

11. LA PROPUESTA DE LA RENTA BÁSICA: POTENCIALIDAD Y DEBILIDADES PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE EMPLEO Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

Corina Rodríguez Enríquez *

La propuesta de la renta básica o ingreso ciudadano¹ se presenta como una de las más radicales en el espacio de debate sobre políticas alternativas de sostenimiento del ingreso. Esto se debe a sus valores fundamentales de incondicionalidad y universalidad, así como a las implicaciones de proponer separar la garantía de un ingreso, de la garantía de un empleo. Estos aspectos contrastan, por un lado, con el paradigma de la focalización y las transferencias monetarias condicionadas que hoy rigen las acciones de política pública asistencial, y que refuerzan en muchos casos la noción de *workfare*. Y, por el otro, con la centralidad que la sociedad salarial le otorga a la relación de trabajo en un empleo, como medio para acceder a los recursos monetarios necesarios y a los beneficios de la protección social.

Este trabajo se propone reflexionar sobre la potencialidad y las debilidades que la propuesta de la renta básica presenta como instrumento para afectar positivamente las condiciones en el mercado laboral y la situación de equidad de género. No pretende elaborar argumentos conclusivos al respecto, sino

por el contrario presentar los puntos centrales del debate y ofrecer elementos para profundizar la discusión.

I. ¿QUÉ ES LA RENTA BÁSICA?

La noción de renta básica es tributaria de otros conceptos que designan a todos aquellos arreglos institucionales cuyo objetivo es garantizar cierta forma de ingreso monetario incondicional a todas las personas². Esto es, un ingreso para cuyo acceso no se requiere ninguna otra condición personal que la de ser ciudadana/o. Por ejemplo, no se requiere trabajar (como es el caso del salario), tener un registro contributivo (haber provisional), demostrar que se está desocupado (seguro de desempleo) o ser pobre (programas asistenciales focalizados).

Las características de incondicionalidad, universalidad y beneficio monetario son las que identifican primordialmente a esta propuesta. La misma no es contradictoria con el modo de producción capitalista, pero sí atañe a algunos de sus

* Economista (Universidad de Buenos Aires) —Máster en Políticas Públicas (Institute of Social Studies, La Haya, Países Bajos)—. Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO, Sede Argentina). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, en Buenos Aires, Argentina. Trabaja temas relativos al mercado laboral, economía del cuidado, pobreza y distribución del ingreso, políticas sociales, políticas fiscales, y la propuesta de la renta básica.

¹ Ingreso ciudadano es la denominación que la propuesta ha asumido en el debate argentino.

² Para conocer más sobre la propuesta y el debate internacional que existe en torno a ella, se puede acceder a <http://www.basicincome.org/bien/>. Para una contribución que fundamenta el debate en América Latina véase Lo Vuolo (1995). Para un trabajo básico sobre la mirada feminista respecto de la propuesta del ingreso básico véase Robeyns (2000).

ejes, desde la relación salarial hasta la ciudadanía, desde el trabajo mercantil hasta el trabajo socialmente útil, desde la acumulación hasta la distribución.

En su forma ideal, la renta básica o ingreso ciudadano consiste en una transferencia monetaria incondicional y universal que se pagaría: i) a individuos, no a hogares o familias; ii) independientemente de su riqueza y de los ingresos que pudieran recibir por otras vías; iii) sin exigencias de registros contributivos de ningún tipo; y iv) sin requerir contraprestación, como la realización de un trabajo ni la disposición a aceptar una oferta de empleo.

