y productiva para los destinatarios de los programas de transferencias condicionadas. En particular, evaluaciones de las trayectorias laborales de los destinatarios del... Oportunidades (antes denominado Progresa) de México... muestran que el programa ha tenido un impacto limitado y poco significativo en la movilidad ocupacional intergeneracional desde su implementación. El principal resultado fue aumentar el nivel educativo de los destinatarios, pero la falta de oportunidades productivas y laborales, en especial en áreas rurales, no ha permitido mejorar significativamente su condición social.¹⁶

Conforme a los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) entre 1992 y 2014 la carencia por rezago educativo se redujo de 26.6% a 18.7% de la población y la carencia por acceso a los servicios de salud habría tenido una “caída espectacular” pasando de 58.6% a 18.2% de la población, mientras que la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar (antes medida como línea de pobreza patrimonial) habría pasado en 22 años de 53.1% de la población a 53.2% de la misma.¹⁷ Esto significa que mayor educación y mayor salud, más capital humano, no se traduce en mejoría de los ingresos. Los pobres tienen más escolaridad y se ha ampliado su acceso a servicios de salud,

¹⁶ CEPAL (2015), *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y El Caribe*, Conferencia Regional de Desarrollo Social, Lima. www.cepal.org

¹⁷ Cabe anotar que la denominación de la línea de pobreza como línea de bienestar produce confusiones conceptuales, ya que el bienestar es una condición mucho más amplia, compleja y diversa que contar con un ingreso superior a una línea de pobreza definida con criterios de sobrevivencia lejanos del principio del derecho a un nivel de vida adecuado. Asimismo, definir esta línea como de bienestar ha servido de argumento a quienes afirman que México es ya una sociedad de clase media para sostener que todos los que están por encima de la línea de bienestar pertenecen a las clases medias. En la metodología de la CEPAL lo que CONEVAL denomina línea de bienestar es la línea de pobreza, y la línea de bienestar mínimo es la línea de indigencia. Véase CONEVAL (2015), *Coneval informa los resultados de la medición de pobreza 2014*. Comunicado de Prensa, 25 de Julio, 2015. www.coneval.gob.mx

pero no ha habido aumento significativo en sus ingresos, al menos conforme lo captan las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares. A lo más, conforme a los datos y mediciones disponibles, se atenúa la intensidad de la pobreza, pero no se supera y no se ha demostrado que se rompa su transmisión intergeneracional.(Véase artículo de Boltvinik y Damián en este mismo número).

La medición de la carencia de acceso a servicios de salud del CONEVAL es muy problemática, ya que al utilizar un método dicotómico y de criterios laxos utilizado, en donde el mínimo de acceso califica como no carencia o acceso total, la población que reporta su afiliación al Seguro Popular de Salud es considerada como no careniada en la materia y equivalente a contar con afiliación a la seguridad social contributiva, a pesar de la menor coberturas de padecimientos y procedimientos del Seguro Popular.

Asimismo, el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) desarrollado por Boltvinik arroja resultados diferentes en la magnitud de la pobreza de ingresos, la cual situaba en 76.04% de la población en 1992 y en 76.18% en el año 2014 y si esta medición se desagrega para zonas urbanas mayores de 100 mil habitantes la evolución sería de 63.08% en 1992 y 64.95% en 2014.

La medición de ingresos desarrollada en el MMIP incluye consideraciones metodológicas importantes como la incorporación del criterio de economías de escala, cuya explicación puede verse en el artículo de Boltvinik y Damián en este mismo número. Además, la definición de la línea de pobreza de ingresos en el MMIP tiene otros elementos muy relevantes: la conformación de una canasta de bienes y servicios esenciales pensada más en la lógica normativa de la vida digna y el derecho a un nivel de vida adecuado que la de sólo sobrevivencia física o elemental, por lo cual no es sorprendente que la medición basada en el MMIP resulte en una pobreza de ingresos 23 puntos por arriba (76.18%) que usando la línea de bienestar del CONEVAL. Pero es llamativo que ambas mediciones coincidan en un aspecto central: en 22 años la incidencia de la pobreza de ingresos en el país no ha disminuido: de 53.1 (1992) a 53.2% de la población (2014) según el CONEVAL; de 76.04 (1992) a 76.18% (2014) conforme al MMIP.

