

The 13th International Congress of the Basic Income

Earth Network

Universidade de São Paulo, Brazil

June 30, July 1-2, 2010

LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS NO
CONTRIBUTIVAS: OPCIONES Y CRITERIOS DE
LEGITIMIDAD

Dr. José Miguel Busquets
Universidad de la República
Instituto de Ciencia Política

Índice

Introducción.....	3
1. La teoría de la Escuela de Negociación de Harvard.....	3
2. Las transferencias monetarias no contributivas: concepto y evidencia empírica.....	4
3. Las transferencias monetarias no contributivas como política social: opciones en el debate.....	5
4. Criterios de legitimidad en el caso de las variantes de la renta básica universal.....	8
Cuadro 1. Costo fiscal bruto.....	10
Cuadro 2. Costo fiscal neto.....	10
Cuadro 3. Costo estimado para la implementación de la renta básica en Uruguay.....	12
5. Conclusiones.....	14
Bibliografía.....	15

Introducción

La ponencia examina las transferencias monetarias no contributivas en general y los diferentes caminos de negociación e implementación de la renta básica universal en América Latina, a través del lente analítico de la Escuela de Negociación de Harvard (HSN).

El primer capítulo, en el que se explicará brevemente el esquema analítico de la HSN, estará centrado en los elementos que tienen que ver con la sustancia, más concretamente, en las opciones y los criterios de legitimidad.

En el segundo capítulo se presentará, conceptual y empíricamente, el objeto de estudio: las transferencias monetarias y las diferentes modalidades en algunos países de América Latina. A los efectos de la presentación conceptual, se utilizó la tipología de políticas sociales desarrollada por Aldo Isuani, para mostrar a las transferencias monetarias como un subtipo de política pública social.

En el tercer capítulo se analizarán las ventajas y desventajas de las diferentes opciones de las transferencias monetarias no contributivas que son usadas en la literatura (Philippe Van Parijs, Milton Friedman, Ruben Lo Vuolo), en la propuesta de los organismos internacionales, como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y, finalmente, en la experiencia de las políticas sociales en Uruguay, en la región y en el mundo (universalidad *versus* selectividad, condicionalidad *versus* incondicionalidad, empezando por los niños y ancianos).

En el cuarto capítulo se examinarán los diferentes criterios de legitimidad de las distintas opciones de transferencias monetarias no contributivas universales (completas o parciales): tradiciones teóricas (Paine, Fourier, Spencer, George, Bertrand Russel, etc.), informes de expertos acerca de los estudios financieros (Presworski, Lo Vuolo, Raventós y Lorenzelli) y los casos conocidos de Alaska y Namibia.

En el último capítulo se analizarán las fortalezas y debilidades de las opciones de transferencias monetarias no contributivas, según la presentación de criterios de legitimidad que podrían ser utilizados.

1. La teoría de la Escuela de Negociación de Harvard

En este primer apartado se presenta el esquema analítico de la HSN, cuyo enfoque utiliza siete elementos, a saber: intereses, opciones, criterios de legitimidad, alternativas,

compromiso, comunicación y relación.¹ Los primeros cinco elementos tienen que ver con la sustancia en un proceso de negociación, mientras que los últimos dos, con el proceso.

A los efectos de esta ponencia se repasarán y utilizarán conceptualmente dos elementos que tienen que ver con la sustancia: las opciones y los criterios de legitimidad.

Las opciones son todas las ideas, posibilidades, soluciones y caminos que están sobre la mesa de la negociación como potenciales acuerdos. En este caso, las diferentes modalidades de transferencias monetarias no contributivas.

Los criterios de legitimidad son objetivos, ajenos a la voluntad de las partes, que hacen que el acuerdo sea sentido como justo. Estos pueden ser la existencia de precedentes, las tradiciones filosóficas y los informes de expertos.

2. Las transferencias monetarias no contributivas: concepto y evidencia empírica

En este apartado se presentarán las transferencias monetarias no contributivas como un subtipo de política social. Asimismo, se harán algunas anotaciones en cuanto a la evidencia empírica en la región y en el Uruguay.

Las tipologías sobre políticas públicas sociales incluyen siempre la opción de transferencias monetarias y la de servicios sociales, entre otras.