La incondicionalidad del beneficio es uno de los rasgos distintivos de la propuesta, y también uno de los elementos que generan mayor resistencia entre quienes se le oponen. La crítica sostiene que es simplemente injusto transferir ingresos a personas que no lo necesitan. Quienes, por el contrario, ven en esta característica uno de los valores positivos esenciales, sostienen que: i) es justamente la distribución de este título de derecho universal lo que garantiza el consenso en torno a la propuesta; ii) todos los miembros de la sociedad están involucrados (por inclusión o exclusión) en los mecanismos de producción económica, la que resulta entonces una herencia comunitaria que debe distribuirse, al menos en la medida de un básico, entre todos los ciudadanos y ciudadanas; iii) es más grave e irreparable el error de no darle a quien necesita que el

de darle a quien le sobra; iv) la incondicionalidad y universalidad es la única manera de combatir el clientelismo; v) la justicia distributiva se obtiene integrando las transferencias fiscales, de modo que todos reciban el beneficio de la renta básica, pero el peso de su financiamiento recaiga de manera proporcionalmente mayor sobre quienes tienen mayor capacidad contributiva.

Uno de los aspectos que fortalece la propuesta es su carácter preventivo. En este sentido, nuevamente juega la incondicionalidad. Al no ser necesaria ninguna demostración de carencia o insuficiencia para recibir la transferencia, la misma actúa en forma previa a cualquier manifestación de necesidad. De esta forma, la renta básica evita la trampa de la pobreza, es decir, la conveniencia de permanecer con bajos niveles de ingresos propios para no perder el beneficio. Adicionalmente, la renta básica resulta una política de gestión mucho más sencilla y menos onerosa que cualquier programa que involucre test de recursos.

Por supuesto, la capacidad de la renta básica para actuar preventivamente frente a la problemática de la pobreza dependerá del nivel del beneficio, que es materia de abundante discusión en el debate. A este respecto, las variantes se ubican desde niveles inferiores al nivel de subsistencia, fundamentalmente cuando se teme sobre los posibles incentivos negativos sobre la oferta de trabajo mercantil, hasta el máximo nivel

fiscalmente atendible, cuando lo que se prioriza es el elemento de justicia distributiva implicado en la propuesta.

El nivel del beneficio también estará determinado en la práctica por las decisiones en torno al esquema de financiamiento de la renta básica. Al respecto, la propuesta que presenta mayor coherencia es la que subraya los beneficios derivados de integrar los sistemas de transferencias de ingresos³. Esto es, una renta básica o ingreso ciudadano financiado con imposiciones sobre los ingresos, que actúe con tasas marginales crecientes; es decir, que por el propio efecto de un beneficio universal de suma fija implique una contribución al fisco creciente en términos relativos a los ingresos de las personas.

En síntesis, la propuesta de la renta básica es sencilla y a la vez transgresora. Parte de la idea de reconocer el derecho a la existencia de todas las personas, y de la posibilidad de contribuir a garantizar ese derecho a través de una transferencia monetaria universal e incondicional. La fuerza redistributiva de la propuesta se fortalece cuando se piensa a la misma funcionando en el marco de un sistema integrado de transferencias

fiscales, en el cual el peso del financiamiento recaiga en términos crecientes sobre la capacidad contributiva de las personas.

Al proponer garantizar el acceso a un ingreso por fuera del mercado laboral, la propuesta de la renta básica implica un desafío particular para aquellas sociedades y economías donde el acceso al ingreso y a la mayoría de los beneficios sociales se ha estructurado en función de la situación de las personas respecto del empleo mercantil.

En lo que sigue se plantean las principales discusiones en torno al impacto que la propuesta de la renta básica puede tener sobre el empleo y las condiciones en el mercado laboral. Un énfasis particular se realiza sobre sus implicaciones en aquellos aspectos vinculados con el mercado laboral, que determinan dimensiones de la equidad de género.

II. LA RENTA BÁSICA Y LOS INCENTIVOS AL TRABAJO MERCANTIL⁴

Uno de los argumentos críticos a la propuesta de la renta básica sostiene que

³ Para una ampliación sobre las posibilidades de un sistema integrado de transferencias fiscales de ingreso véase Barbeito (1995).