Otra manera de constatar el pobre desempeño de la economía mexicana en la generación de empleos formales y bien remunerados lo constituye la medición que lleva a cabo el INEGI de la población en situación de informalidad

laboral y que, con base en la nueva definición de la Organización Internacional del Trabajo, la sitúa en México en alrededor del 60%.

La tensión entre mejoras en la escolaridad y estancamiento en los ingresos y la inserción laboral no es privativa del PTC de México. Como señala la CEPAL:

...una preocupación común para los programas de la región es combinar las transferencias monetarias destinadas a asegurar determinados niveles de vida y las condicionalidades orientadas a favorecer el aumento de las capacidades humanas, con servicios tendientes a mejorar las condiciones actuales y futuras de inclusión laboral y generación de ingresos. En los últimos años, por lo menos 15 países han implementado servicios de inclusión productiva y laboral para los jóvenes y adultos en edad de trabajar que participan en los programas de transferencias condicionadas.¹⁸

Las reglas de operación de Prospera para 2016 incorporaron un nuevo componente, denominado de vinculación, que tiene por propósito principal promover “la inclusión social, productiva, laboral y financiera de la población objetivo para mejorar el ingreso de las familias beneficiarias”.¹⁹

En materia de inclusión productiva se busca el acceso de los beneficiarios del PROSPERA, a la oferta institucional de programas de fomento productivo y generación de ingreso. Puede presumirse que la inserción productiva planteada está en clave de las iniciativas tradicionales de emprendedurismo: medianas y pequeñas empresas, microcréditos, financiamiento de proyectos sociales y productivos, entre otros.

En lo que respecta a la inclusión laboral se plantea que “mediante acuerdos de coordinación interinstitucional, el Programa fomentará el acceso de sus beneficiarios a las acciones o programas de capacitación y empleo que les permitan insertarse favorablemente en el mercado laboral formal”.²⁰ Y más adelante en el numeral 4.7 se señala que “(la inclusión laboral) tiene como propósito ofrecer una alternativa de capacitación para el trabajo con especial énfasis hacia los jóvenes ex becarios de Prospera que hayan concluido la Educación Media Superior y que aun formen parte

¹⁸ CEPAL (2015), p. 78.

¹⁹ PROSPERA (2016).

²⁰ *Ibidem*.

del hogar familiar, a fin de que cuenten con opciones de ingreso al mercado del trabajo y promoción del autoempleo".²¹

En las nuevas reglas de operación de Prospera, la inserción laboral y productiva está formulada en términos de intermediación laboral, financiamiento y capacitación, lo que implica un reconocimiento tácito de que existe un desacoplamiento (*mismatch*) entre el aumento en la escolaridad y el acceso real a empleos suficientes y bien remunerados. Implica admitir que finalizar la educación media superior (que en los términos del programa es una de las mayores expresiones de acumulación de capital humano) es insuficiente, y se requiere, adicionalmente, capacitación para el trabajo que permita a los jóvenes "ingresar al mercado laboral" o incluso "autoemplearse".

La lógica implícita que prevalecía en el diseño de los PTC era que habría un proceso casi natural entre acumulación de capital humano y elevación del ingreso mediante una inserción exitosa en los mercados laborales. La información disponible parece apuntar, más bien, a la existencia de una brecha entre ambos. Y ello no es esencialmente una responsabilidad del diseño y funcionamiento de los PTC, sino de un factor externo a ellos: la dinámica de mercados laborales altamente estratificados, con muchas barreras de acceso, con generación insuficiente de puestos de trabajo, en un contexto de precarización laboral y salarial.