Dentro de las transferencias monetarias, la literatura se divide entre las transferencias monetarias directas, características de los distintos programas de seguridad social, y las transferencias monetarias indirectas, en cuyo caso el ejemplo son los subsidios.

Dentro de las transferencias monetarias directas, las opciones son: las transferencias monetarias contributivas o las transferencias monetarias no contributivas.

Al conocido dilema entre transferencias monetarias y servicios, se agrega la disyuntiva entre transferencias monetarias contributivas y transferencias monetarias no contributivas.

En la gran mayoría de los países de América Latina ha habido recientemente una expansión importante de programas de transferencias monetarias no contributivas, de tipo focalizado y condicionado. Al menos 16 países cuentan con programas de ese tipo,

¹ Sobre el tema puede leerse, además, del clásico *Sí, de acuerdo. Cómo negociar sin ceder*, de Roger FISHER, William URY y Bruce PATTON, *La cara humana de la negociación*, del Dr. Julio DECARO.

que llegan a más de 70 millones de latinoamericanos. Sin embargo, ningún programa alcanza el 1 % del PBI.

En algunos países como Uruguay ese tipo de programas existían, pero ahora se han extendido moderadamente.

Uruguay tiene, desde 1919, un programa de pensión a la vejez, que es de transferencias monetarias no contributivas y que en el 2008 se amplió mediante el programa de asistencia a la vejez (ley 18241).

Asimismo, las tradicionales asignaciones familiares, que eran transferencias monetarias contributivas, en 1999, fueron focalizadas en aquellos trabajadores de menores ingresos y, posteriormente, en 2004 y en 2007 (ley 18227), fueron ampliadas y transformadas en transferencias monetarias no contributivas.

3. Las transferencias monetarias no contributivas como política social: opciones en el debate

En este capítulo se analizarán las distintas opciones de transferencias monetarias no contributivas: renta básica universal, impuesto negativo a los ingresos, programas de ingresos mínimos y programas de transferencias monetarias no contributivas condicionadas. Sobre las distintas opciones, se darán cuentas de ventajas y desventajas anotadas por la literatura.

3.1. Renta básica universal

La renta básica universal, también llamada asignación universal o ingreso ciudadano, ha sido definida como una renta que se le asigna, universal e incondicionalmente, a cada persona. No es necesario trabajar, ni ser incapaz, ni haber contribuido, ni estar desempleado, ni ser pobre.²

Sobre esta modalidad de transferencia monetaria no contributiva se han mencionado las siguientes ventajas: elimina los problemas de estigmatización; brinda mayor flexibilidad al mercado de trabajo, pero con una adecuada protección para el trabajador; admite otro reparto entre el trabajo remunerado, el doméstico y el voluntario; permite una mayor posibilidad de iniciativas emprendedoras; retiene a los jóvenes en el sistema educativo; brinda a los ancianos la posibilidad de retirarse del

² VAN PARIJS, Philippe. *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo*, Paidós, 1996. La propuesta tiene variantes según se considere como umbral la pobreza absoluta o relativa, o bien lo máximo posible.

mercado; permite el aumento de las remuneraciones en trabajos no atractivos, la reducción de horas extras y la búsqueda de nuevos empleos; evita la denominada trampa de la pobreza y el desempleo; y, finalmente, aumenta la libertad.³

Por otra parte, los críticos a esta modalidad de política social han sostenido: que sería un desperdicio de dinero en los sectores de altos ingresos; financieramente no sería manejable y traería aparejado un incentivo a no trabajar.⁴

3.1.1. Renta básica universal según tramos de edad

Otra modalidad que ha comenzado a ser vista como un camino posible para instalar gradualmente la renta básica universal e incondicional para todos, es comenzar por los niños, por las personas mayores de edad o por ambos. Este es el camino que ha estado en el debate recientemente en la Argentina⁵ y cuenta con importantes precedentes, si se toman como ejemplos las pensiones universales no contributivas que otorga Holanda y en el caso de Canadá desde 1951.

3.1.2. Renta básica universal según niveles de ingreso

La implementación de una renta básica universal que empiece por los más pobres ha estado asociada al camino de Brasil. Desde enero de 2004 fue sancionada por el presidente Lula una ley que instituye la renta básica universal.

