

La cuestión social en América Latina y el Caribe

#3
Agosto 2024

**Sistemas de
protección social
en América Latina.
Legados, tensiones
y propuestas**

PARTICIPAN EN ESTE NÚMERO

Alicia Ziccardi
Carmen Midaglia
Carlos Fidel
Manuel Martínez
Flavio Gaitán
Carlos Barba Solano
Alberto Tena Camporesi
Nelson Villareal
Alejandra Bettina Facciuto

Boletín del
Grupo de Trabajo
**Pobreza y
políticas sociales**



CLACSO



PLATAFORMAS PARA
EL DIÁLOGO SOCIAL

La cuestión social en América Latina y el Caribe no. 3 : istemas de protección social en América Latina. Legados, tensiones y propuestas / Alicia Ziccardi ... [et al.] ; Editado por Flavio Gaitán. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2024.

Libro digital, PDF - (Boletines de grupos de trabajo)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-920-3

1. Política Social. 2. Renta. 3. Asignaciones Familiares. I. Ziccardi, Alicia II. Gaitán, Flavio, ed.

CDD 361.61

PLATAFORMAS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Boletines de Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Producción Editorial

Equipo

Natalia Gianatelli - Coordinadora

Cecilia Gofman, Marta Paredes, Rodolfo Gómez, Sofía Torres,

Teresa Arteaga y Ulises Rubinschik

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina.

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Coordinadores del Grupo de Trabajo

Alicia Ziccardi

Instituto de Investigaciones Sociales

Coordinación de Humanidades

Universidad Nacional Autónoma de México

México

ziccardi@unam.mx

Carlos Hugo Fidel

Departamento de Ciencias Sociales

Universidad Nacional de Quilmes

Argentina

chfidel@gmail.com

María Del Carmen Midaglia

Instituto de Ciencia Política

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Uruguay

midaglia@gmail.com

Edición

Flavio Gaitán

Instituto Latino-Americano de Economía,

Sociedade e Política

Universidade Federal Da Integração Latino-

Americana

Brasil





Contenido

5 Presentación

Alicia Ziccardi
Carmen Midaglia
Carlos Fidel
Manuel Martínez
Flavio Gaitán

8 Las tensiones paradigmáticas e históricas de la política social mexicana en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO)

Carlos Barba Solano

23 Perspectivas de política social

Una comparación entre el impuesto negativo sobre la renta y la renta básica universal para América Latina

Alberto Tena Camporesi

31 Ciudadanía económica para la libertad real

Renta básica universal: un nuevo pilar del Sistema de protección social

Nelson Villarreal Durán

44 Virtualidad, Emocionalidad y Política Social

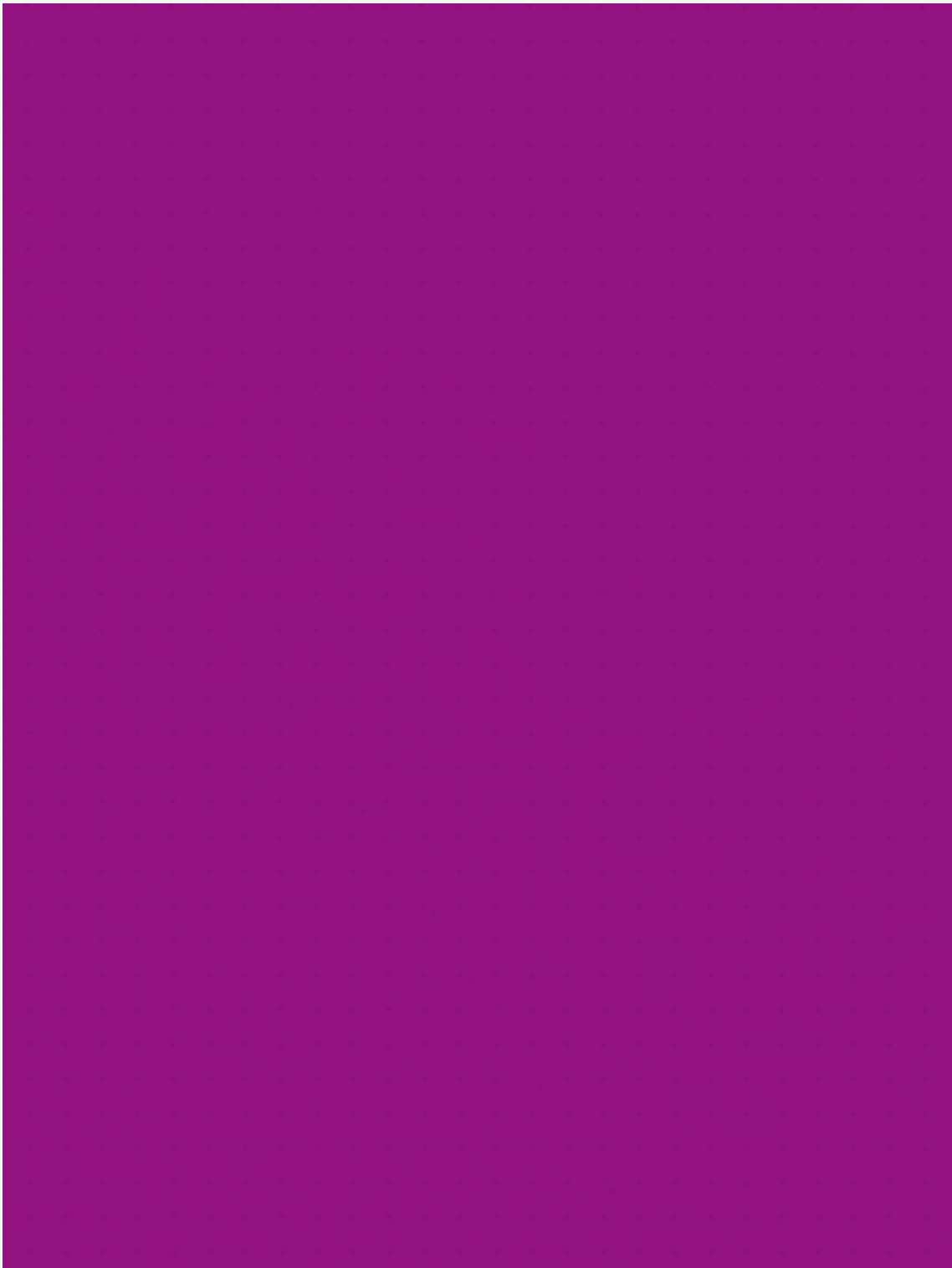
La Asignación Universal por Hijo en tiempos de Pandemia

Alejandra Bettina Facciuto

57 Triunfo de la extrema derecha en Argentina

Su impacto sobre el sistema de protección social

Flavio Gaitán



La cuestión social en América Latina y el Caribe
Número 3 · Agosto 2024



Presentación

Este nuevo número del Boletín del Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y políticas Sociales, La Cuestión Social en América Latina, presenta cinco artículos que analizan, desde diferentes perspectivas teóricas y metodológicas, los sistemas de protección social en países de nuestra región.

El artículo que abre el Boletín, “Las tensiones paradigmáticas e históricas de la política social mexicana en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO)”, del investigador de la Universidad de Guadalajara Carlos Barba Solano, analiza la política social en México durante la administración de Manuel Andrés López Obrador, promotor de la denominada Cuarta Transformación, situándola en la dinámica histórica de la conformación del sistema de protección social del país. Barba afirma que el gobierno de la 4T en México ha marcado una transición de un enfoque neoliberal residual y focalizado a uno más inclusivo, con avances como la universalización de las pensiones y las transferencias monetarias en educación, aunque con tensiones paradigmáticas. Destaca la continuidad de ciertos aspectos del modelo neoliberal en la estrategia económica y social del gobierno, como la subcontratación industrial y el control de variables macroeconómica y señala limitaciones en la implementación de los programas sociales, como la falta de recursos suficientes y la politización en su operación. El autor concluye resaltando la importancia de abordar de modo integral la pobreza, la desigualdad y la exclusión social generadas por el neoliberalismo.

Los dos artículos siguientes presentan propuestas de ingreso básico universal. El primero, “Perspectivas de política social: Una comparación

entre el impuesto negativo sobre la renta y la renta básica universal para América Latina”, de Alberto Tena Camporesi presenta una comparación entre el Impuesto Negativo sobre la Renta (INR) y la Renta Básica Universal (RBU) en el contexto de América Latina, centrándose en cómo ambas propuestas abordan la “trampa de la pobreza”. El autor destaca que, aunque ambas propuestas pueden parecer similares en términos de resultados netos de ingresos, existen diferencias importantes, especialmente en el contexto de alta informalidad laboral que caracteriza a los países de América Latina. En su visión, las propuestas tienen ventajas y desafíos en términos de focalización, control administrativo y movilización de recursos, siendo relevante considerar el contexto específico de América Latina para su implementación. El INR puede ser más económico en términos de recursos movilizados, pero presenta desafíos en términos de implementación y control de recursos. Por otro lado, la RBU ofrece una mayor universalidad y puede ser una alternativa más coherente para América Latina, especialmente considerando la complejidad de la informalidad laboral en la región.

A continuación, Nelson Villareal, profesor de la Universidad de la República del Uruguay, autor del artículo “Renta básica universal: un nuevo pilar del Sistema de protección social” analiza la renta básica universal como un nuevo pilar del sistema de protección social en el contexto de la pandemia de Covid-19. Para ello, destaca la importancia de la autonomía económica, la necesidad de repensar los sistemas de protección social y la relación entre trabajo, tiempo libre y creatividad, abogando por un nuevo pacto social con redistribución de la riqueza. En su visión, la adopción de la renta básica universal contribuiría no solo a garantizar ingresos de subsistencia las personas y familias sino también a fortalecer la autonomía personal, reconocer el derecho humano a la seguridad económica y promover la igualdad en sociedades de mercado.

El artículo siguiente, “Virtualidad, Emocionalidad y Política Social. La Asignación Universal por Hijo en tiempos de Pandemia”, de la profesora de la Universidad de Buenos Aires Alejandra Facciuto, analiza la

implementación de la Asignación Universal por Hijo en Argentina, examinando su impacto en la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza. Se discute cómo la pandemia ha dificultado el acceso a esta asignación, reflexionando sobre la corresponsabilidad en la educación y la salud, la importancia de la bancarización en la economía familiar y la necesidad de considerar las complejidades de las familias para acceder a estos beneficios. Al mismo tiempo, se examina el impacto de la pandemia sobre el endeudamiento de los hogares y las desigualdades de género, poniendo énfasis en la responsabilidad de las mujeres en las tareas domésticas y el acceso a servicios bancarios virtuales.

Por último, el artículo “Triunfo de la extrema derecha en Argentina: su impacto sobre el sistema de protección social” de Flavio Gaitán, analiza la plataforma electoral y los primeros meses de gobierno de Javier Milei defendiendo que hay una coherencia entre la retórica y las acciones de gobierno que se expresa en la conformación de un régimen económico neoliberal y el desmantelamiento de intervenciones sociales. El autor argumenta que el proyecto de La Libertad Avanza representa, de modo radical y extremo, narrativas de las anteriores experiencias neoliberales que acabaron en crisis de desocupación y aumento de la situación de pobreza de los sectores populares.

