



Ingreso Ciudadano: ¿Una contribución a la autonomía económica de las mujeres en América Latina?

Documento de síntesis*

*Este documento es una síntesis del estudio elaborado por la consultora boliviana Flavia Marco Navarro para Oxfam en Guatemala y Oxfam en Honduras en mayo de 2021

Presentación

La reducción de las desigualdades y el enfoque feminista son dos elementos clave que han orientado el quehacer y los procesos de influencia de Oxfam a nivel de la Confederación. Si bien en años anteriores, en el ámbito de la reducción de la desigualdad económica, había habido un énfasis en asuntos tributarios, el ingreso ciudadano (o renta básica universal) como medida de protección social ha ganado prominencia en tiempos recientes, sobre todo en el contexto de la crisis provocada por la pandemia del COVID-19.

Para el trabajo de Oxfam en los países centroamericanos, principalmente en Guatemala, ya constituía un enfoque de trabajo importante y una apuesta para afrontar los problemas sociales predominantes en la subregión: la desnutrición crónica infantil y la pobreza extrema. Además, dada la intersección de la desigualdad económica y la desigualdad de género, así como la necesidad de visibilizar el trabajo reproductivo y de cuidados (incluyendo, pero no limitado al trabajo doméstico no remunerado), la protección social se ha vuelto un tema central en los empeños por transformar las relaciones de poder entre hombres y mujeres.

Identificamos, pues, una oportunidad para sintonizar ambos procesos e integrar, por un lado, propuestas de protección social con un enfoque en el ingreso ciudadano con propuestas emanadas del trabajo teórico de la economía feminista con un enfoque en la economía del cuidado, por el otro. Consideramos que esta apuesta representa una contribución a los procesos de influencia a nivel de los países y de la subregión para la reducción de las desigualdades económica y de género.

Apostarle conjuntamente a una innovación temática de especial relevancia para un mundo post-COVID-19, desde los países más golpeados de la subregión centroamericana, es clave para salir de los nudos que nos han impedido formular propuestas intersectoriales y, a pesar de experiencias históricas poco alentadoras, para no perder de vista que el Estado está para garantizarle todos los derechos a sus habitantes, por el simple hecho de ser ciudadanas y ciudadanos.

Objetivos

Los objetivos de este estudio sobre protección social con una perspectiva feminista eran:

1. Establecer los avances teóricos y conceptuales que se tienen en materia de ingreso ciudadano/renta básica universal/transferencias monetarias incondicionales desde una perspectiva feminista;
2. Analizar las experiencias de Estados que hayan implementado ese tipo de política, con mayor o menor éxito;
3. Identificar los logros y las lecciones aprendidas de las experiencias con la implementación de políticas de protección social en términos de su impacto en las relaciones de género, inclusión, reducción de la pobreza y la desigualdad;
4. Determinar cuáles serían las características que un programa de ingreso ciudadano tendría que tener para que efectivamente pudiera considerársele como feminista, es decir, tendiente a transformar las relaciones de poder entre los géneros.

Desde el primer acercamiento al tema quedó claro que **uno de los elementos fundamentales de un modelo de protección social que abone la igualdad de género, es el pago individual, incondicional y universal**. Es por ello que al final el estudio se centró en el ingreso ciudadano (IC) o renta básica universal (RBU), la única opción dentro del “menú” de políticas de protección social que cumple con todos estos criterios.

Se considera que la implementación de un ingreso ciudadano en Centroamérica aportaría a la gobernabilidad como también a la cohesión social, entendida como la dialéctica entre los mecanismos de inclusión social, sobre todo las políticas públicas, y la reacción, la respuesta, que tales mecanismos generan en una población, que se traduce en un sentido de pertenencia. Constituiría también un aporte a la autonomía económica de las mujeres.

Conclusiones

1. Avances teóricos en materia de ingreso ciudadano/RBU desde una perspectiva feminista

Hay poca producción teórica feminista sobre el ingreso ciudadano mientras que los referentes teóricos en materia de ingreso ciudadano/RBU no han incorporado los aportes del acervo feminista. Es decir, que no ha habido mucho diálogo entre quienes estudian la protección social y quienes apuestan por políticas públicas que reducen la desigualdad de género.