La población objetivo, según la ley 10835, son todos los brasileros y extranjeros que hayan vivido los últimos cinco años en el país. Sin embargo, la ley prevé que se comience a otorgar gradualmente la transferencia monetaria y se comience por aquellos de menores ingresos.

³ PÉREZ, Cristian: «Propuestas universales de distribución del ingreso. Una revisión normativa», *Cuadernos del Claeh*, n.º 91, noviembre de 2005. En este interesante trabajo se examina de forma comparada a la propuesta de la renta básica universal, la del “Subsidio de Capital único” (*Stakeholder Society*) formulada por Bruce Ackerman y Anne Alstott.

⁴ Para una contestación fundada a estas críticas puede leerse: *Universalismo básico y el futuro de la seguridad social en la región*, de Evelyne HUBER.

⁵ Los proyectos de ley de la diputada Elisa Carrió, particularmente el concebido para la infancia y luego el decreto de Necesidad y Urgencia 1602, del 29 de octubre de 2009. La asignación por hijo ha sido evaluada. por Ruben Lo Vuolo y por la Red Argentina de Ingreso Ciudadano, como un avance. pero con varias objeciones críticas fundadas en la distancia de la medida con la modalidad del ingreso ciudadano.

3.2. Impuesto negativo a los ingresos

El impuesto negativo a los ingresos supone una política social basada en una transferencia monetaria no contributiva de carácter focalizado. Al igual que la modalidad anterior, puede utilizar la política fiscal como instrumento de política social. Concretamente, las personas o las familias con ingresos por debajo de un determinado nivel en su declaración de impuestos reciben transferencias de efectivo. Esta modalidad tiene mucho parecido con los programas de renta condicionada con comprobación de recursos, sin embargo, la prueba de elegibilidad es automática mediante la declaración de impuestos.

Sobre esta modalidad se han indicado como ventajas: la diferenciación con la filantropía y que legitima las auditorías impositivas para todos los contribuyentes.

3.3. Programas de ingresos mínimos en Europa

Estos son programas de ingresos condicionados a ciertos requisitos, con diferentes niveles de prestación.

Entre ellos, se encuentran: el National Assistance del Reino Unido de 1948, el Huoltoapu de 1956, el Sociolhjãlp de 1957, el Sozialhilfe de Alemania de 1961, el Bijstand de Holanda de 1963, el Minimex de Bélgica de 1974, el Supplementary Welfare Allowance de 1977, el Revenu Minimum Garanti de Luxemburgo de 1986 y el RMI (Revenu Minimum D'Insertion) de Francia de 1988.

Muchos autores han afirmado que es mucho mejor su existencia que su inexistencia. Sin embargo, los críticos han sostenido que estos programas tienen las siguientes desventajas: hacen caer a sus beneficiarios en la trampa del desempleo, estigmatizan y tienen altos costos administrativos.

3.4. Programas de crédito tributario para bajos salarios

Los programas de crédito tributario para bajos salarios, aparecieron primero en los Estados Unidos con el Earned Income Tax Credit (1974), luego en Reino Unido con el Working Families Tax Credit (en 1997) y en Francia con el Prime pour L'Emploi (2001). Estos han tenido como objetivo, según analistas: fortalecer los estímulos para el

acceso al mercado de empleo y mejorar la situación financiera de los trabajadores pobres.⁶

3.5. Programas de transferencias monetarias condicionadas

Los programas de transferencias monetarias condicionadas están siendo adoptados a un ritmo prodigioso. Prácticamente todos los países de América Latina cuentan con un programa de este tipo. Fuera de América Latina, hay programas en Bangladesh, Indonesia y Turquía; y programas piloto en Camboya, Malawi, Marruecos, Pakistán y Sudáfrica, entre otros. Estos programas apuntan a utilizar dinero en efectivo, condicionado a la asistencia al sistema educativo.

Estos programas, al igual que los anteriores, han mejorado las situaciones de pobreza, han permitido legitimar las transferencias monetarias como una orientación de política social y han abierto un debate sobre un posible camino a programas más ambiciosos, como la renta básica universal. Sin embargo, estigmatizan y no logran resolver las trampas del desempleo y de la pobreza.