Alicia Ziccardi
Carmen Midaglia
Carlos Fidel
Manuel Martínez
Flavio Gaitán



Las tensiones paradigmáticas e históricas de la política social mexicana en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO)

Carlos Barba Solano*

Introducción

El objetivo de este breve trabajo es enmarcar la política social (PS) del gobierno de la “4ª transformación” (4T), encabezado por AMLO en el contexto de la trayectoria histórica de la PS mexicana y dar cuenta de su especificidad paradigmática. En la primera sección presentamos brevemente los referentes teóricos utilizados en este trabajo. En la segunda analizamos el despliegue de la PS neoliberal a lo largo de las últimas tres décadas. El tercer apartado aborda la ruptura de la PS de la 4T con el *path dependence* neoliberal. El cuarto aborda su perfil paradigmático actual, que está marcado por importantes tensiones. Finalmente, la última sección reflexiona sobre el régimen de historicidad de la PS de la 4 T.

* Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara, miembro del S N I, nivel III, carlosbarba66@gmail.com.

1. Los referentes teóricos

Régimen de historicidad

La noción de historicidad se refiere a la relación que las sociedades, los agentes sociales y las instituciones mantienen con el pasado y con el futuro (Delacroix, 2010: 40-44).

La idea central es que existen distintas formas posibles de articulación entre pasado, presente y futuro, a este engarce se le denomina “régimen de historicidad” (Hartog, 2007: 29). Ese concepto es utilizado para dar cuenta de la dialéctica entre la inercia histórica, experimentada en el presente y el “horizonte de expectativas” o de cambio que los actores construyen respecto al futuro. El régimen de historicidad permite pensar en la tensa articulación de estos tres tiempos durante una crisis (Hartog, 2007: 38) y evita una mirada estática situada en una experiencia del presente como algo casi inmóvil. El objeto del régimen de historicidad es la coyuntura en una trayectoria histórica (Hartog, 2007: 41).

Perspectiva sociológica

La dialéctica existente entre la inercia histórica y las tentativas de transformación social es abordada por el institucionalismo histórico utilizando el concepto de “*path dependence*” (o condicionalidades generadas por las trayectorias históricas) y por la teoría de los regímenes de bienestar utilizando la noción de “coyunturas críticas”.

El *path dependence* es una inercia histórica que afecta a las instituciones, a las prácticas y a las relaciones sociales y de poder. En el campo del bienestar social¹ cristaliza en diversas maneras de enfrentar una estructura de

¹ El bienestar social es un producto histórico y variable, puede definirse como la capacidad que una sociedad tiene para hacer frente y gestionar una estructura de riesgos que afecta de manera desigual a distintos grupos sociales (Esping-Andersen: 1999: 148-149; Castel, 2004: 42; Barba, 2021: 15).

riesgos sociales², refleja el anclaje histórico de las instituciones, políticas y prácticas sociales en este campo y genera una trayectoria poderosa que condiciona las tentativas de transformación de los agentes sociales (Pier-son y Skocpol, 2008; Barba, 2021: 26 -27).

El concepto de “régimen de bienestar” fue desarrollado para analizar heurísticamente cómo el bienestar social es producido y distribuido a través de la interacción del Estado, el mercado y la familia³, gestionados por la política social (Esping-Andersen, 1987: 6-7; 1999: 34-45). Cada tipo de régimen de bienestar social implica un conjunto de instituciones, reglas históricas, intereses y prácticas sociales (Barba y Valencia, 2014).

Las *coyunturas críticas* en el campo del bienestar social son situaciones en las que el *path dependence* de un régimen de bienestar es puesto en tela de juicio por actores que promueven un cambio de rumbo cuando una forma de interacción entre los pilares de bienestar se torna ineficaz para hacer frente a una estructura emergente de riesgos sociales⁴ (Esping-Andersen, 2002: 2-3; Barba. 2021: 20-22). El *path dependence* condiciona, abre, dificulta o cierra el camino para cierto tipo de reformas (Pier-son y Skocpol, 2008).

Las salidas posibles a una coyuntura crítica se dirimen en el campo de la “cuestión social” que establece horizontes de expectativas contradictorios

- 2 La estructura de riesgos sociales articula distintos tipos de riesgos, de clase, del curso de la vida e intergeneracionales. Los riesgos sociales (RS) se transforman históricamente, varían en el contexto de distintos tipos de estructuras sociales y en el de sociedades capitalistas centrales o periféricas y en distintas etapas del capitalismo en cada país y a escala global. Los RS se distribuyen de manera heterogéneas y su impacto en distintos grupos y categorías sociales depende de sus características de clase, sexo, etnia, raza y edad (Esping-Andersen, 1999: 32 y 35-36, Barba, 2020).
- 3 A esos pilares se han sumado al menos otros dos: la comunidad y las organizaciones sociales (nacionales e internacionales) (Barba, 2021: 15).
- 4 Que generan un nuevo conjunto de ganadores y perdedores.

acerca de lo que debe considerarse una “buena sociedad”⁵. Esta cuestión se refiere a un ensamble de conceptualizaciones teóricas y/o técnicas, de discursos sociopolíticos y socioeconómicos e imaginarios sociales que se articulan alrededor de la definición de los riesgos sociales y son esgrimidos para construir una agenda de PS (Barba, 2010: 25, Barba, 2020: 48). El cambio social en este ámbito exige tanto la participación de actores colectivos, como nuevas ideas que guíen su acción⁶ (Bourdieu, 1998).

2. El despliegue de la política social neoliberal en México

El régimen de bienestar mexicano se forjó durante la etapa ISI⁷ (1940-1982), enmarcado en una industrialización periférica y dependiente, contribuyó al predominio de una sociedad urbana y definió la cuestión social en torno del proceso de salarización, lo que dio pie a la creación de instituciones de seguridad social con claros rasgos corporativos⁸, contrapunteadas por prácticas clientelistas en la esfera de la asistencia social⁹ para hacer frente a los desafíos que la expansión del empleo informal y el surgimiento de asentamientos urbanos irregulares planteaban al Estado. El régimen reprodujo la inercia colonial al excluir de la protección social

- 5 En situaciones críticas se produce una intensa competencia ideológica acerca de lo que se considera una “buena sociedad” (Esping-Andersen, 2002: 2; Barba, 2021).
- 6 Como señala Pierre Bourdieu (1998) los sistemas simbólicos son parte de esa realidad, no sólo la reflejan, sino que la construyen, reproducen y también pueden contribuir a transformarla.
- 7 Industrialización vía sustitución de importaciones.
- 8 Que repercutió en la construcción y ampliación de formas desiguales de ciudadanía social, vinculadas a la aparición de sistemas de seguridad social, de salud y educación que privilegiaron a amplios sectores de ingresos medios (Barba, 2003, 2016, 2021).
- 9 En los ámbitos de la infraestructura social básica y de los programas sociales (Ver: Barba, 2003: 717-727).

a los indígenas, al igual que la cultura patriarcal, marcada por un fuerte familiarismo en el campo del cuidado¹⁰ (Barba, 2021: 57).

El período neoliberal

La liberalización de los regímenes de acumulación y de bienestar inició en 1982 y culminó en 2018. Las primeras reformas fueron económicas, reorientaron la economía industrial hacia actividades altamente exportadoras¹¹, combinadas con actividades agroindustriales y extractivistas (Valencia, 2020; Barba, 2021).

Más tarde se desplegaron reformas sociales para incluir a los pobres en los sistemas de protección social sin poner en riesgo la viabilidad financiera de los segundos. Dos objetivos ocuparon el centro de la cuestión social, reducir la pobreza y atenuar la vulnerabilidad social, utilizando intervenciones residuales, amigables con el mercado (Barba, 2016: 100).

Estas transformaciones fueron promovidas por un bloque en el poder de carácter transnacional que incluía grandes empresarios industriales, agroindustriales, mineros y financieros, exportadores e importadores nacionales e internacionales e instituciones financieras internacionales, así como sectores medios de altos ingresos y algunos grupos intelectuales, considerados importantes aliados para legitimar el enfoque neoliberal (Barba, 2021).

La nueva política social (PS) se alejó su matriz corporativa y promovió la mercantilización de los sistemas de pensiones y salud, la descentralizar los servicios de salud y educativos y en contrapartida la desmercantilización

¹⁰ Estas inercias y transformaciones configuraron un régimen de bienestar conservador y excluyente, es decir dual, caracterizado por una ciudadanía social corporativa acotada que privilegiaban a los sectores de ingresos medios a cambio de lealtad política y desafilaba a campesinos y migrantes de las periferias de las grandes ciudades. (Barba, 2021: 57-58; Barba, 2016: 89).

¹¹ E implicaron una mayor dependencia de la economía de los EUA.

de los servicios sociales básicos para los pobres y vulnerables (Barba, 2016, 2021).

Una nueva institucionalidad que se superpuso a los sistemas desarrollados durante la etapa ISI, se establecieron sistemas privatizados de pensiones, programas de transferencias monetarias condicionadas¹², nuevos seguros médicos¹³, pensiones financiadas socialmente¹⁴ y programas de cuidado (Ver: Barba, 2021: Cuadro 7, p. 85). La PS se acompañó con una política de contención salarial que disparó la informalidad y precariedad laboral. El resultado neto de las reformas neoliberales fue institucionalizar el dualismo de la PS, a través de la inclusión de los pobres, los trabajadores informales y los vulnerables en los esquemas de protección social, pero ejerciendo un gasto social mínimo y garantizando sólo un acceso a paquetes de beneficios y servicios sociales mínimos (Barba, 2021).

Estas reformas estuvieron marcadas por un enfoque residual, minimalista¹⁵ y focalizado¹⁶, ajeno a la promoción de derechos y ciudadanía sociales¹⁷, que promovieron “inclusión inferiorizante”, producto de la tensión entre la visión residual de la PS y el objetivo de incluir a la mayoría de los excluidos (Barba, 2020 y 2021).

12 Progres-Oportunidades-Prospera.

13 El “Seguro Popular”.

14 “65 y Más”.

15 La perspectiva residual, formulada por la economía del bienestar, reconoce que la distribución “primaria” de ingresos y recursos por parte del mercado genera externalidades negativas y propone una intervención estatal mínima para corregirlas, pero siempre cuidando el choque los objetivos equidad y eficiencia, en cuyo caso siempre hay que optar por la segunda (Barba, 2013: 530).

16 “La focalización”, forma parte de un paradigma asistencialista dominante en amplias regiones del mundo al finalizar el Siglo XX, que pone límites muy rigurosos a las políticas sociales y considera que su tarea fundamental es ofrecer beneficios básicos y temporales a los más pobres, cuando son incapaces de satisfacer sus necesidades básicas a través de su propia iniciativa (Barba, 2013: 528).

17 Por ello, se ajustaron a bajos niveles de gasto social (Ver: CEPAL, 2021).

La liberalización económica de México fue exitosa en el control macroeconómico, pero fracasó en la generación de altas tasas de crecimiento y de una dinámica de crecimiento a largo plazo. Las reformas sociales tampoco lograron realizar su propósito central: reducir la pobreza (Valencia, 2020; Barba, 2021).

