

Los Congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa de la congresista **Rocío Silva Santisteban Manrique**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso, proponen el siguiente proyecto de ley.

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA APROBACION DE UN BONO UNIVERSAL PARA AFRONTAR LA PANDEMIA DEL COVID19

Artículo 1.- Declárase de interés nacional y necesidad pública la aprobación de un bono de renta básica universal que se otorgará mientras dure la emergencia sanitaria, en el contexto de la pandemia COVID19, a todo ciudadano o ciudadana mayor de 18 años identificado con su documento nacional de identidad, evaluando la disponibilidad de los montos destinados a tal finalidad a través del Fondo de Estabilidad Fiscal, teniendo como base criterios de igualdad, sostenibilidad y urgencia.

Artículo 2.- El Poder Ejecutivo analizará las implicancias del otorgamiento del bono de renta básica universal priorizando aquellos ciudadanos y ciudadanas que no hayan recibido monto alguno de manera directa desde la declaratoria de emergencia sanitaria. Se excluyen de esta propuesta todos los trabajadores estatales con ingresos durante la pandemia, así como los trabajadores que se encuentren en la planilla mensual de pagos (PLAME) a cargo de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

Lima, 27 de mayo del 2020

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Justificación general

En el Perú la PEA llega a 16´ 776,000 de ciudadanos y ciudadanas, tanto asalariada como independiente (INEI-2018). Según última encuesta de IPSOS-Apoyo presentada el día 12 de abril del 2020, alrededor del 35% de mayores de 18 años habrían dejado de recibir ingresos, y tan sólo el 2% continúan recibiendo ingresos en los sectores D y 4% en el sector C a diferencia del 41% del sector A. Sumado a esta grave realidad que vivimos, debemos de tener en cuenta que el Perú posee un 72.4% de empleo informal (INEI-2018), agravándose más la situación en los empleos formales con la adopción de las últimas medidas que permiten la suspensión de la relación laboral.

Es la población de los sectores B, C, D y E quienes de manera expresa manifiestan sus preocupaciones y pedidos de solución frente a la falta de ingresos económicos. Dentro de estos grupos se encuentran taxistas, emprendedores independientes, profesores universitarios contratados, artistas y trabajadores de la cultura, trabajadoras del hogar desempleadas por la pandemia, jóvenes periodistas con recibo por honorarios y jóvenes trabajadores de call centers, canillitas, madres solas con hijos desempleadas, entre otros; un gran sector de millones de peruanos y peruanas no cubiertas por las medidas del Estado a través de los distintos bonos económicos otorgados desde que se inició la emergencia sanitaria. Al respecto, se sabe que estas subvenciones alcanzan a una séptima parte de un promedio de 24´ 804,140 de adultos con DNI según el padrón de electores hábiles (JNE -2020), o alrededor de la quinta parte de los 16´ 776,000 trabajadores (PEA). Sin embargo, todas estas retribuciones directas no alcanzan a ese 72.4% de peruanos y peruanas que se encuentran en la informalidad ni al 86% que no están trabajando. En otras palabras, todas las medidas adoptadas no cubren al total de 16 millones de trabajadores, muchos de ellos muy necesitados.

A través de la presente propuesta se exhorta a que el Ejecutivo contemple se entregue un bono de renta básica universal de una cantidad que permita la sobrevivencia durante el tiempo de la cuarentena a las y los ciudadanos adultos con DNI. Esta propuesta tiene su origen en el planteamiento efectuado por el reconocido economista y ex Presidente del Banco Central de Reserva, Óscar Dancourt¹, quien ha explicado que para dar viabilidad a esta acción inédita de una cuarentena universal estricta se requiere un fondo de S/. 16,000 millones que provendrían de los Fondos de Estabilidad Fiscal (FEF) anunciados ya por el gobierno en su pedido de Facultades Legislativas al Congreso. La emergencia nacional y las condiciones de vida de la población lo ameritarían.

A la propuesta de Dancourt se han sumado varios economistas (Pedro Francke, Kurt Burneo, entre otros) que sostienen la necesidad de permitir un bono de

¹ Diario La República, 28 de marzo del 2020.

sobrevivencia a una población cuyas actividades, básicamente informarles, requieren de salir a vender o exponerse en las calles al COVID19. La única manera de que las personas puedan mantenerse en su casa es con una asignación mínima de sobrevivencia.

La propuesta se viene implementando en otras partes del mundo en su respectivo contexto. Por ejemplo, se están entregando 1,200 dólares a la mayoría de adultos en EEUU ([BBC - 27.03.2020](#)); 1,140 euros a todos y todas en Hong-Kong ([El País - 13.03.2020](#)), o múltiples bonificaciones para jubilados, madres, informales y una última medida de Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), en el país vecino de Argentina. Es una medida excepcional y rápida que prioriza a los más necesitados.