En Centroamérica parece prevalecer un sentimiento de ajenidad con respecto al tema, lo cual puede obedecer a obstáculos culturales de descrédito de lo público y desconfianza en el Estado. A esto se suma que desde el feminismo se suele priorizar lo más urgente que tiene que ver con la preservación de la vida y todo aquello que atraviesa los cuerpos de las mujeres—es decir, la violencia y los derechos sexuales y reproductivos—dejando de lado otros temas como lo relativo a la seguridad social y la protección social y, en consecuencia, debates como el del ingreso ciudadano. Además, el ingreso ciudadano se percibe como un tema académico y distante. Sin embargo, otros temas áridos como los presupuestos con un enfoque de género sí han entrado en los feminismos de la región, por lo que habría que reflexionar al respecto.

Desde nuestra perspectiva, **los aportes teóricos del ingreso ciudadano son compatibles con la apuesta de la economía feminista desde que basan el origen del derecho al ingreso en el estatus ciudadano de las personas**, a diferencia de aquellos derechos o prestaciones basados en su estatus laboral. En este último caso, se ven en una situación de exclusión aquellas personas que tienen una inserción laboral informal, en su mayoría mujeres, y aquellas personas que están fuera del mercado laboral por dedicarse a los trabajos de cuidado y domésticos no remunerados, casi en su totalidad mujeres.

Un **ingreso ciudadano por sí solo no sería género-transformativo**, pero sus potenciales efectos positivos sobre

la equidad de género se derivan de **su contribución a la autonomía económica de las mujeres**, eventualmente con consecuencias en otras áreas: el incremento de su poder al interior de las familias y la mejora de condiciones de trabajo de las trabajadoras por cuenta propia.

Las aprensiones o potenciales efectos negativos tienen que ver con el **desincentivo a la participación laboral de las mujeres y con el reforzamiento de los roles de género** que podría derivar de que las mujeres se queden en sus hogares a cuidar de manera gratuita, ya que cuentan con un ingreso.

Para evitar este efecto indeseado, y de verdad apuntar a una transformación de las relaciones de poder entre hombres y mujeres, **se requieren otras políticas y acciones complementarias**: incentivos que promuevan el intercambio de roles en las parejas heterosexuales y que posibiliten mejores combinaciones y arreglos laborales-familiares. En el sentido expuesto actúan, para el sector formal del empleo, **la reducción de la jornada laboral y los permisos parentales, parentales y por razones de cuidado** que no sea crianza; así como los servicios públicos de cuidado, estos últimos benefician a las personas indistintamente de su situación laboral.

El objetivo del ingreso ciudadano o la RBU es garantizar el derecho a un ingreso, no más que eso. En el momento en que lo planteamos como compensación del cuidado no remunerado el panorama se complejiza. Primero porque si es una remuneración del cuidado no debiera pagarse a todos, solo a quienes cuidan. Segundo porque con ello empiezan los posibles efectos de perpetuación de roles de género y de desincentivo del empleo femenino.

Los derechos al cuidado y al ingreso sí pueden abordarse desde la interdependencia de derechos, tal como se mencionó en el primer apartado de este documento, no sea

que el ingreso ciudadano se convierta o se presente como un factor para mejorar la competitividad de la economía no monetaria, basada en la perpetuación de roles de género.

2. Lecciones aprendidas de los programas de transferencias condicionadas

En general más en Centroamérica, pero también en otros países de la región, la política social se centra en los programas de transferencias condicionadas (PTC). Estos han marcado un hito y se han convertido en lo más visible de la política de protección social, con compromisos presupuestarios variados, poblaciones destinatarias de millones de personas y adeptos de corrientes políticas distintas y hasta opuestas, siendo aplicados por gobiernos de derechas e izquierdas.