3. La ruptura de la 4T con el path dependence neoliberal

El triunfo de AMLO en las elecciones de 2018 puso fin a una larga etapa de estabilidad política, durante la cual cuatro presidentes del PRI- Partido Revolucionario Institucional y dos del PAN-Partido Acción Nacional¹⁸ impulsaron la agenda neoliberal.

Una posible explicación del triunfo de AMLO es una crisis de cohesión social provocada por las reformas neoliberales. Esta suposición se vio confirmada por la composición de la votación obtenida por AMLO¹⁹ en la que destaca un alto porcentaje de la clase media educada²⁰ y de jóvenes de clase media entre 26 y 35 años (Parametría, 2018). Este fenómeno electoral no puede explicarse por la exclusión de estos sectores sociales de los beneficios generados por el régimen de acumulación, sino por los altos niveles de corrupción gubernamental, pobreza, desigualdad y exclusión social que, por distintas razones, favorecieron la proliferación del crimen organizado, de la inseguridad pública, la violencia doméstica, particularmente contra las mujeres y de la discriminación femenina en el mercado laboral, fenómenos que no fueron atendidos por ninguno de los gobiernos neoliberales. Esta crisis afectó particularmente a las clases

¹⁸ Presidentes del PRI: Miguel de La Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000) y más tarde Enrique Peña Nieto (2012-2018). Presidentes del PAN: Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

¹⁹ Que superó el 53 % de los votos totales (Parametría, 2018).

²⁰ El 65% de las personas con universidad o más prefirió a AMLO, seguido de 59% de los electores con preparatoria (Parametría, 2018).

medias, cuyos integrantes fueron víctimas frecuentes de la violencia, experimentaron un intenso clima de inseguridad pública y el auge del crimen organizado.

En este sentido puede afirmarse que la mesa estaba puesta para un giro profundo encaminado a reformar los regímenes de acumulación y bienestar, para hacer frente no sólo a la pobreza sino a la desigualdad y a la crisis de cohesión social generadas a lo largo de siete lustros de neoliberalismo.

La estrategia económica de la 4T: continuidad y ruptura

La crisis económica desencadenada por la COVID-19 condicionó las posibilidades de éxito de la estrategia económica de la 4T para romper con el *path dependence* neoliberal. Por cuestiones de espacio omitiremos el análisis de los proyectos trans-sexenales considerados estratégicos²¹ y de los obstáculos que han enfrentado y nos concentraremos en las reformas sociales.

Baste decir que, a pesar de esta tentativa para incrementar el papel del Estado en el desarrollo económico, el régimen de acumulación mexicano no ha sufrido una transformación radical, porque el gobierno de la 4T ha continuado el modelo de subcontratación industrial seguido en la etapa previa al firmar en 2019 el Tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (el T-MEC), que al igual que en la etapa neoliberal ha sido asumido como el eje más dinámico de nuestra economía.

La continuidad del modelo neoliberal se manifiesta también en que el actual gobierno mantiene un férreo control de las variables macroeconómicas, el equilibrio fiscal y no propone una reforma fiscal para incrementar los recursos necesarios para una PS redistributiva de gran alcance. La “austeridad republicana” que defiende diariamente el gobierno puede

21 El Corredor Interoceánico, la Refinería de Dos Bocas en el estado de Tabasco, el Tren Maya y el Aeropuerto Internacional “Felipe Ángeles” (AIFA) de la Ciudad de México.

interpretarse como una estrategia de conciliación con los sectores más poderosos de la coalición social neoliberal, que no ha desaparecido, o por lo menos como una expresión de la debilidad del gobierno actual frente a los poderes fácticos.

Claroscuros de la política social de la 4T

La reforma social inició con la extinción de algunas de las instituciones y programas más emblemáticos de la etapa neoliberal, entre ellas, Progres-Oportunidades-Prospera (PROP) y el Seguro Popular. En su lugar se han creado nuevas instituciones y derechos, así como nuevos programas.

En términos generales la nueva PS puede considerarse progresista, pero no ha implicado una redefinición de la cuestión social. Destaca una reforma laboral para poner fin al outsourcing y al freno al incremento real a los salarios mínimos, que interrumpe una inercia de contención salarial prevaleciente durante cinco administraciones federales consecutivas. Sin embargo, el eje principal de la PS de la 4 T es aún “reducir la pobreza”, formulado por AMLO en el siguiente lema “por el bien de todos primero a los pobres”. La orientación de la reforma social de este gobierno no ha sido desarrollar una política redistributiva del ingreso y la riqueza, sino una protección social sin condicionalidades fuerte para los pobres.

La reforma al sistema que culminó con la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) aunque asumió un discurso universalista²², no implicó un esfuerzo de integración del sistema de salud, sólo ofrecía servicios de salud de primero y segundo nivel. Como en el caso del Seguro Popular focalizó su atención en la población vulnerable no derechohabientes de la seguridad social, lo que contribuyó a reafirmar el carácter dual y estratificado del sistema de salud. Su existencia fue efímera²³ ya

²² Proponía garantizar el derecho a la protección de salud, la gratuidad de los servicios, lograr igualdad, efectividad y calidad, así como no discriminación e inclusión universal en intervenciones quirúrgicas, farmacéuticas y hospitalarias (Barba, 2021).

²³ Pues recientemente fue sustituido por el programa denominado IMSS-Bienestar.

que un año después de su creación tuvo porque tuvo que hacer frente a la COVID-19 en un contexto de gran debilidad financiera e institucional, por lo que recientemente fue sustituido por el programa denominado IMSS-Bienestar.

Entre las instituciones con vocación universalista destacan la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores de 65 años, la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente²⁴ y las Becas Universal para el Bienestar Benito Juárez de educación media superior²⁵ (Barba, 2021: Cuadro 11, pp. 109-112). En el primer caso, el fracaso de los esquemas de capitalización individual que ha incrementado la vulnerabilidad de los adultos mayores claramente incidió en su instauración. La pensión para personas con discapacidad permanente implicó un avance innegable en el ámbito del cuidado y la beca para jóvenes excluidos de los servicios educativos fue diseñada para contribuir a cerrar las grandes brechas estructurales entre las zonas rurales y urbanas y entre los estados más pobres y el resto del país.

Entre los programas de transferencias monetarias focalizadas, con menores condicionalidades, destacan “Sembrando Vida”²⁶, “Jóvenes Construyendo Futuro” cuyo propósito es frenar la deserción escolar de jóvenes residentes en zonas de alta y muy alta marginación y evitar su adhesión al crimen organizado²⁷ y “Jóvenes Escribiendo su Futuro” cuyo objetivo es garantizar la permanencia y conclusión de estudios de educación

24 Que habitan en zonas pobres, indígenas o de alta o muy alta marginación (en 2021 2 millones de personas de un universo de más de 7 millones) (Barba, 2021: Cuadro 11).

25 Que se propone alcanzar una cobertura de 5 millones de jóvenes.

26 Que se propone incluir a casi 3 millones de personas residentes en zonas con potencial agroalimentario que han sufrido deforestación y sobreexplotación de recursos, a través de la autoproducción de alimentos, la comercialización de excedentes y la generación de empleo, pero que en 2020 sólo fijó como población objetivo a 430 mil personas residentes en 19 entidades federativas (el 14.6% de la población potencial) (CONEVAL, 2020).

27 7 millones de jóvenes.

superior de jóvenes vulnerables²⁸. También son importantes las becas Benito Juárez para estudiantes pobres de educación básica y preescolar, implantadas para garantizar la permanencia y continuidad de sus estudios²⁹ (Barba, 2021: Cuadro 11, pp. 109-112).

En términos porcentuales los dos programas con mayores recursos del presupuesto federal de 2020 fueron la pensión para adultos mayores (43%) y las becas Benito Juárez para educación básica y media superior, así como Jóvenes Escribiendo el futuro (23%), seguidas de Jóvenes Construyendo el Futuro (9%) y Sembrando Vida (8%)³⁰. La nueva pensión casi duplica el monto entregado por la pensión focalizada denominada “65 y +” creada por el gobierno de Peña Nieto³¹, hasta alcanzar el 82% de la línea de pobreza urbana per cápita. Las becas Benito Juárez se focalizan en hogares en pobreza extrema y en conjunto cuentan con un presupuesto que apenas equivale a poco más de la mitad del presupuesto destinado a la pensión para los adultos mayores (Jaramillo, 2020: 140-141; Barba, 2021: Cuadro 11, pp. 109-112).

4. Balance paradigmático

Esta agenda de reforma puede valorarse como un proceso de claroscuros que mezcla universalismo, focalización y clientelismo. Tres avances muy claros son: la universalización de las pensiones ya mencionadas, que ha implicado el mayor gasto social público; las transferencias monetarias en el ámbito educativo con menores condicionalidades y un enfoque que apela al activismo social y rescata el potencial productivo de las comunidades marginadas, campesinos, indígenas y afrodescendientes,

28 Con una meta de 300 mil becas.

29 Casi cuatro millones.

30 El resto de los programas no rebasaban el 4% del presupuesto federal en 2020 (Jaramillo, 2019: Figura 8.1, p. 137).

31 Un incremento de 1,160 a 2550 peso entregados bimestralmente.

tradicionalmente excluidos de la protección social, es decir, una PS dirigida a sujetos colectivos, no sólo a individuos.

Sin embargo, la reforma de la PS también ha estado marcada por una serie de dificultades y limitaciones, entre ellas, la debilidad de los derechos sociales de los pobres, la poca participación presupuestal de los programas sociales focalizados y la irrelevancia de los sectores medios para la nueva PS, que contrasta con el papel crucial de estos sectores en la elección de AMLO. A este balance hay que agregar también que la nueva PS está lastrada por problemas de diseño, recursos y montos de los apoyos insuficientes, que generan una cobertura exigua, reglas de operación ambiguas, padrones que no son públicos, improvisación en su ejecución, abandono de esquemas de rendición de cuenta y politización en su operación, como ocurre con la utilización de una costosa estructura paralela a la de los servidores públicos conformada por los denominados “siervos de la nación”³², quienes carecen de fundamento legal pero concentran numerosas funciones y cuya participación es considerada deficitaria por el CONEVAL³³ (CONEVAL, 2020 a).

Este conjunto de problemas abre la puerta para la utilización clientelar de la PS y de los programas sociales de la 4T que pueden ser empleados para promover el presidencialismo, para influir en los procesos electorales y para consolidar estructuras de lealtades políticas a escala local.

- 32 Quienes han tenido una participación amplia en la aplicación de la PS de la 4T, levantando un censo con importantes deficiencias metodológicas, en la aplicación de vacunas contra el COVID-19 y quienes han estado asociados a irregularidades financieras detectadas por la Auditoría Superior de la Federación en 2019. De acuerdo con José Woldenberg (Hernández, 2019: 10) en 2019 se destinaron aproximadamente 3400 millones de pesos al funcionamiento de la estructura operativa de los “Servos de la Nación”.
- 33 Estos actores han sido acusados de ser promotores del voto a favor de Morena y de la figura presidencial (Hernández, 2019), por su parte CONEVAL en evaluaciones recientes de la política social también ha señalado que los “siervos de la nación” no conocen a cabalidad a los programas que promocionan y en los cuales operan, ni sus metodologías y que han incurrido en prácticas de promoción del presidente AMLO.