⁴ Me refiero explícitamente al trabajo mercantil o al empleo, para diferenciarlo del conjunto del trabajo humano. Es decir, el trabajo que se ofrece en el mercado laboral es sólo una parte del trabajo que realizan las personas, que también incluye otras actividades, la principal de las cuales es el trabajo de cuidado no remunerado que se realiza al interior de los hogares y que no tiene un reconocimiento en el espacio del mercado. Por lo mismo, también me refiero aquí al mercado laboral, como una denominación más rigurosa y exacta que la habitualmente utilizada de mercado de trabajo.

las personas se verían desincentivadas a ofrecer su fuerza de trabajo en el mercado como consecuencia de tener garantizado por vía fiscal un nivel básico de ingreso.

Este argumento podría confirmarse si se verificaran al menos dos situaciones: i) el nivel del beneficio monetario del esquema de renta básica sea lo suficientemente elevado como para que las personas no se vean deseosas de obtener ingresos adicionales, y ii) el único incentivo de las personas para entrar en el mercado laboral y ofrecer su fuerza de trabajo sea la obtención de ingresos monetarios⁵.

En relación con el primer punto, puede afirmarse que la relevancia de la magnitud del beneficio será variable según la situación de las personas. Así, existirían dos perfiles en los cuales sí es posible que la renta básica desincentive la oferta de trabajo en el mercado de empleo: i) aquellas personas para quienes el costo de oportunidad de ingresar al mercado laboral sea elevado (por caso, los estudiantes); y ii) aquellas personas que por distintas situaciones, principalmente bajo nivel educativo y de calificación, sólo consiguen empleo en actividades de bajo nivel de remuneración.

En estos casos, puede interpretarse que el desincentivo a la oferta de trabajo no es negativo. En el primero, la renta bási-

ca puede entenderse como una remuneración a las actividades de capacitación, o al menos como un estipendio de supervivencia que permita a estas personas realizar estas actividades que producen beneficios no sólo individuales sino también sociales. En el segundo, la renta básica puede inducir a un incremento de los niveles de remuneraciones más bajas, lo que puede considerarse un impacto positivo.

Más aun, si el problema consiste en un desajuste entre los requerimientos de la demanda y la oferta de trabajo en términos de calificaciones, la existencia de la renta básica puede permitir que los trabajadores y trabajadoras destinen tiempo a mejorar su entrenamiento y capacidades laborales (finalizando la educación formal o asistiendo a capacitaciones específicas en oficios), mientras cuentan con el beneficio de la renta básica para «sobrevivir». De esta forma, las personas pueden encontrarse en mejores condiciones de acceder a empleos mejor remunerados, a la vez que los empleadores encuentran fuerza de trabajo más apta a las calificaciones que requieren sus procesos técnicos.

Claro que todo lo anterior dependerá del monto del beneficio, del nivel de los salarios y de la situación en términos de la tasa de desempleo existente. En definitiva, y como señalaremos referente a otros aspectos, el impacto concreto de

⁵ Algunos de estos argumentos se han discutido con aplicación particular al caso de Argentina en Rodríguez Enríquez (2007a y b).

la renta básica dependerá de las condiciones existentes en el mercado laboral, así como de políticas públicas que permitan el efectivo acceso de las personas a instancias de capacitación.

En relación con la segunda premisa implícita, que considera que las personas sólo entran al mercado laboral para obtener un ingreso monetario, la misma no parece verificarse. Por el contrario, la propia centralidad que el empleo tiene en la estructuración social, implica que las personas ofrezcan su fuerza de trabajo para colmar otro tipo de expectativas, además de las monetarias. Porque es a través de un empleo que las personas acceden a buena parte de los derechos sociales; es a través de las relaciones de trabajo que se conforman redes de sociabilidad; y es en el propio trabajo mercantil donde las personas encuentran cierto sentido de utilidad a sus actividades, justamente por el reconocimiento social del que goza el trabajo mercantil y del cual carecen otro tipo de trabajos humanos.