4. Criterios de legitimidad en el caso de las variantes de la renta básica universal

En este cuarto apartado se examinarán brevemente los diferentes criterios de legitimidad de algunas de las opciones de transferencias monetarias no contributivas de carácter universal existentes: tradiciones filosóficas (Paine, Fourier, Spencer, George, Bertrand Russel, etc.), informes de expertos con estudios financieros (Presworski, Lo Vuolo, Raventós y Lorenzelli) y algunos de los casos conocidos, como Alaska y Canadá.

4.1. Tradiciones filosóficas

Una primera fuente de legitimidad radica en las diferentes tradiciones filosóficas y teóricas que permiten fundamentar criterios éticos de justicia.

En primer término, le corresponde a Philippe Van Parijs el mérito de haber rescatado el pensamiento de Paine y su criterio ético de la equidad, el que se complementa como fundamento del Estado de bienestar, con los criterios éticos del seguro en Bismarck y de la solidaridad en Beveridge.

⁶ Esta caracterización está tomada de *Renta básica de ciudadanía. Argumentos éticos e económicos*, de Yannick VANDERBORGH y Philippe VAN PARIJS.

El planteo de la equidad de Paine (1737-1809) supone la necesidad de gravar la tierra y redistribuirla incondicional y universalmente, mediante una pensión anual uniforme a los 50 años.

En segundo lugar, se le ha agregado por los proponentes de la renta básica⁷ el pensamiento de Fourier, Spencer, George y Bertrand Russell, entre otros.

4.2. Informes de expertos

Una segunda fuente de legitimidad, que se ha desarrollado en un conjunto importante de estudios los últimos años, se ha concentrado en examinar la viabilidad económico-financiera de la propuesta.

El primer estudio sobre la viabilidad financiera de una renta universal fue desarrollado por Adam Przeworski,⁸ a fines de los ochenta. En él contestó la interrogante de si son suficientes los ingresos fiscales.

En primer término, consideró la renta media como subsidio universal suficiente para atender las necesidades fundamentales. En segundo lugar, del examen que hizo de los países de la OCDE resultaron tres casos distintos, a saber:

a) En Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega y Suiza, bastarían los ingresos generales del gobierno para financiar la subsistencia.

b) En Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Irlanda, Italia y el Reino Unido, tendrían que elevar los ingresos fiscales menos del 10 % del PBI.

c) En Estados Unidos tendrían que aumentar más los impuestos.

Pero es necesario modificar estos cálculos, ya que los gobiernos gastan entre un 10 y 20 % del PBI en actividades distintas al suministro de servicios de asistencia social y a las transferencias de rentas. Asimismo, habría que tener en cuenta los programas patrocinados por el gobierno y financiados privadamente, así como los programas exclusivamente privados.

Habría que sumar estas cantidades al 50 % que se necesita para los subsidios universales de subsistencia. Por lo que un tercio parece ser el mejor cálculo de la parte del PBI gastada en los países de la OCDE. Finalmente, el autor del estudio sostiene que se

⁷ RAVENTÓS, Daniel: *Las condiciones materiales de la libertad*, 2007; VANDERBORGHT, Yannick y VAN PARIJS, Philippe: *Renta básica de ciudadanía*, 2006.

⁸ *La viabilidad de los subsidios universales en el capitalismo democrático*, en Zona Abierta, pp. 46-47, 1988. En esta Zona Abierta puede encontrarse un interesante debate entre los integrantes del grupo de marxistas analíticos sobre la propuesta de la asignación universal.

necesitaría un aumento de los impuestos cercano a un 20 % del PBI para implementar la asignación universal.

El segundo estudio sobre la viabilidad financiera de una renta básica universal (ingreso ciudadano)⁹ fue realizado por Ruben Lo Vuolo¹⁰ para la Argentina. Sus estimaciones incluyen el costo bruto, los ahorros por programas eliminados o reducidos y el costo fiscal neto.

Cuadro 1. Costo fiscal bruto

Asignación básica universal (Argentina)		
	Costo fiscal bruto (base individual, % del PBI)	Costo fiscal bruto (base familiar, % del PBI)
Adultos mayores (≥ 65)	2,07	1,83
Adultos (18 a 65)	8,17	6,63
Niños y jóvenes (<18)	3,01	2,51
Costo fiscal bruto (total población)	13,25	10,97

El costo fiscal bruto suma las asignaciones universales más la nueva gestión administrativa. Las asignaciones pueden entregarse o bien a cada individuo o a cada familia (base individual y base familiar). El cuadro 1 distingue entre adultos mayores, adultos y niños-jóvenes, y puede verse la influencia diferente de cada grupo social.