5. El régimen de historicidad de la 4T

Resulta claro que el proyecto económico de la 4 T no es compatible con una PS redistributiva de gran alcance porque para romper con el régimen de desigualdad forjado durante tres décadas sería necesario ampliar el espacio fiscal para financiar un PS más universalista, diseñadas para cerrar brechas sociales y generar ciudadanía social igualitaria.

Para la PS de la 4T el núcleo de la cuestión social aún es reducir la pobreza no cerrar brechas de desigualdad, eso le ha conferido un marcado carácter focalizado. En los ámbitos educativo y sanitario, la nueva PS no ha logrado una mayor cobertura que la de los dos programas más importantes de los gobiernos neoliberales: el PROP (Prospera-Oportunidades) y el Seguro Popular.

Hay avances significativos en la creación de derechos sociales, programas de transferencias de ingreso con bajas condicionalidades y programas que incluyen a poblaciones indígenas y afrodescendientes tradicionalmente excluidas de la protección social. Sin embargo, se observan problemas de diseño e improvisación y un dualismo en las políticas de transferencias de ingreso, derivado de la ubicación de algunas transferencias de ingreso bajo un paraguas de derechos sociales, mientras otras continúan teniendo un carácter focalizado y asistencialista.

Además, la ambigüedad de las reglas de operación de los programas y políticas sociales, la ausencia de padrones públicos, la improvisación en la operación de la política social, la falta de esquemas de rendición de cuenta y la utilización de estructuras operativas informales facilitan su politización y lastran la PS con matices populistas.

REFERENCIAS

- Barba, Carlos (2003). *El Nuevo Paradigma de Bienestar Social Residual y Deslocalizado. Reformas de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. 3. T. Tesis presentada para obtener el grado de doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara y el CIESAS.
- Barba, Carlos (2013). “Universalismo y Focalização” En Anete Ivo (Coord.) *Dicionário ‘Desenvolvimento e Questão Social’ 81 Problemáticas Contemporâneas*. Bahía, Brasil: Anablume, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Fapesb, pp. 528-533.
- Barba, Carlos (2016). “Las propuestas de reforma y las nuevas estrategias sociales del gobierno de Peña Nieto ¿Cambio de rumbo en la política social mexicana?” En Enrique Valencia y Gerardo Ordoñez (Coord.) *Nueva Ronda de Reformas Estructurales en México ¿Nuevas Políticas Sociales?* Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, pp. 85-122.
- Barba, Carlos (2020). “La cuestión social en América Latina en los regímenes de bienestar del siglo XXI: reformas universalistas e inercias y contraofensivas neoliberales”. En Barba, Carlos, Ordoñez, Gerardo y Silva, Yashodara (coords.) *La Cuestión Social en el Siglo XXI*. México: Siglo XXI y COLEF, pp. 43-90.
- Barba, C. (2021). El Régimen de Bienestar Mexicano. Inercias, transformaciones y desafíos. Serie Estudios y Perspectivas 191. México: CEPAL. Disponible en: <https://bit.ly/3SvSv4S>
- Barba, Carlos , y Valencia Enrique (2014). “Brasil y México: regímenes duales en transición divergente”. En *XXXII International Congress of the Latin American Studies Association*. Chicago: LASA (27 a 30 de mayo).
- Bourdieu, Pierre (1998). *La Distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.
- Castel, Robert (2004). *La Inseguridad Social ¿Qué es estar protegido?*. Buenos Aires: Manantial.
- CEPAL- Comisión Económica Para América Latina. (2021). *CEPALSTAT*. Disponible en: <https://bit.ly/3WJhynL>
- CONEVAL- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2020). *Análisis de la Integralidad de la Política de Desarrollo Social 2020*. Disponible en: <https://bit.ly/3yoeDaD>.
- CONEVAL. (2020 a). Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Sembrando Vida, 2019-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3Squ88T>.
- Delacroix, C. (2010). “Genealogía de una noción”. En Delacroix, Ch., Dosse, F y García, P. (ed.). *Historicidades*. Buenos Aires: Waldhuter Editores, pp. 31-50.

Esping-Andersen, Gosta (1987). "The comparison of policy regimes: An introduction". En Esping-Andersen, Gosta Rein, Martin y Lee Rainwater (eds.). *Stagnation and Renewal in Social Policy. The rise and fall of policy regimes*. New York: M.E. Sharpe, Inc.

Esping-Andersen, Gosta (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Nueva York: Oxford University Press.

Esping-Andersen, Gosta (2002). "Towards the Good Society, Once Again?". En Esping-Andersen (et. al.). *Why We Need a New Welfare State*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 1-25.

Hartog, François (2007). *Regímenes de historicidad. Presentismo y experiencias del tiempo*, traducción de Norma Durán y Pablo Avilés, México, Universidad Iberoamericana.

Hernández, Rafael (2019). *Servidores de la Nación. La operación política del gobierno de la 4T*. México: Partido de la Revolución Democrática.

Jaramillo, Máximo (2021). "Los mitos de la política social de la 4 T". En *Nexos*, julio 29. Disponible en: <https://bit.ly/4c3NiIx>.

Jaramillo, Máximo (2020). "¿Una nueva política social?: cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T". En Foust, David (et.al). *México: transición y vértigo*. Guadalajara: ITESO, pp. 137-154.

Parametría. (2018). *Perfiles de votantes de AMLO: hombres universitarios y con alto ingreso*. Disponible en: <https://bit.ly/3A4w9Bj>.

Pierson, Paul y Skocpol, Theda (2008). "El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 17, núm. 1, pp. 7-38. Disponible en: <https://bit.ly/3WKPUjZ>.

Valencia, Enrique (2020). "México: Desafíos del estancamiento (estabilizador) económico y social". En Aziz, Alberto, Valencia, Enrique y Alonso, Jorge. *Tres Miradas al México de Hoy*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara y CIESAS, pp. 87-189.





Perspectivas de política social

Una comparación entre el impuesto negativo sobre la renta y la renta básica universal para América Latina

Alberto Tena Camporesi*

Desde los años 90, el desarrollo y las críticas de los programas de transferencias monetarias en América Latina, especialmente en los casos más relevantes de México y Brasil, han evolucionado en paralelo con el desarrollo intelectual de la propuesta de Renta Básica Universal (RBU) en la región. Aunque estos programas han tenido un impacto significativo en la reducción de la pobreza, persisten problemas intrínsecos en las propuestas focalizadas y condicionadas que la RBU pretende solucionar. Un ejemplo recurrente de estos problemas ha sido la falta de incentivos para que la población transite hacia la formalidad laboral, debido a la conocida tasa marginal efectiva del 100% que indirectamente generan estos programas. Diferentes estudios para distintos países latinoamericanos han resaltado esto desde hace tiempo (Garganta y Gasparini, 2015; Bergolo y Cruces, 2021; Gerard, Naritomi, y Silva, 2021). A diferencia de

* Profesor Investigador, División de Estudios Multidisciplinarios, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

países con mercados laborales formales mucho más desarrollados, en América Latina la “trampa de la pobreza” no se manifiesta tanto en la elección de trabajar o no, sino en la elección entre trabajar de manera formal o informal.

Ante este tipo de problemas, el atractivo de propuestas “universales” e “incondicionales” ha ido creciendo con el tiempo. Instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han comenzado a respaldar en los últimos años el desarrollo de programas alternativos de sostenimiento de ingresos, como el conocido Impuesto Negativo sobre la Renta (INR) (IDB, 2021). Presentado como una forma “barata” de RBU, pero con los mismos beneficios en términos de incentivos, la idea del INR es posiblemente la propuesta que compite de manera más consistente con la idea de RBU cuando se trata de políticas de garantía de ingresos universales. Tanto es así que, para muchos, son casi sinónimos. En lo que sigue, intentaremos aclarar cómo, a pesar de que estas dos políticas pueden parecer similares, no deben tratarse como equivalentes, ya que algunas de sus diferencias pueden ser especialmente relevantes para el contexto latinoamericano.

El INR es una propuesta popularizada por Milton Friedman en los años 60, pero discutida en realidad desde antes por autoras como Rhys-Williams (1943), y ha sido etiquetada recientemente por economistas como Daron Acemoglu cómo la “política sensata” frente a la RBU (Acemoglu, 2019). El hecho de que esta idea se haya tratado en ocasiones como estrictamente equivalente a la RBU proviene seguramente del propio Milton Friedman, que en más de una ocasión así lo ha manifestado (Friedman, 2000). Pero no es solo esto, como bien captó el BID muchas veces se utilizan los mismos argumentos para defender el INR y la RBU. Efectivamente, en términos formales, considerando el mismo sistema lineal de impuestos y transferencias, las dos políticas pueden replicar el mismo tipo de asignación ya que terminan por generar un esquema marginal efectivo exactamente igual.

Pongamos un ejemplo de un ingreso básico de 5.000 pesos¹ mensuales para cada adulto financiado con un impuesto sobre la renta del 25% desde el primer peso ganado, y sin tener en cuenta cualquier otro gasto público. En vez de pagar a todo el mundo para después cobrarle – RBU —, el gobierno podría simplemente pagar la prestación a un grupo y cobrar un impuesto a otro-INR-. Es decir, a un grupo no cobrarles ningún impuesto y además pagarle la prestación y al otros únicamente cobrarles un impuesto – INR. En la práctica, si modelizáramos de forma sencilla este sistema, tendríamos en ambos casos un mismo resultado: tanto en términos de tasa efectiva marginal, cómo de distribución después de ingresos. Pongamos por caso alguien que gana \$10,000. Si implementamos una RBU, esta persona recibe unas ganancias netas de \$7,500 (los \$10,000 originales menos el 25%) y un ingreso básico de \$5,000. Si en cambio implementamos una INR, con unas ganancias brutas de \$10,000, le correspondería un impuesto negativo de \$2,500 que se calcula como la diferencia entre un activo fiscal de \$5,000 y un pasivo de \$2,500 (25% de \$10,000). Llegados a este punto, la única diferencia parecería ser el coste del primer desembolso y el tiempo hasta recuperar vía impuestos la “financiación” posterior.

Si pensamos el “coste” solo en términos de los recursos brutos movilizados en un momento específico, y no el conjunto del sistema fiscal que integraría su financiación, el NIT resultaría efectivamente mucho más barato y con un resultado en términos distributivos idéntico. Incluso si las tasas fiscales marginales y los gravámenes netos de los hogares fueran exactamente iguales a los de una RBU, este supone un volumen bruto de impuestos y prestaciones mucho más pequeño. Un ejemplo más o menos reciente de este tipo de cálculos, realizado para los EE. UU., refleja que mientras una RBU –de una cuantía correspondiente al 20% de la renta media— cuesta alrededor del 15,4% del PIB, el NIT – con un esquema impositivo marginal efectivo idéntico— moviliza tan sólo el 3,8% del PIB (Chang, Han, y Kim, 2021). Aunque autores como Philippe Van Parijs

1 NE: 5.000 pesos mexicanos equivalen, aproximadamente, a 266 dólares estadounidenses.

consideran este tipo de cálculos en cierto modo una forma de “ilusión” contable, valoran muy positivamente la forma en la que esto convierte la propuesta en algo mucho más digerible por la opinión pública (Parijs y Vanderborght, 2017, p. 39).

