

Intervención de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con ocasión de la inauguración del seminario sobre ingreso básico ciudadano organizado por la CEPAL y la revista *Nexos*

Ciudad de México, 2 de marzo de 2017

Sede subregional de la CEPAL en México

**El ingreso básico ciudadano, la emancipación social y las nuevas políticas públicas con enfoque de derechos**

Héctor Aguilar Camín, Director de la revista *Nexos*,

Jorge Castañeda, ex-Canciller de México,

Hugo Beteta, Director de la sede subregional de la CEPAL en México,

Amigas y amigos que tan gentilmente han acogido nuestra invitación para conversar esta jornada,

“Lo que propongo es que el gobierno aporte un piso al ingreso de cada familia con hijos dependientes que no puedan cuidar de sí mismos”.

Puede parecer una idea modesta, lejana aún de la noción de ingreso básico ciudadano que ha venido madurando en tiempos cercanos. Pero era un paso significativo en su momento: 8 de agosto de 1969. Resultaba aún más relevante, pues fue enunciada no en una pequeña nación periférica, sino en los Estados Unidos. Y acaso el alcance de su potencia residía en que su autor ejercía entonces el cargo de presidente del gobierno federal. Su nombre era Richard Nixon.

Su propuesta de ingreso incondicional para familias pobres (*Family Assistance Plan*) suponía la entrega de un monto anual equivalente a cerca de 10.000 dólares de hoy. Y aunque fue expeditamente aprobada en la Cámara de Representantes por una mayoría amplia de 243 a 155 votos, terminó por languidecer en el Senado, básicamente por las resistencias de quienes estimaron que el monto resultaba demasiado modesto.

Esta improbable curiosidad histórica no afloró en el vacío. La década de 1960 había sido pródiga en debates y argumentos sobre la necesidad de establecer un ingreso ciudadano. Ya un año antes de la iniciativa de Nixon, 1.200 economistas habían suscrito un manifiesto publicado en la portada del *New York Times*. Allí, encabezados por John Kenneth Galbraith, Harold Watts, James Tobin, Paul Samuelson y Robert Lampman, sostenían que “El país no habrá asumido su cabal responsabilidad hasta que a todos en la nación se les asegure un ingreso no menor que la definición oficialmente reconocida de la pobreza”. Sabemos, añadían, que los costos de esta iniciativa “serán sustanciales, pero están dentro de las capacidades económicas y fiscales nacionales”.

Hoy, que podemos preguntarnos legítimamente sobre la pertinencia y oportunidad de la conversación a la que nos hemos convocado, vale la pena recordar cómo un mundo convulso, repuesto apenas del horror y la destrucción que supuso la Segunda Guerra Mundial, que ensayaba la construcción de un sistema multilateral que inhibiera su destrucción y apuntalara su desarrollo, asumía en París, en diciembre de 1948, un compromiso civilizatorio: la Declaración Universal de Derechos Humanos. Allí, hace casi 70 años, representantes de todas las geografías, de credos distintos, con sistemas políticos y económicos diversos, consagraron en su artículo 25 que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Este es en verdad, amigas y amigos, nuestro punto de partida.

Hoy el mundo requiere de un nuevo estilo de desarrollo que coloque a la igualdad y a la sostenibilidad en el centro. Esa es la médula de la propuesta que desde la CEPAL hacemos a nuestra región y es la manera como interpretamos e impulsamos el cumplimiento de la Agenda 2030, otro salto civilizatorio adoptado colectivamente en septiembre de 2015.

La persistencia de altos niveles de pobreza y de desigualdad en América Latina y el Caribe, pese a logros en esta materia en diferentes países que hoy están en riesgo de retroceso —

como ya lo anuncia el estancamiento desde 2014 en la disminución de la pobreza y la desigualdad—, nos obliga a reflexionar sobre la necesidad de superar las brechas y restricciones estructurales que socavan la posibilidad de un desarrollo con igualdad, baja pobreza y sostenibilidad en nuestra región.

Un nuevo estilo de desarrollo implica transformaciones profundas en la manera de producir, distribuir y consumir. Se requiere un cambio estructural progresivo que logre niveles sostenidos y sostenibles de crecimiento económico basados esencialmente en aumentos de productividad, incorporación intensiva de conocimiento e innovación, generación de valor agregado y justicia distributiva respecto de los beneficios de todas estas mejoras.

Pero un nuevo estilo de desarrollo implica también modificaciones profundas en nuestros regímenes de bienestar y en las políticas sociales en el sentido amplio del concepto.

El retorno, la renovación y la profundización de un universalismo con alta calidad, sin segmentación, jerarquización ni fragmentación, la expansión de la protección social, la construcción de los sistemas de cuidados, la incorporación del enfoque de derechos humanos, la consideración de la igualdad sustantiva de género como elemento irrenunciable: todos estos elementos forman parte de este proceso de reconsideración y rediseño de las políticas sociales, habida cuenta de la creciente limitación de los enfoques residualistas y minimalistas que han querido constreñir la política social a la igualdad de oportunidades y a la corrección de fallas del mercado.