Cuadro 2. Costo fiscal neto

Asignación básica universal (Argentina)		
	Asignación universal base individual (en % del PBI)	Asignación universal base familiar (en % del PBI)
Costo fiscal bruto (total población)	13,25	10,96
Ahorros fiscales (total población)	-2,9	-2,9
Costo fiscal neto (total población)	10,35	8,06

⁹ Esta propuesta vincula el ingreso ciudadano con la pobreza, por línea de ingresos.

¹⁰ *Pobreza y políticas de sostenimiento del ingreso. Asistencialismo focalizado vs. ingresos básicos universales*, CIEPP, 1998. Los cálculos realizados son con datos del año 1996.

Lo Vuolo estima los ahorros fiscales por programas de asignaciones eliminados o reducidos en 2,9 % del PBI, por lo cual el ahorro fiscal debe deducirse del costo fiscal bruto, y da el costo fiscal neto (ver cuadro 2). En base individual será 10,35 % del PBI.

Un tercer informe reciente de la CEPAL¹¹ propone fortalecer el sistema de protección social mediante la universalización de los programas de pensiones, y realiza la estimación del costo de la propuesta.

Brindar una pensión focalizada que permita reducir a la mitad la incidencia de la pobreza en la población de mayores de 65 años cuesta, en promedio, en América Latina, un 0,9 % del PBI. Mientras que una pensión universal, no focalizada, destinada a todos los habitantes, con el objetivo de reducir la pobreza a la mitad, tendría, en América Latina, un costo equivalente de un 2 % del PBI, promedialmente.

En Uruguay, el costo de esa pensión focalizada a los mayores de 65 años sería de 0,1 % y el equivalente universal costaría 3,1 % del PBI.

Un cuarto conjunto de informes ha sido desarrollado para el caso de España, a saber:

La propuesta de Jordi Arcarons, Alex Boso, José Antonio Noguera y Daniel Raventós¹² supone un pago de 5414 euros por adulto y 2707 euros para los menores de 18 años. Esta cifra era equivalente a 12 pagos del salario mínimo interprofesional en España, en el 2003.

La otra propuesta es de Luis Sanzo y Rafael Pinilla.¹³ La renta básica se entiende suficiente para satisfacer las necesidades básicas; es acompañada por un sistema de bonificación al empleo. La estimación de costo que se agregaría es de 1,67 % del PBI. La renta básica para un adulto sería 4320 euros anuales, en tanto que para los menores se estima en 1320 euros.

Recientemente se ha divulgado una muy interesante estimación desarrollada por el economista Marcos Lorenzelli,¹⁴ sobre la aplicación de la renta básica en el Uruguay. El autor explora dos escenarios: uno donde el ingreso está garantizado a toda la población y otro donde está garantizado a toda la población menor de 18 años y a todos los mayores de 65 años. Asimismo, considera que cada escenario se da con una hipótesis de

¹¹ CEPAL: *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, 2006. Los datos son sobre las encuestas de hogares del 2002.

¹² RAVENTÓS, Daniel y otros: *La renta básica de ciudadanía*, Barcelona, Mediterránea, 2005.

¹³ FUNDACIÓN ALTERNATIVAS: *La renta básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social*, Documento de Trabajo 42/2004.

¹⁴ LORENZELLI, Marcos: «Viabilidad económica y fiscal de la renta básica. Impactos posibles en el mercado de empleo», en *Renta básica universal: derecho de ciudadanía*, MIDES, 2008.

mínima y otro de máxima. La hipótesis de mínima: otorgar lo equivalente a la línea de indigencia, o sea una canasta básica alimentaria, a los adultos y el 60 % a los menores. La hipótesis de máxima: otorgar lo equivalente a la línea de pobreza, o sea la canasta básica total, a los adultos y un 60 % a los menores.