Entendido este esquema, la característica importante que comparten tanto el INR como la RBU es que eliminan la tasa tributaria efectiva del 100% sobre los ingresos más bajos, atacando el problema de “la trampa de la pobreza” que antes señalábamos. En este sentido, es en el que podríamos decir que el INR evita algunos de los problemas de la focalización. El INR puede considerarse como una política “sin comprobación de medios” porque elimina los exámenes administrativos para determinar si alguien es “pobre” y traslada esta tarea al sistema fiscal. Así mismo, su diseño permite que todos los ciudadanos sean siempre elegibles para recibir algún tipo de apoyo financiero, y este se va reduciendo gradualmente sin desaparecer bruscamente cuando uno pasa de una categoría a otra. Todo esto parece claro cuando lo observamos en términos formales, pero hay algunos elementos más a tener en cuenta.

Un INR, aunque no tenga que ser siempre financiado con un impuesto lineal y sea compatible con otros impuestos progresivos sobre la renta, sí presupone que el impuesto sobre la renta es la única forma de financiación, y es de aquí donde se extrapolan parte de sus beneficios. Cualquier otra forma de financiación vía impuestos – como contemplan distintas propuestas de RBU— debería funcionar con un mecanismo independiente a este sistema “automático” de redistribución. Además, el impuesto sobre la renta se suele calcular considerando el tamaño del hogar, tomando en cuenta las economías de escala. Por ende, para cumplir con el criterio de individualidad, se debería reformar el impuesto sobre la renta de alguna manera e incorporar un enfoque individual. La RBU en cambio, pagada “ex ante” al cálculo impositivo, podría coexistir en principio con un sistema fiscal que posteriormente se actualiza calculando los impuestos a nivel de hogar.

Aunque técnicamente estos obstáculos no son sencillos de resolver, un INR podría solventar estas cuestiones para parecerse más a una RBU. Y, aun así, seguiría habiendo un elemento fundamental que las diferencia. La RBU parte de una concepción más absoluta de la universalidad, que implica que se pague un mismo ingreso por adelantado a todo el mundo, independientemente del nivel de ingresos que tengan. Como mencionamos anteriormente, a primera vista puede parecer solo un costoso detalle administrativo con el mismo resultado final, pero en realidad no es así. Con un INR, es evidente que las personas receptoras no podrían esperar al final de un año fiscal para recibir su ingreso; por ende, se requeriría adoptar alguna forma de control mensual de los ingresos.² Esta necesidad de finalmente controlar los ingresos, aunque sea de manera gradual, termina siendo una forma de control de recursos. En contraste, la RBU se paga por adelantado y sin considerar otras fuentes de ingresos, las cuales únicamente se contabilizarían a posteriori en el pago de impuestos normales. En este sentido, aunque el INR efectivamente puede reducir la tasa efectiva de impuestos para los ingresos bajos, también podría requerir procesos adicionales, como hacer pagos por adelantado a aquellos que esperan tener ingresos por debajo del punto de equilibrio. Esto añade complicaciones en términos de información y control administrativo, además de generar claros incentivos a no declarar ingresos. En teoría, el INR y la RBU pueden parecer similares en términos de resultados netos de ingresos. Sin embargo, la RBU presenta las ventajas de no tener “control de recursos” en el momento del pago. Esto diferencia el enfoque de la RBU del enfoque del INR, que finalmente está centrado en ayudar específicamente a las personas por debajo de cierto umbral de ingresos.

Retomando nuestro punto de partida, estas diferencias cobran aún más relevancia al considerar contextos con una elevada tasa de informalidad,

- 2 Friedman mismo admite que el INR traslada la verificación de recursos al sistema fiscal de manera anual, pero que de alguna manera esta debe pagarse por adelantado mensualmente de una manera similar -pero a la inversa- a lo que ocurre con las retenciones que se ajustan con la declaración al final del año (Friedman 1975, 201).

como es el caso de la mayoría de los países de América Latina. Esto se debe no solo a la falta o dificultad de acceso de una gran parte de la población al sistema fiscal, sino también a que los cambios administrativos entre diversas categorías dentro del sistema formal, o incluso dentro del mismo, podrían generar un desincentivo para muchas personas en términos similares a un sistema de comprobación de recursos tradicional. Finalmente, el INR sigue siendo una medida dirigida exclusivamente a los pobres, lo que implica una división de la población entre pobres y no pobres. Todo esto conlleva el riesgo de generar incentivos similares en lo que respecta a la transición entre el sistema formal e informal, aunque no exista una tasa efectiva del 100%.

La principal ventaja evidente en términos políticos de un sistema de INR sería el menor volumen de recursos brutos que requeriría movilizar. La segunda ventaja, en términos de implementación, radica en que no interferiría directamente con las prestaciones del sistema contributivo; estas simplemente serían consideradas a la hora de establecer si se aplica un impuesto negativo o positivo. En contraste, en el caso de una RBU, sería necesario ajustar a la baja los otros montos netos de las restantes prestaciones, lo cual también podría suponer un reto en según qué contextos. Sin embargo, esta segunda ventaja es un tema mucho más relevante en sistemas con amplios espacios de prestaciones contributivas y lo es menos en el contexto de América Latina.

Por otro lado, el reto más determinante en el corto plazo para la implementación de un INR en América Latina es que solo los grupos más ricos hacen declaración de impuestos. Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo y la OCDE para el año 2017, en promedio, en América Latina, más del 80% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) es pagado por el diez por ciento más rico de la población (Barreix, Benítez y Pecho, 2017). Esto significa que, aunque pudiera esperarse que un INR en forma de crédito tributario funcionara como incentivo para que la población tenga algún tipo de relación administrativa fiscal, la gran mayoría de la población en la actualidad no paga impuestos directos. En

consecuencia, estaría formalmente fuera de la cobertura del INR o tendría un fuerte incentivo a seguir no declarando su actividad informal, ya que de esto dependería la cuantía que recibe.

En resumen, si bien la ventaja del menor costo en el cálculo bruto de recursos movilizados continúa siendo el punto de atracción más destacado en favor de la propuesta del INR en comparación con la RBU, es a partir de este punto donde emergen desventajas significativas. Estas desventajas, que podrían considerarse de menor relevancia en países con mercados laborales desarrollados, sistemas de impuestos que alcanzan a gran parte de la población y estructuras de protección contributivas sólidas, resultan de mucha mayor envergadura en el contexto de América Latina y sus desafíos. Contrario a lo que se podría pensar por la cuestión del coste, las ventajas de una RBU persisten como una alternativa más fundamentada y coherente para América Latina y los países en vías de desarrollo.

REFERENCIAS

- Acemoglu, Daron (2019). *Why Universal Basic Income is a Bad Idea*. Project Syndicate, 7 Jun. Disponible en: <https://bit.ly/4c3NAz7>
- Barreix, Alberto, Juan Carlos Benítez y Miguel Pecho (2017). *Revisiting Personal Income Tax in Latin America*. Disponible en: <https://bit.ly/4eo8ydr>
- Bergolo, Marcelo y Cruces, Guillermo (2021). The anatomy of behavioural responses to social assistance When informal employment is high. *Journal of Public Economics*, N. 193.
- Chang, Youngsung, Jong-Suk HJan y Sun-Bin Kim. Negative income tax and universal basic income in the eyes of Aiyagari, *Macroeconomic Dynamics*, pp. 1-13.
- Friedman, Milton (1975). *There is no such Thing as a free-lunch*. Open Course LaSalle, IL.
- Friedman, M. (2000). The Suplicy-Friedman Exchange. *BIEN New Flash*, N. 3, mayo, pp.— 11. Disponible en: <https://bit.ly/4c3NAz7>
- Garganta, Santiago y Gasparini, Leonardo (2015). The impact of a social program on

labor informality: The case of AUH in Argentina. *Journal of Development Economics*, N. 115, pp. 99-100.

Gerard, Francois, Joana Naritomi y Joana Silva (2021). Cash Transfers and Formal Labor Markets: Evidence from Brazil. *SSRN Scholarly Paper*. Rochester, NY.

IDB (2021). Now it is the time to foster labor formalization in Latin America and the

Caribbean. *Gestión Fiscal*. 15 Mar. Disponible en: <https://bit.ly/46x8Qwe>.

Noguera, José Antonio (2018). The second-best road ahead for basic income. *Comparative Labor Law and Policy Journal*, v. 40, N. 2, pp. 223-238.

Parijs, Philippe Van y Vandervorcht, Yannick (2017). *Basic income: a radical proposal for a free society and a sane economy*. Harvard University Press.





Ciudadanía económica para la libertad real

Renta básica universal: un nuevo pilar del Sistema de protección social

Nelson Villarreal Durán*

Introducción

A los efectos de promover el debate sobre un tema que ha adquirido agenda pública, no sólo en Uruguay, sino en América Latina y el mundo, en este artículo se analiza qué se entiende por renta básica universal y sus modelos afines a partir de aportes académicos, sociales y políticos, como la declaración y propuesta que hemos realizado en la Red de Renta Básica Universal de la Universidad de la República (Udelar), los debates latinoamericanos y el posicionamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La pandemia de Covid-1 que generó incertidumbre al mundo y al Uruguay, no sólo ha provocado impactos socioeconómicos y psicosociales depredadores, sino que ha permitido visibilizar los límites de los paradigmas vigentes de desarrollo y “bienestar”, a la vez que ha ampliado el

* Nelson Villarreal es filósofo y cientista político, docente e investigador universitario e integrante de la Red de Renta Básica Universal de la Universidad de la República y de la Red Latinoamericana de Renta Básica.

desafío de asumir posibilidades, oportunidades y resultados en favor de mayor igualdad y autonomía de personas y colectivos en las sociedades. A la vez se han desencadenado procesos de transformaciones que muestran que agudizadas las contradicciones y distancia con la progresividad de ampliar derechos en lo económico.

En momentos de crisis y cambios de época como los que estamos viviendo, es fundamental complejizar el análisis de lo que se percibe, sean las necesidades y los déficits inmediatos para resolver, como también cómo se podría generar un mayor bienestar a partir de las contradicciones que se agudizan en lo local, regional y global.

Si el siglo XIX tuvo como desafío la ciudadanía política y el siglo XX la ciudadanía social, el siglo XXI está en el dilema de cómo genera ciudadanía económica teniendo en cuenta la productividad acumulada que requiere otros instrumentos de socialización proporcional. Asimismo, las transformaciones tecnológicas, del mundo del trabajo y del tiempo de autonomía para la libertad real de las personas en sus sociedades.

Los debates detrás de la Renta Básica

Es importante tener en cuenta los ejes fundamentales que se relacionan con el debate sobre la renta básica. Por un lado, los temas de justicia social que han sido históricamente un elemento fundamental para la filosofía política y a los que se les debe prestar importancia por su contribución para entender los fundamentos del Estado moderno; cómo se construye el eje de justicia social que da garantías, de alguna manera, a la posibilidad de que igualdad y libertad se consoliden en la sociedad. En ese sentido, los conceptos académicos recuperan la importancia de tender puentes con las diversas disciplinas y la importancia que tiene la fundamentación del concepto de autonomía en la libertad y la igualdad, no sólo la cuestión legal, del derecho, sino también los fundamentos filosóficos. La relación entre el Estado garantista de derecho y el Estado

social de bienestar está detrás de esta discusión, como qué tipo de economía política crea las condiciones y posibilidades para que se logre una sociedad de bienestar integrada y equitativa.