De esta manera, en el contexto de los mercados laborales realmente existentes, con más educación no se eleva necesariamente la calidad y la remuneración de los empleos, sino que con seguridad se elevan los años de escolaridad necesarios para ocupar los mismos empleos o similares. Tampoco es un asunto que se resuelva sólo o principalmente con capacitación o mediante la intermediación laboral. La CEPAL ha sido enfática al respecto:

...las iniciativas relacionadas a la inclusión laboral y productiva dirigidas a los participantes de los programas de transferencias condicionadas [tendrán] efecto limitado si las economías no generan suficientes oportunidades de trabajo decente. Los programas de inclusión laboral y productiva ponen sobre la mesa uno de los mayores desafíos para la inclusión social en la región: la articulación y armonización entre política económica, políticas productivas y

²¹ *Ibidem*.

laborales y política social. ...las alternativas de inclusión productiva y laboral para los participantes de un programa de transferencias condicionadas no pueden limitarse a formas de autoempleo u ocupación de baja productividad, valor agregado y remuneración. Si lo que está en el horizonte es la superación de la pobreza y la desigualdad, no cualquier inserción productiva y laboral es adecuada, sino aquella que se caracterice por empleos de mayor calidad y productividad, mejores ingresos, más derechos.²²

Más aún, la misma CEPAL en el documento citado afirma que:

...las alternativas de inclusión productiva y laboral para los participantes de un programa de transferencias condicionadas no pueden limitarse a formas de autoempleo u ocupación de baja productividad, valor agregado y remuneración. Si lo que está en el horizonte es la superación de la pobreza y la desigualdad, no cualquier inserción productiva y laboral es adecuada, sino aquella que se caracterice por empleos de mayor calidad y productividad, mejores ingresos, más derechos.²³

La propia CEPAL (2016) ha ido aún más lejos y se ha pronunciado de manera explícita por un 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.²⁴

El futuro de los PTC, el ingreso ciudadano y la medición de la pobreza

Después de dos décadas de puesta en ejecución, me atrevo a sostener que los programas de transferencias monetarias condicionadas se encuentran en un proceso de rendimientos decrecientes. La reciente discusión sobre las estrategias de inserción productiva y laboral a las que

²² *Ibid.*, p. 131.

²³ *Ibidem.*

²⁴ CEPAL (2016), *Horizontes 2030: la igualdad el centro del desarrollo sostenible*, Santiago de Chile, p. 17. www.cepal.org

he hecho referencia forma parte de este proceso de constatación de límites.

La manifestación de sus restricciones pasa porque su impacto principal está mucho más en el ámbito de la disminución de la intensidad de la pobreza que en el de su superación y menos aún de la interrupción de su transmisión intergeneracional. Asimismo, porque puede constatarse que su apuesta central (más capital humano-mejores empleos-mayores ingresos) no se está cumpliendo y existen serias interrogantes sobre el alcance y resultados que pueda lograrse con las nuevas estrategias de inserción productiva y laboral.

Desde CEPAL (2015) se han planteado propuestas para el futuro de los PTC que van desde la necesidad de ampliación de los beneficiarios para no cometer errores de exclusión (los más regresivos desde el punto de vista social), la pertinencia del incremento de los beneficios para lograr mayores resultados e impacto, así como adecuar las condicionalidades para mejorar el acceso a los servicios sociales, limitando su dimensión punitiva y garantizando que las nuevas estrategias de inclusión laboral y productiva cuenten con el mejor diseño posible y los recursos necesarios para lo obtención de los logros deseados.

En México, el CONEVAL en 2013 planteó por primera vez que “...*El derecho a un ingreso mínimo es independiente de las causas de la insuficiencia de ingresos*”.²⁵ Esto significa que este derecho no necesariamente se vincula con algún tipo de programa, ni su fundamentación ética se deriva, de alguna condición de carencia, sea ésta crónica o contingente.