Cuadro 3. Costo estimado para la implementación de la renta básica en Uruguay

	Espacio fiscal necesario	Espacio fiscal actual	Diferencia (actual-necesario)
1. ^a posibilidad	9,66 % PBI	6,44 % PBI	-3,22
2. ^a posibilidad	28,99 % PBI		-22,55
3. ^a posibilidad	3,31 % PBI		3,13
4. ^a posibilidad	9,92 % PBI		-3,48

Fuente: LORENZELLI, Marcos: «Viabilidad económica y fiscal de la renta básica. Impactos posibles en el mercado de empleo», en *Renta básica universal: derecho de ciudadanía*, MIDES, 2008.

La primera posibilidad es el escenario 1, con una hipótesis de mínima; la segunda posibilidad es el escenario 1, con una hipótesis de máxima; la tercera posibilidad es el escenario 2, con una hipótesis de mínima; y la cuarta posibilidad es el escenario 2, con una hipótesis de máxima.

El autor calcula que actualmente el volumen de transferencias monetarias de fuente fiscal o no contributiva alcanza al 6,44 % del PBI. De allí, que existe una posibilidad como la tercera que no supondría un aumento fiscal. Asimismo, el estudio deja planteado un dilema entre otorgarla a toda la población con una hipótesis de mínima o bien otorgarla a los menores y los adultos mayores en una hipótesis de máxima. En mi opinión, la primera opción parece más adecuada, porque luego podría aumentarse, de acuerdo con las condiciones fiscales del país. Por último, a los costos fiscales estimados bien podrían restárseles algunos posibles ahorros administrativos.

4.3. Precedentes

Respecto a los antecedentes de la formulación de políticas públicas, sean completas o parciales, el caso más conocido de renta básica universal completa es Alaska, mientras que el caso más divulgado de renta básica universal parcial es el de las pensiones de Canadá, al que se le puede agregar el caso de Bolivia.

4.3.1. Alaska y Namibia

En Alaska existe una transferencia monetaria no contributiva que se paga anualmente, en forma universal, a todos los habitantes. Los recursos se originan en un fondo permanente que proviene de la renta petrolera y mineral.¹⁵

La propuesta fue aprobada en los setenta mediante un referéndum popular. Logró 76.000 votos favorables y 38.000 en contra. En esa época, el Estado tenía aproximadamente 300.000 habitantes.¹⁶

En el 2008, con 611.000 habitantes, se distribuyeron 2069 dólares por persona por año, lo que convirtió a este Estado en el más igualitario de los Estados Unidos.

Por otra parte, desde enero de 2008 se inició, en Namibia, concretamente en la villa rural de Otjivero/Omitara, una experiencia piloto durante dos años. Esta se financió con el apoyo de los sindicatos de Alemania e involucró, aproximadamente, a 1000 personas, que recibieron un pago mensual de aproximadamente unos 12 dólares.

Los estudios realizados están mostrando un impacto positivo en indicadores sociales y económicos, como en la autoestima de los participantes.

La Coalición de Namibia para la Renta Básica, que tiene al obispo Dr. Zephanian Kameeta, resolvió dar continuidad al proyecto, después de enero de 2010.¹⁷

4.3.2. Canadá y Bolivia

Desde 1951, en Canadá hay un programa federal de pensión universal y no contributivo, en el que la única exigencia es haber cumplido 65 años, ser ciudadano canadiense o residente legal.

En Bolivia hay un programa de pensión no contributiva universal, que se otorga a toda la población de 60 o más años, sin tener en cuenta su ingreso, incluso puede percibir otra pensión, aunque en ese caso se reduce en un 75 %.

Otros ocho países en las Américas tienen pensiones no contributivas, pero focalizadas: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Panamá y Uruguay.¹⁸

¹⁵ Este fondo evolucionó de mil millones de dólares en 1980 a 32 mil millones de dólares en el 2005. En el 2008 llegó a 40 mil millones.

¹⁶ SUPPLY, Eduardo Matarazzo: *Renta básica de ciudadanía. La respuesta dada por el viento*, Brasilia, 2008.

¹⁷ Ver: <<http://www.bignam.org>>.

¹⁸ MESA-LAGO, Carmelo: «Presente y futuro de los sistemas de pensiones públicos y privados frente a la crisis mundial», en el XXVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo, ISLSSL, 2010.