Esta disposición significará no solo garantizar en alguna medida la alimentación, salud, higiene y más necesidades básicas de la población, sino que también ayudará a contener el fuerte golpe económico que venimos sufriendo e inyectar liquidez en nuestro mercado interno, que seguro será reforzado con otras medidas propias del sector.

En la actualidad, ante el fracaso de los bonos de 360 soles y el “bono universal familiar” que el Poder Ejecutivo dispuso pero no ha podido entregar de manera urgente, varios colectivos y gremios de trabajadores han enviado diversas solicitudes al congreso para solicitar que el bono sea universal en el amplio sentido del término, de tal manera, que lo que se privilegia sea la inmediatez y no el registro y el filtro.

2. Justificación jurídico-normativa

El punto de partida de un sistema democrático radica en que sus instituciones, sus valores y sus normas deben estar en función de sus ciudadanos y ciudadanas. Es inconcebible que en pleno siglo XX, en vísperas del bicentenario como República, los cimientos de lo que se conoce como el Estado de derecho no faciliten la concreción de las necesidades y aspiraciones ciudadanas en su toda su dimensión, en especial, cuando se trata de aquellos derechos referidos a la vida y la dignidad.

De esta manera una de las finalidades principales de un Estado de derecho debe ser la capacidad de garantizar a su población las condiciones mínimas de vida digna en libertad. En esta orientación, corresponde asegurar el *mínimo existencial* que permita al ciudadano (a) satisfacer sus necesidades básicas y el acceso a bienes y recursos.

Este derecho a condiciones mínimas de vida digna tiene su base normativa en la Convención Americana de Derechos Humanos, ya que si bien del artículo 4º se desprende una visión negativa del derecho a la vida, como es la obligación de no privar a una persona de su vida; la jurisprudencia y doctrina

contemporánea ya han reconocido la doble vertiente de este derecho, la cual incluye a su vez una noción positiva del derecho a la vida.

En este sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya jurisprudencia es de observancia obligatoria, ha sido precisa al señalar que «[l]as afectaciones especiales del derecho a la salud, e íntimamente vinculadas con él, las del derecho a la alimentación y el acceso al agua limpia impactan de manera aguda el derecho a una existencia digna y las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a la educación o el derecho a la identidad cultural» (Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas, párr. 167. Asimismo, la Corte IDH ha establecido que «[u]na de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado en su posición de garante, con el objetivo de proteger y garantizar el derecho a la vida, es la de generar las condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana y a no producir condiciones que la dificulten o impidan. En este sentido, el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria». (Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas, párr. 166).

Respecto a la jurisprudencia nacional, el Tribunal Constitucional ha confirmado estos enunciados a través de diversos pronunciamientos, siendo relevante mencionar que “el Estado peruano, definido en la Constitución de 1993, presenta las características básicas de un Estado social y democrático de derecho, y en cuya configuración adquiere relieve dos aspectos básicos: la existencia de condiciones materiales mínimas para alcanzar sus presupuestos, y la identificación del Estado con los fines de su contenido social”².

De esta manera, la existencia de un Estado constitucional y social obliga a los distintos poderes públicos a establecer medidas, acciones para dar concreción a esas condiciones mínimas existenciales que todo ciudadano debería tener.

Por lo señalado, en el contexto de la crisis sanitaria que desde hace unos meses transcurre en el país debido a la pandemia del COVID19, se hace necesario adoptar políticas y normativas que faciliten a la población el ejercicio de derechos mínimos, que en este caso están referidos a la Alimentación, a la Vida y a la Dignidad.

Cabe agregar que, en el caso del derecho a la alimentación, el mismo se encuentra reconocido en el ordenamiento jurídico nacional a partir del artículo 25 inciso 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que señala lo siguiente:

² Sentencia recaída en el expediente 008-2003-AI/TC. Fundamento 12.

“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, vejez u otros casos de pérdida de su medio de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del cual el Perú es parte señala:

“Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua en las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

Estos tratados de derechos humanos son especialmente importantes porque, siguiendo lo establecido en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política, influirán en la interpretación que se efectúe de todas las normas contenidas en el texto constitucional.