Al año siguiente, el CONEVAL para 2014 explícitamente llamó a discutir las diferentes alternativas para “garantizar un piso mínimo de ingreso a la población”, y por vez primera llamó a discutir la instauración de la “renta básica ciudadana” como una de, entre otras, las siguientes opciones:

- Ampliación de los programas existentes. Atender a la población pobre que vive en comunidades dispersas y de difícil acceso y que actualmente no son atendidas por programas sociales, mediante la definición de una nueva estrategia en el marco de los programas ya existentes.
- Renta básica ciudadana. Transferencia monetaria a toda la población como estrategia de no exclusión de la población pobre....

²⁵ CONEVAL (2013), *Evaluación Estratégica de la Política de Protección Social*, México, p. 99. www.coneval.gob.mx

- Programa de Empleo Temporal Universal. Pago de un porcentaje del salario mínimo a cambio de actividades comunitarias o de infraestructura.²⁶

Es relevante que el CONEVAL incluya la propuesta de Renta Básica ciudadana (RBC) o Ingreso Ciudadano Universal (ICU) como una de las alternativas de futuro frente a las limitaciones de los PTC. No obstante, concibe la RBC sólo como “una estrategia” para evitar los errores de exclusión de los programas focalizados, cuando tiene un muy importante potencial emancipador y de construcción y desarrollo de la ciudadanía de todas las personas y no sólo de las pobres. No es sólo una medida de política, es la construcción de un nuevo derecho de ciudadanía, el derecho al ingreso, o en palabras de Raventós, el derecho a la existencia.²⁷

La instauración de un Ingreso Ciudadano Universal (ICU), consistente en una transferencia monetaria del Estado, garantizada a todas las personas (universal), que se otorga a los individuos, no a los hogares, no sujeta a condicionalidades (incondicionalidad) ni a estado de carencia (pobreza) o situación laboral (desempleo o informalidad), suficiente para cumplir con el derecho a un nivel de vida adecuado, y pagada con recursos fiscales, puede ser la salida más racional a las trampas de la pobreza, a los límites de los programas de transferencia condicionadas y a las radicales transformaciones que está sufriendo el mundo del trabajo a escala global.

Y puede ser también un importantísimo instrumento de transformación que cree un nuevo tipo de relaciones sociales, libres del control social derivado del estado de carencia, dependencia y necesidad en que viven la mayoría de las personas, que logre una desmercantilización parcial de la fuerza de trabajo (en la medida en que el mercado laboral no sería la única fuente de ingreso), y que socialice los medios de subsistencia: el pan sería un derecho de ciudadanía y no el resultado, como dice la tradición bíblica, del “sudor de la frente”.

Pero no nos engañemos, el ICU no es una varita mágica, una panacea. No es la solución de todos los problemas, pero sí es parte de la solución. Para tener este efecto liberador, es necesario que el ICU:

²⁶ CONEVAL (2014), *Informe de la política de desarrollo social 2014*. Méxic, pp. 198. www.coneval.gob.mx.

²⁷ Raventós, Daniel (1999), *El derecho a la existencia*. Ariel, Madrid.

- a) No sea concebido como remplazo de las políticas de bienestar del Estado, sino como un nuevo pilar de ellas; no se trata de ampliar el consumo privado a costa de disminuir la provisión de bienes y servicios gratuitos del sector público, sino de lograr una nueva relación entre mercado y desmercantilización.
- b) Sea por un monto adecuado tomando en cuenta el nivel mínimo que debe garantizar y el nivel óptimo que requiere buscar partiendo de los principios de progresividad y máxima movilización de los recursos disponibles a que están sujetos los Estados en materia de derechos económicos y sociales. En México, esto y más está en su Constitución que, en su Artículo 1º, estipula los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos.