El menor monto de la prestación es en el caso de Bolivia: 26 dólares mensuales, lo que ha motivado el comentario de asociar la universalidad a lo modesto de la prestación.¹⁹

Se puede confirmar una correlación en estos nueve casos, sin embargo, no parece acertado asegurar que necesariamente la universalidad se asocie a la modestia de la prestación: primero, por la posibilidad del ahorro administrativo y segundo, porque debe observarse no sólo el gasto de la prestación monetaria, sino la posibilidad de corregirla a través del sistema tributario.

5. Conclusiones

1. Existen varias opciones de transferencias monetarias no contributivas. Asimismo, la propuesta de la renta básica universal e incondicional (completa) tiene variantes según se considere la pobreza absoluta o relativa como umbral o lo más elevado posible.

2. Hay distintos caminos graduales para implementarla, desde los que piensan en la opción del impuesto negativo a los ingresos, los que experimentan con prestaciones muy modestas como en Namibia, los que han propuesto comenzar por los hogares de menores ingresos, como es el caso de Brasil, o los que han privilegiado la infancia y los mayores de edad, como en el caso de Argentina. En el caso de los mayores de edad, hay experiencias de pensiones universales no contributivas en varios países (Bolivia, Canadá y Holanda).

3. Asimismo, existe una importante tradición filosófica sobre el fundamento ético de la equidad como criterio de justicia, más allá del seguro y de la solidaridad.

4. Por último, han aparecido nuevos estudios financieros (por ejemplo, en Argentina, España y recientemente en Uruguay) que muestran que en muchos casos iniciar un camino de implementación de la renta básica no está lejos de las posibilidades fiscales de los Estados.

Cualquiera sea el camino de la implementación de la renta básica universal, debe ser un camino político, el que requiere que las distintas opciones consideradas cuenten con buenos criterios de legitimidad, a los que deben agregarse, entre otros, evaluaciones de impacto de la complementariedad positiva de las transferencias monetarias no

¹⁹ CEPAL: O. cit.

contributivas universales con los servicios, como la mejor forma de derrotar a la pobreza y la desigualdad y desarrollar la libertad²⁰.

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL: *Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*, 2007.
- CEPAL: *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, 2006.
- DECARO, Julio: *La cara humana de la negociación*, Mc Graw Hill, 2000.
- FISHER, Roger: *Sí, de acuerdo. Cómo negociar sin ceder*, Editorial Norma, 1981.
- HUBER, Evelyne: *Universalismo básico y el futuro de la seguridad social en la región*, mimeo, 2006.
- LORENZELLI, Marcos: «Viabilidad económica y fiscal de la renta básica. Impactos posibles en el mercado de empleo», en *Renta básica universal: derecho de ciudadanía*, MIDES, 2008.
- LO VUOLO, Ruben; *Pobreza y políticas de sostenimiento del ingreso. Asistencialismo focalizado vs. ingresos básicos universales*, CIEPP, 1998.
- MESA-LAGO, Carmelo: «Presente y futuro de los sistemas de pensiones públicos y privados frente a la crisis mundial», en el XXVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo, ISLSSL, 2010.
- PÉREZ, Cristian: «Propuestas universales de distribución del ingreso. Una revisión normativa», *Cuadernos del Claeh*, n.º 91, noviembre de 2005.
- PINILLA, Rafael y SANZO, Luis: «Para una reforma del sistema fiscal de protección social», Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 42/2004.
- PREZWORSKI, Adam: «La viabilidad de los subsidios universales en el capitalismo democrático», en *Zona Abierta*, 1988.
- RAVENTÓS, Daniel y otros: *La renta básica de ciudadanía*, Barcelona, Mediterránea, 2005.
- *Las condiciones materiales de la libertad. El viejo topo*, 2007.
- SUPPLY, Eduardo Matarazzo: *Renta básica de ciudadanía. La respuesta dada por el viento*. Brasilia, 2008.
- VAN PARIJS, Philippe. *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo*, Paidós, 1996.
- y VANDERBORGHT, Yannick: *Renta básica de ciudadanía*, Civilização Brasileira, 2006.

²⁰ No existe acuerdo entre muchos de los proponentes en los intereses que lograría satisfacer una propuesta como la renta básica universal. Mirado desde el proceso de político de negociación, eso no debería verse como un problema, sino como una potencialidad de la propuesta.