El argumento respecto a los desincentivos a la oferta de fuerza de trabajo en el mercado se suele referenciar en experiencias existentes de transferencias monetarias asistenciales. Esta relación no es válida por una razón fundamental. Los programas asistenciales que transfieren ingresos adoptan la forma de transferencias monetarias condicionadas. La condición suele radicar en la manifestación de una carencia, que habitualmente es la propia falta de un

empleo o de cualquier fuente de ingresos. Es justamente esta condicionalidad de los esquemas asistenciales, lo que activa la llamada trampa del desempleo (o del empleo precario, o de la pobreza).

Esta trampa se produce cuando los beneficiarios se ven forzados a rechazar una oferta de empleo o un ingreso adicional, porque la misma implica la pérdida automática del beneficio social. En mercados laborales volátiles, donde las condiciones de estabilidad en el empleo y el nivel de remuneraciones son débiles, es más probable que esta trampa funcione. La fortaleza de la propuesta de la renta básica, en este sentido, radica justamente en evitar la trampa del desempleo, la pobreza o el empleo precario. Como la situación ocupacional y de ingresos de las personas no condiciona el acceso al beneficio, sus perceptores no se enfrentan a la disyuntiva de ocuparse en el mercado de empleo y dejar de percibir el beneficio, o mantenerse desocupados para conservar la transferencia. Así, puede pensarse que la renta básica constituye un piso sobre el cual las personas estarán deseosas de sumar otros ingresos provenientes del trabajo en un empleo.

III. LA RENTA BÁSICA Y EL TRABAJO DE LAS MUJERES

Una dimensión específica de la discusión acerca del impacto de la renta básica sobre los incentivos a la oferta de

trabajo mercantil, se relaciona con el caso particular de la fuerza de trabajo desempeñado por la mujer.

La información disponible demuestra ampliamente que las mujeres presentan dificultades más severas que los varones para ofrecer su fuerza de trabajo en el mercado. Esto obedece al efecto simultáneo de la persistencia de discriminación de género en el mercado laboral, y del inequitativo reparto de las responsabilidades domésticas entre varones y mujeres al interior del hogar.

Particularmente, en sistemas donde la provisión de servicios de cuidado se encuentra muy restringida y estratificada, la inactividad laboral aparece como la única opción para las mujeres, especialmente para aquellas con menores niveles de cualificación y mayor peso de responsabilidades domésticas.

¿La existencia de un esquema de renta básica modifica esta situación? La respuesta a esta pregunta puede parecer ambigua. Por un lado, el ingreso recibido por la renta básica puede servirles a las mujeres para acceder a servicios mercantiles de cuidado (en ausencia de provisión o subsidio público a los mismos), lo que facilitaría la posibilidad de conciliar su inserción laboral con sus responsabilidades domésticas.

Por otro lado, la renta básica puede interpretarse (y de hecho así sucede en alguna parte de la literatura), como una manera de remunerar el trabajo social-

mente útil de cuidado que realizan mayoritariamente las mujeres, de manera no remunerada al interior de los hogares. En este caso, el ingreso recibido por la renta básica puede en efecto desincentivar la activación de la fuerza de trabajo femenina.

Ante la dificultad de conciliar ambas esferas, las mujeres pueden optar por permanecer como principales responsables del cuidado en el hogar, fortalecidas por la posibilidad de tener de todas formas un ingreso. Aun cuando ésta puede ser una solución rápida para que las mujeres no activas cuenten con ingresos propios, no resulta la opción más liberalizadora para las mujeres. Por el contrario, esta lectura de la renta básica parece consolidar, más que desafiar, los roles tradicionales de género en los que se asientan varias dimensiones de la inequidad.

Cuál de las miradas o impactos prevalezca dependerá nuevamente de la situación en el mercado laboral, y de la existencia o no de alternativas para la organización del cuidado. En definitiva, la existencia de la renta básica puede potenciar el impacto positivo sobre la oferta de trabajo, en la medida que existan políticas de regulación del mercado laboral que eviten condiciones de segregación ocupacional y discriminación salarial.