De este modo es ilustrador lo manifestado por el Tribunal Constitucional cuando sostiene que por Derecho a la Alimentación debe entenderse como: “la posición jurídica de derecho subjetivo que faculta a su titular a obtener una prestación positiva de parte del Estado, a fin de que éste le provea o le haga accesible los medios suficientes y adecuados que satisfagan sus requerimientos alimenticios de modo sostenible, cuando su titular se encuentre en situación de vulnerabilidad que le impida satisfacerlo por sí mismo. El Estado está obligado de satisfacer una alimentación de subsistencia que permita al titular del derecho verse libre de padecer de hambre y mantener su funcionalidad corporal, siendo progresivo el desarrollo y complementación de dicho mínimo”³.

Estamos entonces ante una importante justificación normativa e interpretativa que permite sostener que el ordenamiento jurídico constitucional permite señalar que, por un lado, el Estado debe estar en capacidad de garantizar un mínimo existencial que permita concretar este derecho; y por otro lado, existe el derecho ciudadano a percibir un bono universal cuando se carece de los suficientes recursos para asegurar una vida con dignidad. Situación que en estos momentos vendría produciéndose en el país.

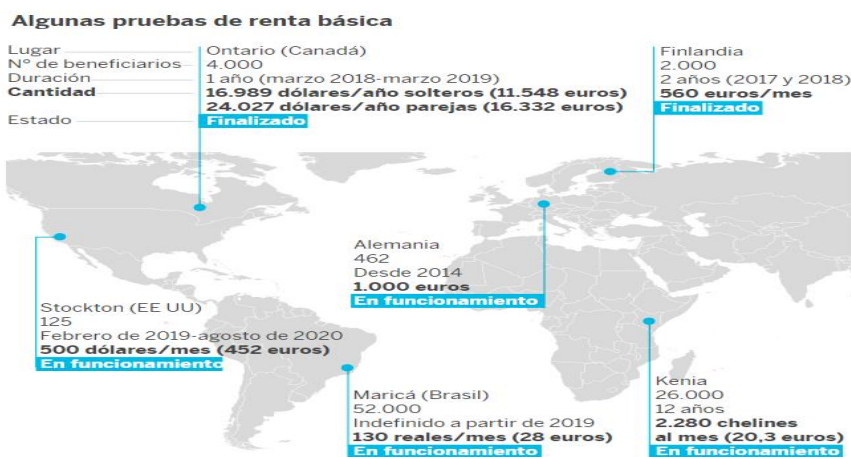
3. Experiencia comparada sobre renta universal y Covid-19

³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el expediente 01470-2016-PHC/TC

La propuesta de entrega de un Bono Universal de Emergencia, de tipo Renta Básica Universal (RBU), es coherente con las circunstancias excepcionales por las que atraviesa no solo el Perú, sino el mundo a propósito de la pandemia producto del COVID-19.

Antes de la pandemia del COVID-19 se venían desarrollando diversos experimentos de entrega de Renta Básica Universal (RBU) en varios países, como Estados Unidos, Canadá, Brasil, Finlandia, Alemania, Países Bajos, Irán, Kenia, Namibia, India, China, entre otros⁴. En Latinoamérica, el año 2012, el Director de Desarrollo Social de la CEPAL, Martín Hopenhayn, indicó al respecto: “La premisa es que al ciudadano, por ser tal, le corresponde un umbral mínimo de subsistencia”, agregando que en esta parte de la región quienes tendrían las mejores condiciones para ello serían Chile, Uruguay, Argentina y Costa Rica⁵.

≡ EL PAÍS



Fuente: Give Directly, Jain Family Institute, Mein Grundeinkommen y elaboración propia.
EL PAÍS

Imagen. Algunas pruebas de renta básica. El País. 25.11.2019

Antes del COVID-19, las experiencias de Renta Básica Universal (RBU) han arrojado un balance positivo expresado en un incremento en los índices de salud como la disminución de la nutrición infantil, o igualmente un incremento de la asistencia a la escuela, de disminución de la delincuencia, así como una actitud

⁴ Everywhere basic income has been tried, in one map. Sigal Samuel. 19.02.2020. Vox.
<https://www.vox.com/future-perfect/2020/2/19/21112570/universal-basic-income-ubi-map>

El mundo ensaya la renta básica. Luis Doncel. 25.11.2019. El País.
https://elpais.com/economia/2019/11/23/actualidad/1574533506_194791.html
¿La renta básica funciona? Estos son los países donde se ha probado (y sus resultados). Enrique Zamorano. 04.03.2020. El Confidencial
https://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2020-03-04/renta-basica-social-alaska-finlandia-ingresos_2479827/

⁵ Se asoma la renta básica universal por América Latina. Dario Montero. 04.12.2010. IPS.
<http://www.ipsnoticias.net/2010/12/se-asoma-la-renta-basica-universal-por-america-latina/>

positiva para relacionarse con las instituciones sociales, y repercusiones positivas en sus comunidades.