Si se cumplen estas dos condiciones, el *ICU* bien puede ser una de las mejores formas de materializar del enfoque de derechos humanos derivado de la reforma constitucional de 2011 en México.

Todo lo anterior nos lleva a dos de las cuestiones más complejas de definir: cuál debe ser el monto del *ICU* en México y cuál la estrategia para su implementación. Partamos de la premisa de que una medida transformadora del calado del *ICU* no puede ser instrumentada en países como los nuestros de una manera súbita y que requiere de un proceso sostenido y progresivo, sincronizado con profundas transformaciones fiscales para hacerla viable y que no puede lograrse sólo con ahorros en, y mayor eficiencia de, el gasto público, aunque ello debe formar parte del proceso.

En México existe espacio fiscal para ampliar la recaudación y financiar un gasto social acorde al tamaño de la economía del país y a las necesidades insatisfechas de su población. En México hay una brecha entre economía y sociedad. Esta brecha de bienestar sólo puede cerrarse haciendo concurrir tres herramientas básicas: los impuestos, los salarios y las políticas universales. En estas tres dimensiones el *ICU* tendría repercusiones muy importantes: obligaría a una fiscalidad más potente y progresiva, elevaría la capacidad de negociación de los trabajadores (sobre todo los de más bajos ingresos) y permitiría construir y reconstruir otras políticas sociales universales.

En una lógica de progresividad la instauración del *ICU* en México requeriría

la definición de dos parámetros: el monto del *ICU* inicial y el monto óptimo. Asimismo, se requeriría establecer el proceso de su implementación progresiva: lo cual implica definir (existen debates al respecto), si por grupos de edad, por regiones geográficas, por sexo, por los padrones actuales de beneficiarios de programas de transferencias o por combinaciones de las anteriores posibilidades.

Las propuestas de monto del *ICU* que se han discutido en Suiza, Finlandia y España parten de que el monto debiera ser equivalente al menos al de la línea de pobreza de cada país. Esto es, su implementación universal debiera significar la erradicación de la pobreza de ingresos. En México ese debiera ser el objetivo, pero es muy difícil empezar por ahí dada la cantidad inmediata de recursos que se requerirían, lo cual no impide iniciar el proceso con una cobertura significativa y un monto adecuado que vaya creciendo hasta volverse suficiente.

Para la definición del monto del *ICU* inicial o de arranque (y definir el óptimo) es necesario recuperar el debate sobre la definición de las líneas de pobreza de ingresos, que con el *ICU* adquieren un renovado interés.²⁸ Apunto algunas propuestas al respecto:

1. Definir las canastas de bienes y servicios que el *ICU* inicial y el óptimo debieran permitir adquirir respectivamente, excluyendo de estas canastas los bienes y servicios que el Estado está (o debiera estar) obligado a proveer gratuitamente a toda la población. En ningún caso el *ICU* inicial debiera ser inferior a la mitad del *ICU* óptimo.
2. Definir un *ICU* en donde se elimine la diferencia de montos entre poblaciones urbanas y rurales, retomando la canasta urbana y su costo como la normativa a nivel nacional y a partir de la cual definir un monto de transferencia que parta de estándares más altos (los urbanos), que elimine distinciones que pueden ser regresivas para los habitantes de las zonas rurales y que establezca una lógica más redistributiva hacia éstos.
3. Definir los montos tomando en cuenta los cambios en el tamaño de los hogares y las economías de escala que se generan en los mismos,

²⁸ Véanse al respecto las consideraciones incorporadas en el artículo de Boltvinik y Damián en este mismo número.

pero partiendo del principio de que el Icu busca garantizar el acceso a un conjunto de bienes no subordinado o dependiente de la pertenencia a determinada estructura familiar. Es un derecho de las personas, no una transferencia a los hogares y las familias.

4. Establecer un monto diferenciado para menores y mayores de 12 años (en otras propuestas se han manejado 18 años). Se sugiere que la transferencia para menores de 12 años fuera de entre la mitad y dos tercios del Icu inicial y, en su momento, del Icu óptimo.