Asimismo, la potencialidad positiva de un esquema de renta básica sobre las opciones laborales de las mujeres, dependerá de la existencia de mecanis-

mos que permitan redistribuir de mejor manera las responsabilidades de cuidado entre los hogares y el Estado, por un lado, y entre varones y mujeres por el otro.

En este sentido, dos tipos de intervenciones de política pública aparecen como imprescindibles. En primer lugar, la garantía de acceso a servicios de cuidado, ya sea mediante la provisión pública de los mismos, o mediante el subsidio al acceso a los servicios mercantiles existentes. En segundo lugar, la existencia de mecanismos diversos que permitan una redistribución de los tiempos de trabajo, que den lugar a una mejor combinación de tiempos de trabajo para el mercado y tiempos de trabajo de cuidado.

En síntesis, la tríada renta básica-servicios de cuidado/políticas de conciliación-redistribución de los tiempos de trabajo, aparece como una opción atractiva para mejorar la situación de equidad de género vinculada con la conciliación de la vida laboral y las responsabilidades domésticas de todas las personas.

IV. LA RENTA BÁSICA Y LAS CONDICIONES DE EMPLEO

La renta básica puede tener varios efectos positivos sobre el nivel de empleo y las condiciones del trabajo mercantil, dependiendo nuevamente de las características y dinámica del mercado labo-

ral y de las políticas públicas diseñadas para su regulación.

En primer lugar, la masa de transferencia de recursos que implica un sistema universal de renta básica, puede traducirse a su tiempo en demanda efectiva que permita sostener niveles elevados de empleo. Para que esta retroalimentación virtuosa suceda exitosamente, se requieren características consistentes de los mercados de bienes y servicios, que permitan absorber cualquier presión inflacionaria que pueda generar el sostenimiento de la demanda. Nuevamente, políticas públicas de regulación de los mercados resultan claves.

Asimismo, cuanto más progresivo sea el financiamiento del esquema de renta básica, mayor potencialidad tendrá este efecto, al traducirse en transferencias netas efectivas a los sectores de menores ingresos y mayor propensión a consumir.

En segundo lugar, la garantía de un ingreso básico por fuera del mercado laboral puede ubicar a los trabajadores y trabajadoras en una situación de mayor fortaleza para negociar las condiciones laborales. Sobre este punto, existen dos visiones confrontadas en la literatura. Por un lado, se afirma que efectivamente la renta básica consolida la fuerza de negociación del trabajo frente al capital. Por otro lado, se señala lo contrario, que dado que existe un nivel de ingreso básico garantizado, esto puede llevar a los trabajadores y trabajadoras a aceptar peores condiciones

laborales. En esta segunda mirada, la renta básica promovería, en lugar de ayudar a morigerar, el empleo no registrado, precario e informal.

En tercer lugar, y en sintonía con lo que se viene comentando sobre la calidad del empleo, puede pensarse el impacto de un esquema de renta básica sobre los ingresos del trabajo, para lo cual no existe una respuesta conclusiva. La renta básica puede empujar hacia arriba las remuneraciones del trabajo, en los casos en que dada la existencia de un ingreso básico garantizado, las personas puedan optar por no aceptar empleos cuya remuneración se considera insuficiente para el trabajo exigido. Pero la renta básica también puede empujar hacia abajo las remuneraciones, cuando las personas consideren que estas últimas son un complemento razonable para la primera. Y cuando los empleadores consideren que pueden reducir los salarios ofrecidos en una magnitud similar al beneficio que reciben los trabajadores y trabajadoras por vías fiscales.