En Alaska, en Maricá y en Irán, por ejemplo, la forma de solventar sus medidas de Renta Básica Universal (RBU), recae en los impuestos al Petróleo por parte de sus respectivos gobiernos. En otros casos como India y Kenia se sostiene en ONGs y Fundaciones. En Finlandia se ha implementado en un grupo focalizado, los desempleados, y en otros lugares como Namibia en provincias como Otjiveno-Umitaro, de manera más comunal. Igual lo que vendría a ser Juntos y Pensión 65.

Los resultados son matizados por los diversos alcances, tanto en población, como en la cantidad, el tiempo, así como los condicionamientos, entre otras medidas. Pero podría decirse que dando una Renta Básica Universal (RBU) se logra suplir necesidades básicas que permiten al ciudadano o ciudadana alcanzar niveles de vida más plenos, y libres.

Entre los detractores, se encuentran quienes afirman que una Renta Básica Universal (RBU) desincentiva el trabajo, la productividad, y que no se puede pagar. Sobre lo último es sencillo de refutar, y sobre la cuestión laboral, por ejemplo en Finlandia uno de los beneficiarios indicó que: “Por supuesto que los participantes hemos seguido buscando empleo. Primero, porque con 560 euros no puedes vivir en Finlandia. Y segundo, porque tener la seguridad de un ingreso mínimo no te hace más vago” Tuomas Mujara⁶.

La Renta Básica Universal (RBU) significa un pago estatal, mensual, ilimitado y sin condiciones. En las diversas experiencias, que han tenido múltiples matices de alcance e implementación, se afirma que ha tenido resultados positivos.

Eso fue antes del COVID-19 y hoy el mundo es otro, pero la Renta Básica Universal (RBU) ha cobrado mayor fuerza o ha inspirado bonos de diverso ámbito en países completamente disímiles, con el objetivo de poder brindar a los ciudadanos un ingreso mínimo para poder alimentarse mientras se guarda cuarentena.

El Vicepresidente del Banco Central Europeo (BCE), Luis De Guindos, afirmó estar de acuerdo con una “renta mínima de emergencia”.⁷ En Estados Unidos se está impulsando transferencias individuales de 1,200 dólares -según el nivel de ingresos e hijos- durante la pandemia. En Hong Kong, igualmente se está entregado 1,140 euros a cada uno de sus ciudadanos.⁸ La Renta Básica Universal

⁶ Finlandia acaba con el sueño de dinero gratis. Luis Doncel. 10.02.2019. El País.
https://elpais.com/economia/2019/02/09/actualidad/1549710265_204922.html

⁷ De Guindos, a favor de la implantación de una “renta mínima de emergencia” en España. 23.03.2020. La Sexta.
https://www.lasexta.com/programas/el-objetivo/noticias/de-guindos-a-favor-de-la-implantacion-de-una-renta-basica-de-emergencia-en-espana_202003235e77f22195e62a0001b39995.html

⁸ El mundo ensaya la renta básica. Luis Doncel. 25.11.2019. El País.
https://elpais.com/economia/2019/11/23/actualidad/1574533506_194791.html

(RBU), sea bajo las fórmulas distintas y razones de emergencia mundial, es una realidad en tiempos de COVID-19.

La razón fundamental que ha impulsado la implementación de un Bono Universal Personal, inspirado en la renta básica, pero excepcionalmente otorgado solo durante la emergencia nacional, es que ayuda a garantizar y asegurar la sobrevivencia alimenticia durante la cuarentena. Por lo tanto, es una de las acciones más claras y claves de toda la estrategia sanitaria contra el COVID-19.

IMPACTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa de ley, no colisiona con la Constitución Política del Perú, ni contraviene norma alguna en la legislación peruana, por lo cual, contribuirá en la mitigación de los efectos de la crisis nacional que se viene produciendo por efecto del coronavirus.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La presente propuesta legislativa, **no genera gastos para el erario nacional por tratarse de una propuesta declarativa** que exhorta al Poder Ejecutivo a evaluar y analizar el otorgamiento de un bono universal.

VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa guarda concordancia con la Décimo Política de Estado referida a reducción de la pobreza dando prioridad a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas.

La Renta Básica Universal vuelve a debate por el coronavirus: algunos países estudian implementarla. Esther Miguel Trula. 23.03.2020. Magnet.

<https://magnet.xataka.com/preguntas-no-tan-frecuentes/renta-basica-universal-vuelve-a-debate-coronavirus-algunos-paises-estudian-implementarla>