La crisis económica, sanitaria y social que desató la propagación pandémica del virus COVID-19 provocó un deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población, lo que llevó a revitalizar la discusión sobre la renta básica. Para algunos sectores se trató de una visión restringida que la presenta como compensación a situaciones sociales urgentes. Pero la renta básica debe ser considerada en su aspecto más integral. Por eso es importante relacionarla con qué entendemos por libertad, justicia y equidad. No se trata, apenas, de resolver urgencias sino también desigualdades sociales a la vez de posibilitar una ampliación del sentido de ciudadanía de lo político y social a lo económico y cultural.

Estamos ante el desafío de cambiar de paradigmas, porque la pandemia ha mostrado consecuencias bastante trágicas en muchos planos y al mismo tiempo ha visibilizado los límites que tenían los paradigmas que daban sustento a la estructura de la sociedad y del estado de la protección social. Desde hace por lo menos 30 años los Estados de bienestar están atravesando cambios estructurales que lleva a cuestionarse cómo se puede mantener una situación de inclusión estructural. Diversos autores han estudiado en profundidad la cuestión de la exclusión, de la marginalidad que constituye en América Latina, una característica estructural, constante. Incluso en el Uruguay, a pesar de los esfuerzos muy importantes que ha habido para la inclusión social, estructuralmente hay sectores que no logran ser parte de ese proceso de inclusión.

La pregunta es entonces cómo se puede consolidar una ciudadanía estructural e integral que no solamente perciba al ser humano como poseedor de la condición de la libertad formal, sino que pueda tener lo que Phillip Van Parijs (1996) plantea: que es necesario construir los mecanismos para la libertad real de las personas. Hay una oposición de alguna manera en esta construcción de la ciudadanía cuando es solamente

política o es solamente social y no hay condición de ciudadanía económica y estaríamos ante un problema de los mecanismos de inclusión.

A la vez de ampliar democracia y cambiar relaciones de poder a través de una economía política que distribuya la productividad social no solo por la iniciativa y las oportunidades, sino a través de crear las condiciones de posibilidades como autonomía de las condiciones no solo políticas y sociales, sino económicas y culturales.

Por otro lado, se debe mencionar el avance en la forma en que se piensan los derechos humanos; a través de los DESCAs, la promoción de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, una búsqueda de efectivización de los derechos humanos que no se agota en la dimensión de los derechos de primera generación, sino que demanda que los derechos de segunda generación sean no sólo reconocidos sino también efectivizados y por tanto garantizados. Y en este punto aparece la discusión sobre en qué medida la democracia no es solo una condición jurídica y formal, sino que es una construcción real en todas las dimensiones de ciudadanía estructural que permiten un ejercicio de la libertad, no solamente en lo que tiene que ver con lo político y lo social, sino también en lo económico.

Los autores que han trabajado estos temas tratan de visibilizar o de visualizar que cuando se habla de autonomía como personas dentro de la sociedad pasa no sólo por el reconocimiento de la condición de ciudadanía política y social sino también por su condición económica. En ese sentido, la cuestión de emancipación que la renta básica reconoce se plasma no sólo en los aspectos que garantizan autonomía en lo político sino también en lo económico. La reflexión que podemos denominar normativa, en el campo de la filosofía política, aborda estos temas y se encuentra también con procesos de la realidad que estamos viendo; profundas transformaciones del mundo del trabajo remunerado.

En efecto, en los últimos 30 años las transformaciones del mundo del trabajo y, en términos más generales, los profundos cambios de la sociedad se han complejizado y problematizado. Por un lado, porque hay procesos de autonomización fuertes y de materialización de la economía que han llevado a lo que los economistas muestran sobre la destrucción y creación de empleo en forma acelerada. Se observa un proceso de destrucción acelerada del empleo y, al mismo tiempo, una creación diversa de empleo. En ese contexto surge el cuestionamiento sobre las formas de amortiguar y proteger a las personas frente a los cambios del mundo del trabajo, a la vez que posibilitar los beneficios resultantes de una productividad acumulada en las sociedades.

Durante la crisis provocada por la pandemia del COVID-1 los instrumentos de amortiguación que hemos visto descansaron sobre el seguro social. La pandemia hizo más evidente la importancia que tienen los sistemas de protección social para que no se agudizan las crisis sociales, económicas o sanitarias. Sin embargo, en sociedades con profundas heterogeneidades los grados de protección frente a la pandemia han sido muy desiguales. Los procesos de complejización de las sociedades han mostrado inequidades explosivas en diferentes planos, porque no se han desarrollado Estados de Bienestar estructurales, como es el caso de los países de América Latina. Por otro lado, las economías de la región no han podido formalizar de manera absoluta las relaciones de empleo. Incluso Uruguay, con uno de los Estados Sociales mejor financiados de América Latina, consiguió reducir la informalidad laboral del 49% al 24% en un lapso de 15 años, pero una parte de las personas trabajadoras no registradas quedan al margen de mecanismos de protección social, en particular el seguro de desempleo.

Emerge así la demanda de un cambio de paradigma: el Estado de bienestar está reclamando otro pilar de protección social. Y en esa demanda entra de modo pleno la discusión sobre la renta básica. Suscribo la idea de que es preferible hablar de cinco pilares del sistema de protección: el pilar de protección social de la salud, el pilar de protección social de la

educación, el pilar de protección social de la vivienda y el pilar de protección social del sistema nacional de cuidados. Estos se encuentran reconocidos por la legislación. Pero hay un pilar aún no garantizado de manera absoluta o de manera universal sustantiva que es el pilar que hace a la subsistencia y el ingreso, independientemente de tener empleo o no tenerlo.

La pandemia y las respuestas que se han adoptado en los diferentes países han demostrado la necesidad de dotar de carácter permanente a las transferencias monetarias, universales e incondicionales. Durante la pandemia se implementaron transferencias o canastas de alimentos, pero con una lógica emergencial y temporal; no responden a un pilar de protección social estructural. Los posicionamientos reactivos que pretenden atender la emergencia que se agudiza con instrumentos que a mediano plazo mostrarán su déficit, como el del gobierno actual, se ven confrontados con propuestas intermedias que pretenden recuperar el dinamismo previo a la pandemia, pero sin cambiar las bases de los paradigmas instalados.

A esto agregamos que hay que abordar y distinguir en la evolución que ha tenido el mundo del trabajo el concepto de trabajo como acción humana, es decir, un concepto que es abarcativo de todo lo que hacemos independientemente del empleo entendido como remuneración. Existe mucha más acción humana que produce y genera capital y no necesariamente es empleo. También en la cuestión de género sobresale una contradicción que puede haber en lo que implica la valoración de trabajo aun cuando no hay una relación de empleo; en particular, en el caso de las personas que realizan actividades en la casa o en otros lugares.

En este caso particular, además, emerge la cuestión de cómo se entiende el tiempo libre y el derecho al ocio, no solo productivo sino contemplativo o recreativo. Sí nos remitimos al concepto de participación integral la modernidad prometió que el desarrollo de la economía a través del avance de la tecnología nos iba a liberar de la necesidad del trabajo. En

el contexto de la pandemia se sufrió la pulverización, por ejemplo, de las 8 horas de trabajo, porque el ámbito doméstico pasó a ser espacio laboral de reuniones que consumió tiempo libre de las personas. Cómo se instala el proceso de tiempo libre y de la autonomía que permita que las personas se desarrollen de tal forma que efectivamente adquieran una condición de libertad real, como pues van a decir los autores que han trabajado el concepto fundante de la renta básica. Cómo se relaciona ese tiempo libre, esa autonomía y el trabajo con la innovación y la creatividad para que el desarrollo de las personas se dé efectivamente. Hay un debate que está detrás y que tiene que ver cómo estamos pensando la economía política y cómo se reformulan los sistemas de protección social hoy.

A la vez, se ha ido instalando en la agenda pública la necesidad de repensar los paradigmas vigentes, en cuanto a ampliar los sistemas de protección social, y vincularlos más al acrecentamiento de la democracia, a la innovación y la creatividad, al reconocimiento integral del ser republicano y a la efectivización integral de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, particularmente en lo que refiere al derecho a la autonomía económica básica.

En Uruguay se están viendo los márgenes de lo que yo he llamado las opacidades de la no inclusividad. El debate por un nuevo pacto social que canalice una redistribución de la generación de riqueza está hoy a flor de piel. Cómo se da sustento a amortiguar las situaciones que dejan sin acceso a recursos para la sobrevivencia a determinados sectores cuando no hay posibilidad de empleo para todas las personas, sea por la pandemia o porque en realidad el pleno empleo ya no va a existir como existió en cierto momento o porque las transformaciones tecnológicas lo cambian drásticamente.

Es necesario plantear si el capital es el fruto de los individuos o el capital es el fruto de la sociedad en su conjunto; es decir y también de las personas, pero si el capital que se genera en una sociedad que es fruto del trabajo hace a las relaciones sociales ese producto no solamente debería

tener una quita con los impuestos, sino que debería ser pensado un nuevo pacto social que genere una transferencia constante para la sobrevivencia. En definitiva, los pilares de protección social para la inclusión reclaman de alguna manera asumir la necesidad de garantizar ingresos de subsistencia para la construcción de ciudadanía.

No podemos aceptar que alcanza con garantizar derechos sociales que no incorporen garantizar ingresos de subsistencia. Hoy, incluso las personas que tienen asegurada la universalidad de acceso gratuito a la salud, la educación, pueden tener vivienda y pueden tener determinadas apoyaturas, pero al no tener ingresos, rápidamente quedan expuestos a la no sobrevivencia porque no tienen con qué alimentarse. Por tanto, entrar a discutir cuál es la relación entre el trabajo, el capital, la seguridad y la protección social en el desarrollo democrático es imprescindible. El tema no es solamente una cuestión de instrumentos de política social; tiene que ver con una manera de comprender la democracia y comprender el ser republicano.

En el contexto de la pandemia ha habido transferencias condicionadas que se establecieron de alguna manera en los planes de emergencia que se generalizó en toda América Latina y que tuvieron un costo burocrático impresionante y que obsesivamente persiguieron más a los pobres que a otros sectores. Desconociendo el valor y aporte en impacto positivo que genera en una economía circular la Renta Básica. Por otro lado, se dan transferencias no condicionadas. Incluso Uruguay tiene un *pool* de instrumentos. Por eso a la hora de pensar una renta básica universal hay que pensar en redefinir toda la estructura del bienestar desde una perspectiva de garantizar esos pilares transversalizando.

Hay que diferenciar entre lo que son las rentas básicas de emergencia que diversos sectores plantearon; transferir un cierto monto de dinero por una cantidad limitada de meses que permitiera a las personas transitar el tiempo de las pandemias. Está, por otro lado, la posición de la OIT que tiene que ver con los mínimos sociales; esos pisos que deberían

garantizarse de manera constante vinculados al empleo y a ser parte de la sociedad pero que no son estrictamente una formulación de renta básica. Otra postura es la propuesta de los salarios universales que incluso el papa Francisco puso en la agenda; se trata de poder compensar de alguna manera el acceso a bienes y servicios para no caer en la indigencia, pero continúa siendo el empleo la principal condición de acceso. Las pensiones y los seguros que estructuran la contención en la seguridad social siguen mostrando que habría un espacio no garantizado.