Cuál de estas situaciones suceda dependerá una vez más del nivel del beneficio de la renta básica, del nivel promedio de los ingresos laborales y de la capacidad de los empleadores de absorber la mejora salarial. Así como también de las políticas públicas. Es decir, la implementación de la renta básica no exime al Estado de su función reguladora, ni de la provisión de normas e instituciones protectivas para los trabajadores y trabajadoras.

Debido al hecho de que las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en los espacios de empleos más precarios e informales, y de menor nivel de remuneración, la potencialidad de la renta básica para mejorar el nivel de ingresos del trabajo y las condiciones laborales, cuando existen políticas públicas consistentes, es una vía además de mejorar la equidad de género que se determina en este espacio.

En cuarto lugar, la existencia de la renta básica puede estimular que determinados sectores de la fuerza de trabajo se retiren del mercado laboral. Tal es el caso, por ejemplo, como se mencionaba anteriormente, de los estudiantes. Algo similar podría suceder con las personas mayores, que permanecen activas en el mercado de empleo solamente por la necesidad de complementar sus ingresos. Además de contribuir a equilibrar la situación de oferta y demanda laboral, esto implica una mejora en la calidad de vida de las personas que permanecen en el mercado laboral por mera necesidad económica.

V. LA RENTA BÁSICA, LAS ACTIVIDADES SOCIALMENTE ÚTILES Y LA DISTRIBUCIÓN DEL TIEMPO DE TRABAJO

Como se mencionó anteriormente, una parte de la literatura sostiene que la renta básica puede pensarse como una remuneración a las actividades social-

mente útiles que realizan las personas y que no son reconocidas, y por tanto remuneradas, mercantilmente. Esto puede incluir, entre otras, las actividades vinculadas con la formación y la capacitación, y el trabajo de cuidado realizado al interior de los hogares.

Esta perspectiva, en realidad, se vincula con el espacio que la renta básica abre a la posibilidad de una concepción más amplia del trabajo. Es decir, la renta básica viene a recuperar el sentido mismo de la ocupación, esto es, de las actividades que realizan las personas, que tienen una utilidad social y que no siempre son valoradas en el mercado de trabajo mercantil. En este sentido, la renta básica promueve el derecho a la ocupación de las personas, es decir, a vivir según el sentido propio de la ocupación, en lugar de reivindicar el derecho al empleo que en otros arreglos institucionales adopta la forma de la obligación de trabajar en cualquier tipo de empleo.

El hecho de reconocer y valorar otras actividades además de las que se realizan estrictamente en el ámbito mercantil, va de la mano de la necesidad de discutir nuevas formas de organización del tiempo social. De este modo, la renta básica gana en potencialidad cuando se la combina con distintos mecanismos de distribución del tiempo de trabajo. Partiendo de la seguridad económica brindada por el ingreso básico, las per-

sonas pueden elegir distintos arreglos ocupacionales con menos restricciones, incluyendo el trabajo mercantil a tiempo completo o parcial, el trabajo doméstico o de cuidado, actividades de capacitación e inclusive el ocio. Desde esta visión, la renta básica puede conducir a una distribución más equitativa del ingreso, el trabajo remunerado, el trabajo de cuidado de las personas y el tiempo libre, entre varones y mujeres.

Desde esta perspectiva se sugiere que la renta básica funcionaría como un «estipendio de emancipación», y mejoraría la fuerza negociadora de las mujeres, sobre todo si son pobres, o si tienen escasa cualificación, frente a sus empleadores y frente a sus esposos, y alentaría a los varones a procurar empleos de tiempo parcial y ocuparse de parte de las tareas del hogar.

En síntesis, la propuesta de la renta básica aparece como una alternativa innovadora, provocadora y estimulante frente a las nociones más difundidas y tradicionales. Por sí sola, no permite garantizar la mejora en las condiciones en el mercado de empleo y la situación de equidad de género. Pero en integración con políticas públicas consistentes, se transforma en una herramienta potente para permitir que las personas gocen de vidas más libres, con mayores oportunidades de elección, y con una distribución más justa del trabajo y del ingreso.