La propuesta del ingreso ciudadano universal ha estado presente de manera intermitente en los debates públicos en México e incluso se han presentado varias iniciativas de reforma constitucional y de iniciativas de ley²⁹ (ninguna de las cuales hasta ahora ha sido dictaminada). Ya no es un tema marginal o reducido a pequeños espacios académicos, sino que ya es parte también de los debates parlamentarios y de las alternativas que maneja el CONEVAL.

Es una propuesta poderosa con un contenido contracultural ya que plantea que el ingreso no es sólo un producto del mercado, sino que puede ser también un derecho de ciudadanía. No es una idea nueva, pero sí profundamente innovadora a la que los límites de los PTC, la nueva conciencia sobre los derechos sociales y económicos y las profundas transformaciones del mundo del trabajo parecen estarle diciendo que su momento está llegando. Y como toda gran idea lo que la hace viable es corresponder con el espíritu de la época y lo que la hace posible es construir la coalición social y política que la lleve a cabo.

Referencias

Boltvinik, Julio (2005), *Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano*, tesis doctoral, CIESAS-Occidente, Guadalajara, México.

²⁹ Entre ellas la de la diputada Elsa Conde, la del diputado Gerardo Villanueva, la del Senador Luis Sánchez y la de las diputadas Araceli Damián y Xóchitl Hernández.

- Boltvinik, Julio (2012), *Evolución de la pobreza en México y en el Distrito Federal 1992-2010. Valoración crítica de las metodologías de medición, las fuentes y las interpretaciones*, en Ordoñez, Gerardo, *La pobreza urbana en México: Nuevos enfoques y retos emergentes para la acción pública*, Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.
- Boltvinik, Julio (2016), "El derecho al ingreso ciudadano universal/ II. Un derecho para el cual las condiciones de viabilidad han llegado", *La Jornada*, 6 de Mayo.
- CEPAL (2013), "Informe del observatorio de la igualdad de género en América Latina y el Caribe", *Los bonos en la mira. Aporte y carga para las mujeres*, Santiago de Chile, www.cepal.org
- CEPAL (2015), *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y El Caribe*, Conferencia Regional de Desarrollo Social, Lima. www.cepal.org
- CEPAL (2016), *Horizontes 2030, la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, Santiago de Chile, 2016. www.cepal.org
- CONEVAL (2013), *Evaluación Estratégica de la Política de Protección Social*, México, www.coneval.gob.mx
- CONEVAL (2014), *Informe de la política de desarrollo social 2014*, México, www.coneval.gob.mx
- Chang, Ha-Joon (2014), *Economics: The User's Guide. A Pelican Introduction*, Penguin Books, Kindle Edition, UK.
- Fiszbein, Ariel y Schady, Norbert (2009), *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. The World Bank, http://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/PRR-CCT_web_noembargo.pdf
- Fraser, Nancy (2012), *Escalas de la justicia*, Herder Editorial, Kindle Edition, Barcelona.
- INSP, CIESAS, Oportunidades (2008), *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades*, cinco volúmenes.
- Oportunidades, Programa de Desarrollo Humano (2013), Reglas de Operación, 2013, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de febrero, 2013, www.dof.gob.mx
- Prospera, Programa de Inclusión Social, Reglas de Operación (2016), *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre, 2015, www.dof.gob.mx

- Raventós, Daniel (1999), *El derecho a la existencia*, Ariel, Madrid.
- Standing, Guy, et al. (2015), *Basic Income. A transformative Policy for India*, Bloomsbury Publishing, Kindle Edition, December.
- Yanes, Pablo (2013), *Targeting and Conditionalities. The End of a Cash Transfer Model?* en Lo Vuolo, Rubén, *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America: From Cash Transfers to Rights*, Palgrave McMillan.