La renta básica universal es una temática que no se reduce solo a la protección social, sino que apunta a consolidar la autonomía integral de las personas en su condición de igualdad material básica para quedar en condición de equidad para la iniciativa y de decidir acciones menos condicionadas que la absoluta dependencia económica. Nosotros en la Red de la Universidad de la República dejamos claro que es en un proceso y por tanto en el corto y mediano plazo el debate de la renta básica de emergencia ha sido fundamental, pero postulamos la necesidad de profundizar la discusión, en particular planteando la sustentabilidad a mediano y largo plazo de una idea mucho más integral. ¿Qué se entiende por renta básica universal? Un mínimo de subsistencia social o ingreso ciudadano.

los planteos de rentas o ingresos básicos universales no hacen sólo a un tema de subsidios, transferencias o amortiguación de las crisis, sino que aluden a aspectos más sustantivos de cómo pensamos el ejercicio de la libertad, la emancipación y el bienestar de las personas en las sociedades complejas en las que vivimos. Suponen asumir las consecuencias de las transformaciones tecnológicas y el cambio de las formas del empleo y qué entendemos por trabajo y su relación con la generación de capital, su distribución y el tiempo libre.

Es una cuestión de fortalecimiento de la democracia en su integralidad y equidad. Se puede rastrear en la historia desde el mundo griego, para

quienes no había posibilidades de democracia sino en relativa igualdad de acceso.

¿Cuál es el fundamento de la RB? Se origina en un texto de Van Parijs y Vanderbogth (1988). Una vía capitalista al comunismo): el tema de un subsidio o renta básica universal debe ser “económicamente viable y éticamente deseable”. Es decir, lograr una sinergia entre lo que es económicamente viable y lo que es éticamente deseable. Por eso se habla de renta básica; una transferencia en efectivo del Estado a las personas. Es básica porque garantiza un mínimo promedio de una sociedad para la sobrevivencia y debe ir aumentando según la capacidad de distribución. La renta media o la renta alta es la que debería surgir de mi iniciativa en el empleo, de mi generación de capital, de trabajo de profesionalidad. Pero lo básico debería estar garantizado por ese promedio que genera la propia sociedad y que debe ir aumentando en la capacidad de distribución. Es universal porque llega a todas las personas y es deducible del sistema de impuestos. Es incondicional porque no se liga a ninguna actividad en particular, sino al mero reconocimiento de la dignidad de las personas. Es decir, avanza en el reconocimiento de los DESCA.

La Renta Básica busca efectivizar o fortalecer tres principios: en primer lugar, la autonomía para la libertad real de las personas que no se agota solamente en la libertad política o social; en segundo lugar, reconocer el derecho humano a lo económico, es decir, una sociedad que genera capital no lo genera sólo por los individuos sino por la acción de la sociedad; en tercer lugar, garantizar ingresos básicos permanentes, es decir, que en este proceso de destrucción acelerada del empleo es necesario garantizar un nuevo pilar de protección social. Ese pilar plantea que el Estado social de derecho debería garantizar ingresos básicos para la sobrevivencia como complemento a otros derechos sociales.

No se trata de reducir el Estado social sino de adaptarlo a los procesos actuales. Hay corrientes liberales que proponen distribuir dinero a las personas pero que se deje de financiar el sistema de protección social,

que se pague cada persona la educación, la salud y todo lo que se tenga que pagar. No pasa por desmontar el Estado social sino por repensarlo.

Por último, la Renta Básica aparece como condicionalidad para la realización de las personas en la sociedad. Tanto las revoluciones liberales como las socialistas y la consolidación de los estados sociales democráticos, como la instalación de las repúblicas, fueron creando las condiciones para que el reconocimiento del ejercicio de las libertades pudiera pasar de las élites a todo el pueblo o sociedad. Sin embargo, es evidente que se han ampliado los derechos y las garantías, pero hay grandes sectores que permanecen en la exclusión, la pobreza, la inseguridad, y no tienen acceso a los mismos beneficios que otros.

En la actualidad hay colectivos que no se pueden realizar en las sociedades atravesadas por altos niveles de desigualdad, marginalizados por muchos factores. Por eso, Este es un instrumento más que debe hacer sinergias con otros existentes para garantizar derechos. De la misma forma que en el siglo XIX se discutió salir de la democracia censitaria en que sólo votaban los que tenían dinero y hoy existe el voto para cada individuo independientemente de la riqueza que tenga, es necesario dar el paso hacia la ciudadanía económica básica de todas las personas de modo de ampliar la democracia. Apuesta al objetivo igualitario de la libertad integral en sociedades de mercado. Y representa así una relación de poder distinta. Razones suficientes para plantear la progresividad en relación al modelo de Estado Social que existe en Uruguay (y, por supuesto, otros países) en el corto, mediano y largo plazo.

Epílogo

Desde la perspectiva de la filosofía de la práctica, como desde el enfoque de derechos humanos, se demanda el valor del Estado social para crear las condiciones para frenar la creciente depredación y a la vez ampliar las medidas que favorezcan recrear el bienestar en el dinamismo de los

cambios acelerados actuales. Parece claro que la idea de que los individuos se desarrollan mejor y son más libres sólo a partir de la acción del mercado ha fracasado brutalmente, dejando a mucha población en la indigencia, la inseguridad y la incertidumbre, que la vuelve a la opresión y la dominación bajo diversas formas de explotación, a pesar de que existan democracias políticas.

Los desafíos que nos traen no sólo la pandemia, sino también las desigualdades y las exclusiones existentes, reclaman nuevos paradigmas e instrumentos para posibilitar la libertad real de las personas y los pueblos. Dirá Philippe Van Parijs: “Si nos tomamos en serio la búsqueda de la libertad real para todos, lo que tenemos que buscar es el mayor ingreso incondicional para todos”.

La renta básica universal aparece como condición para la realización de las personas en la sociedad para no quedar excluidas y poder realizarse en un proceso que les de la autonomía necesaria promedio de una sociedad en lo económico. De la misma forma en que se asumió la ciudadanía política para todas las personas en una sociedad, es momento de reconocer y garantizar la ciudadanía económica básica a todas las personas. Supondrá ampliar la democracia y profundizarla.

Ante las transformaciones actuales, la acumulación desigual y la necesidad del acrecentamiento de los derechos, es necesario repensar las formas del poder y la concentración de ingresos para lograr igualdad social. Con la creciente desigualdad global, sobre todo en la región, y los límites del crecimiento, la distribución y la inviabilidad del pleno empleo, es imperioso desarrollar la libertad real como posibilidad, iniciativa y oportunidad en el siglo XXI, si queremos mantener sociedades democráticas en todas sus dimensiones.

REFERENCIAS

Van Parijs, Philippe (1995). *Real Freedom for all. What (if anything) can justify capitalism.* Oxford, Oxford University Press.

Van Parijs, Philippe y Vanderborght, Yannick (2017). *Basic Income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Cambridge (MA) and London: Harvard University Press.





Virtualidad, Emocionalidad y Política Social

La Asignación Universal por Hijo en tiempos de Pandemia

Alejandra Bettina Facciuto*

Introducción

El presente trabajo pretende dar cuenta de los debates e intercambios que se dieron a través de los textos propuestos para su lectura.

Las apropiaciones de esos intercambios se pretendieron dejar plasmadas en estas líneas en donde se pretende visibilizar distintos problemas que surgieron en contexto de pandemia. Para ello, a partir de tomar para el análisis el programa Asignación Universal por Hijo, se intenta visualizar como las medidas tomadas en Pandemia reforzaron el rol de la mujer como responsable del ámbito doméstico y en construcción de la vida cotidiana de su grupo familiar.

Distintas investigaciones que serán citadas en este escrito dan cuenta que los ingresos que provienen del cobro de la Asignación Universal por Hijo son considerados simbólicamente como salario para quienes acceden y

* Profesora Adjunta de la Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

el estar en el mismo forma identidades. Las características que presenta su cobro implican ver cómo el capitalismo se inmiscuye en las economías hogareñas y rompe la vieja premisa de la relación obrero – patrón e introduce otra configurando nuevos sujetos de intervención para el sistema bancario. Como se podrá leer en las líneas propuestas, la pandemia trajo aparejada nuevas complejidades para quienes acceden al mismo.

Nos motiva escribir este trabajo, el permitirnos reflexionar sobre nuestras miradas de los hechos sociales tanto como cientistas sociales como sujetos interventivos e intervenidos.

La Asignación Universal por Hijo. ¿Sólo una política de igualdad destinada a las niñeces y adolescencias?

Ya Roca decía en el año 2011 que la AUH, “será recordada, seguramente, como uno de los hitos más importantes que marcan la rica historia de la legislación laboral y de protección social de Argentina. Asimismo, en el trabajo se estima el gran impacto que ha tenido y tiene en la distribución del ingreso y, consecuentemente, en la pobreza e indigencia, disminuyéndolas de forma significativa.” (2011:30). Es que ya se visualizaba cuando se empiezan a dar los debates de su implementación, que había una merma del trabajo registrado y por ende del cobro de asignaciones familiares. Aquellas personas que quedaban fuera del mercado laboral o del trabajo registrado, no accedían a ese cobro y por ende lo que presentaba esta situación era una desigualdad de derechos entre las niñeces y adolescencias de esos grupos sociales. Fue así que esto se dejó plasmado en el decreto de creación del Poder Ejecutivo Nacional en el año 2009 cuando en su objetivo se plasma que se quiere “equiparar el ingreso de aquellos niños cuyos padres no estuvieran incorporados al mercado de trabajo formal y, por ende; no recibieran la asignación por hijo estipulada en el régimen contributivo de asignaciones familiares” (MECON, 2009). Desde su implementación a la actualidad hubo algunas modificaciones

como ser ampliar la cobertura a niños/as/es y adolescentes cuyos padres/ madres son monotributistas ampliando la cobertura, pero lo que no se modificó fue la edad tope (hasta los 18 años) y que se cobra hasta el quinto hijo/a/e.¹

Es interesante ver que en un trabajo presentado en el año 2011 en la XLVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, un investigador y una investigadora de ANSES(órgano de aplicación de la AUH) citan un trabajo del Banco Mundial del 2008 para definir Protección social explicando que es “ el conjunto de políticas que ayudan a los individuos y hogares para hacer frente al impacto que dichos riesgos generan y superar situaciones de pobreza estructural (Banco Mundial citado por Calabria y Calero; 2011: 1) y en párrafos posteriores también se puede leer “basándose en la idea de que todas las personas son vulnerables a múltiples riesgos, el enfoque del manejo social del riesgo (MSR) del Banco Mundial asume que la protección social y las intervenciones públicas ayudan a mitigar los riesgos y a reducir la vulnerabilidad permitiendo mayor uniformidad en el consumo y mayor equidad (Holzman y Jorgensen citado por Calabria y Calero; 2011). Aquí queda plasmado lo que esgrime Chahbenderian cuando analiza la relación entre los créditos y los programas de transferencias con las políticas sociales en América Latina (2018).²

- 1 Ángela Davis en Mujeres, raza y clase aborda en el capítulo 12 debates en torno al control de la natalidad, lo historiza, lo vincula con las demandas feministas. Al leer este capítulo nos hizo pensar, aunque no se constituye en motivo de desarrollo de este trabajo, en que la disposición de cobrar solamente la AUH hasta el quinto hijo se podría visualizar como una forma simbólica de poner coto a la natalidad de ciertos sectores de la población (Davis; 2005: 203-220).
- 2 Florencia Chahbenderian en Créditos y trasferencias: una reflexión en torno a la expansión del consumo en América Latina observa que los gobiernos latinoamericanos cada vez más ejecutan programas de transferencias condicionadas de ingreso para incentivar el consumo y los créditos al consumo y por ende la vinculación de estos con el capitalismo actual. También el papel que juegan los organismos de financiamiento internacionales en la región, propiciando su establecimiento. Para profundizar sobre el tema ver el artículo mencionado en Revista Novos Rumos Sociológicos | vol. 5, nº 8 | Ago/Dez/2017, Programa de posdoctorado en Sociología, Universidad Federal de Pelotas.