Estos programas han tenido impactos positivos en las vidas de las mujeres, en tanto ellas son las principales receptoras, sobre todo en las más pobres. **Sin embargo, las condicionalidades acuden a su rol de cuidadoras para garantizar el buen uso de los recursos, recargando su ya cargada jornada de trabajo total (trabajo remunerado más no remunerado) y convirtiéndolas en recurso humano gratuito para los gobiernos que intermedian entre los Estados y las familias.**

¿Porqué entonces los traemos a colación? Porque constituyen la primera experiencia sólida y extendida de asistencia monetaria a una gran parte de la población y nos dejan importantes lecciones.

Entre las lecciones que podemos extraer está que el marco conceptual y valórico es determinante. **No queremos beneficios sino derechos, no queremos disciplinar a la población, sino facilitar condiciones para la ciudadanía, no queremos sobrecargar a las mujeres, sino que los Estados promuevan su autonomía.** Además, identificamos una serie de problemas que han tenido estos programas (clientelismo político, corrupción, errores de exclusión, costosas burocracias) que están ligados a su condicionalidad y focalización—un ingreso ciudadano prescindiría de ambas.

Puntualizando:

- No es justo cargar a las mujeres con las condicionalidades, además es perjudicial para su autonomía y ejercicio de derechos y contribuye a perpetuar relaciones de poder patriarcales, cuyo mecanismo de disciplinamiento es la violencia;
- **Cuando las transferencias están destinadas a los hogares, las mujeres no se benefician**, aun cuando sea verdad que las mujeres han sido eficientes administradoras de esos recursos, han sido utilizados para solventar las necesidades del hogar y sus beneficiarios han sido los niños y las niñas;
- El clientelismo político es una constante, particularmente en Centroamérica;
- La caracterización socioeconómica de los hogares destinatarios es onerosa para los Estados.

3. Experiencias en América Latina de transferencias universales

Fuera de la región, la experiencia más estudiada es la de Finlandia donde se observan efectos positivos sobre las familias con niños y niñas pequeños y **un aumento de la participación laboral de las mujeres en estos hogares, en el contexto de un Estado de bienestar que provee servicios de cuidado.**

Si bien en América Latina no hay experiencias de ingresos ciudadanos o rentas básicas universales, sí hay dos experiencias con ya larga trayectoria de transferencias monetarias para personas mayores—individuales, universales, no condicionadas ni supeditadas al vínculo laboral. Se trata de programas donde el estatus ciudadano de las personas es el origen del derecho.

Curiosamente la Renta Dignidad de Bolivia, que se paga a todas las personas mayores de 60 años y la Pensión Alimentaria de Ciudad de México, que se paga a mayores de 68 años, a pesar de llevar cerca de 20 años de implementación no han sido tan estudiadas como los programas de transferencias condicionadas, menos aun desde una perspectiva de género.

En general, los estudios de género y feministas han abordado la seguridad social y la protección social los últimos quince

años en América Latina de forma muy tímida, no ha sido algo difundido. Esta fue la razón de que las feministas no reaccionamos con las primeras reformas privatizadoras de la seguridad social en la década de 1990: no conocíamos sus impactos negativos y más pronunciados en las mujeres (Marco, 2004). Esta puede ser la razón de la falta de atención recibida por estos programas en Bolivia y México.

Sí hay evidencias de los impactos de estos programas en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, a pesar de lo reducido de los montos de sus prestaciones, por lo que además se dificulta calificarlas como pensiones de vejez, debido a que no cumplen con el criterio de suficiencia (de las jubilaciones y pensiones) o de reemplazo del ingreso de la vida activa de las personas.

4. Características de un programa de ingreso ciudadano/RBU que contribuya a transformar las relaciones de poder entre hombres y mujeres

Por sí sola, una prestación, así sea un ingreso ciudadano, no transforma las relaciones de poder. No obstante, sí implicaría una mejora en la autonomía económica de las mujeres.