En el marco de la renovación del pensamiento sobre lo social, en América Latina y el Caribe se ha ido transitando de un enfoque reducido sobre el objetivo de la política social limitado a la lucha contra la pobreza o, aún más, de la pobreza extrema, a un enfoque que ha puesto el acento en la necesidad de erradicar la pobreza y, de manera simultánea, reducir de manera significativa las brechas de desigualdad.

Por otra parte, se ha pasado de un discurso público centrado en la lucha contra la pobreza a uno cada vez más sensible a la búsqueda de la inclusión social y, más recientemente, de la igualdad, debate al que la CEPAL ha contribuido intensamente en los últimos años.

Pero el enfoque de igualdad e inclusión, siendo pertinente y poderoso, no es suficiente. Hay que complementarlo con el enfoque de la emancipación.

Esto significa que la política social no se limita, por importante que ello sea, a erradicar la pobreza y reducir las brechas de desigualdad, sino que lo anterior es parte de un propósito más ambicioso: la ampliación de las libertades, la autonomía y la independencia de las personas y las comunidades.

Así, consideramos que las políticas sociales de nueva generación pueden proponerse crear las condiciones para que las personas, todas, tengan cada vez más posibilidades de definir sus proyectos de vida y escapar al imperio de la necesidad inmediata, y así contar con las condiciones necesarias para imaginar y llevar a cabo proyectos de futuro, para participar en las decisiones de su propia vida, pero también de la vida pública en general, de sus propios asuntos y de los asuntos de todos. En esta dimensión reside uno de los atractivos mayores de la aspiración a una renta básica o un ingreso básico ciudadano.

En nuestro reciente documento estratégico presentado en 2016 *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, hicimos una breve pero significativa referencia a la renta básica o, como se conoce en nuestra región a esta propuesta, el ingreso ciudadano universal. Y la hicimos vinculada a uno de los desafíos más importantes de nuestra época: el incierto futuro del mundo del trabajo en el marco de la profunda transformación tecnológica.

Asimismo, en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Montevideo en 2016 y dedicada de manera destacada a la construcción de la autonomía económica de las mujeres, formulamos la propuesta de una renta básica para todas las mujeres como una poderosa herramienta para avanzar en la materialización de su autonomía económica, complementada con las políticas de mejora del salario mínimo, de reducción de las jornadas de trabajo, de disminución de la pobreza de tiempo y de conciliación de la vida laboral, personal y familiar.

La propuesta del ingreso ciudadano universal, más allá de los bienvenidos debates y controversias que genere, constituye ya parte del contenido central de los debates de política social por venir.

Su oportunidad no es voluntarista; responde a la incertidumbre sobre el crecimiento económico mundial y los pronósticos sobre el ciclo de estancamiento secular, a las profundísimas transformaciones del mundo del trabajo, cuyas consecuencias no alcanzamos aún a identificar y pronosticar, a las limitaciones que muestran los programas de transferencias condicionadas y a la expansión sostenida del enfoque de derechos en la política social, que vincula cada vez más el acceso efectivo a los derechos a la condición de ciudadanía (social, no política), más que al estado de necesidad (pobreza) o a la condición laboral (inserción formal en el mercado de trabajo).

Desde el inicio de la gran recesión de 2008, en el mundo se ha manifestado un interés inusitado por la propuesta del ingreso ciudadano universal, tanto en países desarrollados como en desarrollo.

Es ya común constatar la existencia de la propuesta de una renta básica en las plataformas y los debates políticos en los países, la realización de referéndums (Suiza) o la puesta en marcha de programas piloto (el Canadá, los Estados Unidos, Finlandia, la India, los Países Bajos). También en prestigiosos medios de comunicación, como *The Economist*, *The Guardian*, el *Financial Times* e incluso el *Wall Street Journal*, se debate esta propuesta. Además, el ingreso ciudadano es una propuesta que, en su momento y desde posiciones distintas, han planteado pensadores y economistas como James Tobin, Robert Theobald, Milton Friedman, Bertrand Russell, Frederic Hayek, Eric Fromm, John Galbraith, Phillippe Van Parijs, Guy Standing y Daniel Raventós, entre otros.

Todo lo anterior nos permite afirmar que es un debate que llegó para quedarse y que en los próximos años es previsible su extensión y profundización.

México no ha sido ajeno a estos debates y también aquí esta propuesta es objeto de un creciente y, en no pocas ocasiones, apasionado objeto de atención.