Desde las elaboraciones teóricas iniciales, el ingreso ciudadano nunca fue presentado como “política social” sino como un mero instrumento de la misma. Por ello, nunca se plantea el ingreso ciudadano como una panacea, ni como única medida de política social, sino que se asume que debe ir acompañada de políticas públicas en materia de salud, educación, vivienda, empleo y cuidado, entre otras. Paradójicamente, este es el motivo de la desconfianza y las aprensiones que se expresan desde el feminismo. En efecto, el conocimiento sobre esta propuesta quedó limitado a los sectores académicos sin llegar a los actores sociales, incluidas las feministas.

Una relectura feminista del ingreso ciudadano necesariamente conlleva un replanteamiento inicial enfático de este instrumento desde una aproximación integral de políticas públicas que incluyan salud, educación, empleo, vivienda, seguridad social y, sobre todo, los cuidados. **El ingreso ciudadano debe ir amarrado a una planificación de medidas para la**

reorganización social del cuidado, y más precisamente de ampliación de servicios estatales de cuidado.

Puntualizando, para tener el potencial de impactar positivamente en la desigualdad de género un ingreso ciudadano debe ser:

- **Una prestación individual.** Este es un elemento definitorio del ingreso ciudadano, pero dadas algunas confusiones detectadas se considera necesario puntualizarla. No se trata de una prestación para hogares sino para personas. Desde el momento en que se piensa en términos del hogar, pierde su potencial liberador.
- **Debe implementarse desde el nacimiento,** tanto porque las personas son titulares de derechos desde el nacimiento (y por ello las propuestas originales de ingreso ciudadano o RBU así lo consignan), como porque deben permitir afrontar los costos del cuidado.
- **No conviene plantear el ingreso ciudadano como una remuneración o compensación del cuidado no remunerado. Sí consideramos que la demanda de un ingreso ciudadano, desde su diseño hasta su implementación, debe ir atada a la demanda de una ampliación del rol del Estado como proveedor de los cuidados,** de manera que se evite la posible perpetuación de los roles de género imperantes. Una campaña a favor de un ingreso ciudadano debe incluir la necesidad del cambio cultural y de comportamientos que corresponde al rol de los hombres en el cuidado.
- En el planteamiento de un eventual ingreso ciudadano debe consignarse el rol del Estado como garante de derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, por lo que corresponde materializar ese rol en políticas sectoriales integrales e integradas.

Hacemos un llamado a que salgamos de los círculos académicos y de las personas convencidas, para llegar a todo tipo de público y dotar de legitimidad la demanda de un ingreso ciudadano. Debemos trabajar el lenguaje y el discurso de la propuesta para dotarlos de un sentido incluyente y emancipador.

Debemos aprovechar esta coyuntura en la cual confluyen la crisis sanitaria y las crisis económica, ambiental, social y del cuidado, agudizadas todas por la pandemia, pues representa un momento propicio para llevar a cabo reformas que entrañen nuevas prioridades y aspiraciones.

Además, hay que reconocer que estamos ante el momentum Biden; es decir, una puesta en escena de la reivindicación del rol del Estado y la expansión del alcance de las políticas sociales, con un fuerte componente discursivo pero también práctico, en el país más influyente en la región centroamericana.

Existen momentos definitorios en momentos de choque económico y político en que se abren ventanas de oportunidad política. Es importante que los actores que promuevan un ingreso ciudadano, convoquen ampliamente a la ciudadanía y extiendan a los actores involucrados el prestigio y la legitimidad derivada de la iniciativa, ya que ello genera confianza y refuerza dinámicas positivas y duraderas.

Siguiendo el ejemplo de otras experiencias latinoamericanas de pactos en torno a reformas sociales, hemos de recordar que el encuentro de actores políticos, equipos técnicos y sociedad civil es un requisito para la generación de consensos que superen las fronteras del espectro político y electoral. Las posibilidades de decantar una iniciativa aceptable para un mayor número de actores se amplían al recabar posiciones diversas, junto con saberes expertos, opiniones informadas y al sobrepasar las rivalidades derivadas de la correlación de fuerzas en las instancias de toma de decisiones.