Es importante señalar, como parte de este proceso y de sus amplios antecedentes, que a principios del siglo XXI se inició en esta ciudad la construcción de la pensión universal para adultos mayores —que se encuentra muy emparentada con los principios del ingreso básico universal, y en sus componentes filosóficos puede ser considerada una renta básica para adultos mayores—, que hace diez años la Universidad Autónoma de la Ciudad de

México y el Gobierno del Distrito Federal organizaron el II Seminario Iberoamericano sobre Renta Básica, que en 2011 el entonces precandidato presidencial, Manlio Fabio Beltrones, propuso el establecimiento en México de un ingreso mínimo universal y que en 2012 la candidata presidencial por el partido México Posible, Patricia Mercado, incorporó explícitamente la renta básica en su oferta electoral.

En esos mismos años, la diputada Elsa Conde y el diputado Gerardo Villanueva presentaron sendas iniciativas de ley (que nunca fueron dictaminadas) para establecer el derecho a un ingreso ciudadano.

De manera más reciente, el Senador Luis Sánchez, por un lado, y las diputadas Araceli Damián y Xóchitl Hernández, por otro, presentaron iniciativas de ley para el establecimiento de un ingreso básico ciudadano o de un ingreso ciudadano universal, respectivamente.

En abril de 2016, la CEPAL y el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República organizamos el Seminario Internacional sobre Renta Básica y Distribución de la Riqueza, con ilustrativas presentaciones sobre el debate y las iniciativas de ingreso ciudadano en Suiza, el Brasil, Finlandia y México.

Pero, sin lugar a dudas, el debate más intenso y relevante que se ha producido al respecto es el que se llevó a cabo en el seno de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. La deliberación en torno a la renta básica fue una de las más intensas y profundas del proceso constituyente.

La propuesta original de redacción enviada por el Jefe de Gobierno decía explícitamente, dentro del apartado del derecho a una vida digna, que “toda persona desde su nacimiento tiene derecho a un ingreso básico universal y la ciudad garantizará su cumplimiento de manera progresiva”.

Como es bien sabido, esta propuesta fue votada en el pleno y obtuvo un 56% de votos a favor, pero no alcanzó los dos tercios de los votos de los diputados presentes para volverse norma constitucional, por lo que regresó a comisiones y fue objeto de una intensa negociación, que finalizó en el nuevo texto del artículo 9, que señala: “Todas las

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

Esta redacción fue el producto de la negociación mencionada y, aunque no menciona explícitamente el ingreso ciudadano, puede inferirse claramente que el concepto de mínimo vital (sobre el cual la Suprema Corte ha emitido tesis jurisprudenciales aisladas de gran relevancia) alude al ingreso básico y lo incluye. Asimismo, es de destacar que en la redacción final se mantuvo el enfoque universalista (todas las personas), el enfoque de derechos (tienen derecho a un mínimo vital) y se vincula, no a la sobrevivencia elemental, sino a un concepto más amplio, el de vida digna.

En México el debate en torno al ingreso ciudadano universal no se encuentra ya, por ende, limitado a pequeños círculos académicos o a organismos internacionales especializados como la CEPAL, sino que cada vez más forma parte de la esfera pública, de los medios de comunicación y, muy destacadamente, de los espacios legislativos.

Parte de la virtud de una propuesta como el ingreso ciudadano universal es que, como señala el libro más reciente de Phillippe Van Parijs, permite plantearse la posibilidad de alcanzar una sociedad justa y, a la vez, una economía sana en momentos de profunda incertidumbre sobre el futuro económico del mundo y de desgarramiento de las normas de convivencia y del tejido social de nuestras sociedades.

El ingreso ciudadano universal es una propuesta innovadora, ciertamente disruptiva y en muchos sentidos contracultural, pero que tiene un fuerte contenido racional, razonado y razonable frente a los desafíos del mundo contemporáneo, y que reúne el potencial para ser una atractiva bisagra entre la política económica y la política social y para construir ciudadanía desde una lógica de derechos y de creciente autonomía personal y política de todas las personas.

Más aún, en momentos de fuerte polarización política, paradójicamente, el ingreso ciudadano universal puede convertirse en un espacio de convergencia entre distintas posiciones políticas y corrientes de pensamiento. Una singularidad de la propuesta de la renta básica es que desde sus orígenes ha sido un movimiento pluralista y se ha convertido en una medida que puede lograr un amplio consenso social y político.

Por todo lo anterior, en la CEPAL damos la mayor importancia al estudio y análisis de esta propuesta y la más entusiasta bienvenida a las iniciativas que se llevan a cabo, como este conversatorio, organizado conjuntamente por la CEPAL y la prestigiosa revista *Nexos*, una de las publicaciones más importantes del país.

Es un conversatorio destinado a analizar la deseabilidad, la pertinencia, las modalidades, la factibilidad y la progresividad posible del reconocimiento de un nuevo derecho humano, el derecho al ingreso básico, y su conversión en políticas públicas que nos ayuden a transformar el régimen de bienestar que requiere el nuevo estilo de desarrollo que postulamos.

Un nuevo estilo de desarrollo cuya urgencia apenas puede subestimarse frente al agotamiento del actual modelo y la profundidad de los desafíos que sacuden al mundo y a nuestra región.

Muchas gracias y bienvenidos.