Este sistema no contributivo de transferencia condicionada de ingreso tiene la visión de paliar la situación de extrema vulnerabilidad exigiendo corresponsabilidades en salud y educación (exigencia de cumplimiento de Plan de Vacunación Obligatorio, inscribirse en el Plan Nacer a menores de 6 años, controles médicos para mayores de 6 años hasta 18 años y concurrencia a establecimientos educativos a partir de los 5 años hasta los 18 años).

La forma que se establece para el pago de esta asignación es la apertura de una cuenta bancaria, la cual no tendría costo y el otorgamiento de una tarjeta de débito. Esto permite ya ver como otro actor relevante, el sistema bancario entra a jugar un rol significativo también en esta prestación.

En la página de ANSES ya informan como beneficios lo que se puede hacer mediante la cuenta gratuita de seguridad social que es una caja de ahorros sin costos para el cobro de las prestaciones que otorga ese organismo.

Se puede leer “los bancos entregan al titular de la cuenta (y apoderado, en caso de que lo tuviera) una tarjeta de débito para cobrar y realizar diversas operaciones en cajeros automáticos y comprar en comercios. Los reemplazos de la tarjeta por desmagnetización, deterioro y/o por decisión del banco son gratuitos (en caso de deterioro sólo se puede hacer una vez por año).” Esto implica que, si se desea otra tarjeta antes del año, se deberá abonar la misma.

En cuanto a la tarjeta de débito gratuita se explicita que se pueden “realizar operaciones con tarjeta de débito permite mayor seguridad ya que todas las transacciones son con clave. Además, brinda más rapidez para el cobro de las prestaciones ya que se puede extraer dinero por cajero automático sin hacer colas en el banco. El titular puede cobrar su jubilación, pensión y/o asignación, como así también reintegros fiscales, promocionales y comerciales, prestaciones de salud, préstamos personales que deba pagar mediante retención de haberes o débito en la cuenta, cobros

por incapacidad (Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo) y depósitos por todo concepto adicionales a las acreditaciones antes mencionadas hasta el importe equivalente a 5 veces el salario mínimo, vital y móvil por mes”.

Se destaca la gratuidad en extracciones de dinero en cajeros automáticos, extracciones de efectivo por ventanilla sin límite de monto, compras con la tarjeta de débito, retiros de efectivo en comercios adheridos con la tarjeta de débito, pago de impuestos, servicios y otros conceptos por cajero automático, home banking o débito automático y depósitos y transferencias por cajero automático y home banking.

Si bien se aclara que los servicios financieros adicionales, como una tarjeta de crédito, no forman parte de la cuenta gratuita de la seguridad social y que son productos que venden los bancos y pueden tener costos de comisión o mantenimiento; la adquisición de servicios adicionales puede ser requerida por el titular.

Sin ahondar desde donde surge la necesidad universal de estar bancarizados pero que podría constituirse esta frase en un punto que nos lleve a reflexionar sobre argumentos dados como verdades absolutas; implica introducir al consumo y al financiamiento a un sector que quedaría fuera de la lógica capitalista de acceso a ello ya que se trata de personas no trabajadoras asalariadas.

Esta población quedaría excluida de cualquier evaluación posible de factibilidad para adquirir una tarjeta de débito o crédito. Sin embargo, es el propio Estado quien las ingresa al sistema financiero. Aquí podríamos hacer dos lecturas. Una que nos lleva a una inclusión, intentando desvanecer la brecha de desigualdades socioeconómicas, pero también visualizamos lo que expone Arruzza en cuanto a que “hay, al menos, tres esferas en las que se lleva a cabo la reproducción social. Por supuesto, la familia sigue siendo la principal, pero hay toda una serie de trabajos reproductivos que han sido socializados, en los hechos, por el Estado y que se llevan a cabo a través de instituciones públicas (escuelas, hospitales,

etc.). La neoliberalización de la reproducción social implica recortes en esos servicios públicos y produce un incremento de la carga de reproducción social en las familias. Eso es lo novedoso: en el neoliberalismo aparece la idea de la reproducción social como un campo que puede ser también fuente de ganancias” (2020:38). Esas ganancias no solo estarían dadas por la bancarización de la economía cotidiana de las familias.

Continuando con el análisis propuesto, la corresponsabilidad en la educación y en la salud sin considerar otras complejidades para acceder a su cobro del dinero, primero parcial y a fin de año en su totalidad, podría ser leída en clave de vulneración de los derechos de les niñas e implicaría el cese de la AUH sin ambos cumplimientos. También podría conducir a la aplicación de una medida de protección excepcional, lo cual también significaría el cese de pago. Esto último conlleva a que otras instituciones entren en juego para transmitir un deber ser en cuanto a cómo ser padres, madres, usos del dinero y en forma continua “recordar” el deber integrarse a un sistema de empleo ya sea formal.³

En una investigación de Martin Hormes queda demostrado como las mujeres son las que se encargan de “cuidar” la economía del hogar. Se considera “salario” a la AUH y se observa que se trata de transmitir la necesidad del trabajo y el uso adecuado surgiendo la idea de un valor económico y moral que debe existir en el gasto. También como se lee en Federici, la deuda- citando esta autora a Graever-, cumple un papel fundamental en la historia de la humanidad y de la lucha de clases. Pero lo que más le llama la atención es lo que ilustra de manera más clara la lógica dominante

- 3 La persistencia de un modelo dominante se desliza inclusive en paradigmas innovadores como es que sustenta el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, conforme surge del texto de los Fundamentos del Anteproyecto de dicho código (Libro Segundo, De las relaciones de familia), cuando dice que “la familia con base en el matrimonio heterosexual clásica debe compartir el espacio con otros núcleos sociales y también constituyen familias”. También define la responsabilidad parental como una función de ambos progenitores destinada a satisfacer el interés superior del niño o adolescente. Pero cabe hacer notar que el cumplimiento de esta función, que se supone de ambos progenitores por igual en relación al hijo y sus derechos, no puede evaluarse sin tener en consideración la situación concreta de los padres, las vulneraciones de que pueden estar siendo objeto, las asimetrías en la relación entre ambos padres.

en la nueva economía de la deuda que son las nuevas formas de deuda individual que han proliferado con el giro neoliberal: la deuda de los préstamos estudiantiles, las hipotecas, las deudas de la tarjeta de crédito y, sobre todo, las deudas de microfinanzas, que ahora afectan a millones de personas en todo el planeta” (Federici, 2020: 109).

La autora considera que la deuda puede llevar a cortar los mecanismos de solidaridad social y que no hay en demasía estudios al respecto, con lo cual coincidimos. Sin embargo, también vemos a través de las formas de cobro establecidas para la AUH que es el Estado el que propone en sus prácticas interventivas- pero no discursivas- favorecer ese mecanismo.

El tener una tarjeta de crédito ya permite poder pensar en posible endeudamiento con el actor económico, el sistema bancario el cual no es decisión de elección personal, sino que la persona se convierte en “rehén del mismo por imposición del propio Estado. A su vez este Estado ante la necesidad de no perder la prestación, controla el que se cumpla con los requisitos que se piden para sostenerlo como ser las contraprestaciones en salud y educación. Así nace un control simbólico en cuanto a evaluar si se ejercen en forma “correcta” las paternidades y sobre todo la maternidad de acuerdo a lo que las instituciones nos estipulan y así ejercer un control social. Queda depositada, en este caso en la mujer, la responsabilidad de cumplir y dar respuesta a las obligaciones bancarias y la transmisión y aceptación de los aprendizajes que se institucionalizan.

Trayendo nuevamente a Hormes, este habla de la mujer como cabeza de familia y decisoria en las formas de endeudamiento de la familia y de estrategias para pagarlas.⁴ A esto le agregamos que la pone en lugar de ser

- 4 En su investigación se puede ver el testimonio de Marcela quien dice “...este año no me alcanzó para nada, las cosas fueron más caras todavía. Tengo créditos que también tengo que cumplir con mis créditos...mis hijos me dicen vos te gastas toda la plata del salario, pero yo les digo, yo no puedo llegar todos los meses...” En la investigación se muestra como el consumo se debe destinar a otras necesidades que “hacen pertenecer” como ser ciertos modelos de zapatillas o tomar gaseosas entre otros bienes de consumo. Estas situaciones necesariamente la llevan a sacar créditos para adquirirlos y el mismo se otorga porque se cobra la AUH. Así se entra a

responsable también de la solución de los problemas que se generaron por establecerse la ASPO y para ello debe tratar de arbitrar las medidas necesarias para encontrar las respuestas y brindarle una solución.

Simbolismos 4.0. La virtualidad como constructora de identidad

Si bien ya el sistema bancario era utilizado con anterioridad a la pandemia, el atravesamiento de esta acrecentó el uso del home banking como también la realización de distintos trámites que se trasladaron del espacio presencial al espacio virtual.

Ya no había presencialidad para reclamos de distinta índole que podían ir desde blanqueo de claves, cierres/aperturas de cuentas, cambio y/o solicitud de tarjetas de débito o crédito y espacios de consulta sobre cobros y liquidaciones, entre otros. Todos los problemas debían ser “solucionados desde la virtualidad” y ya no se podía concurrir al banco para hacerlo en forma presencial o retirar el dinero de la cuenta en su totalidad. No poder disponer del dinero en efectivo se constituía en un problema para algunos pero no para el sistema bancario.

Lo aquí planteado se constituía en un problema de índole personal ya que era la persona la que perdía la tarjeta de débito o crédito, o a quien se le desmagnetizaba. También se constituía en problema personal no contar con datos o servicio de internet móvil para comunicarse o realizar operaciones bancarias, pero fue una decisión del Estado que ello ocurriera.

una sociedad de consumo que transversaliza las relaciones, pone límites y construye identidad. Marcela también dice a lo largo de la entrevista respecto a su hijo, la plata le viene de arriba se nota que no tiene que trabajar, haciendo referencia a la AUH e instándolo a que estudie y trabaje y también se puede apreciar una crítica a que se toma una coca en la esquina, como sinónimo de “reviente” estableciendo así una relación entre valores económicos y pautas morales.

Como dice De Sena y Dettano cuando hacen referencia a las políticas sociales “toda intervención, surge de la identificación de una problemática y requiere de un diseño, de implementación y evaluación. Cada uno de estos momentos es producto y productor de miradas, sentidos y sensibilidades que dan contenido, forma y color a las intervenciones... Como puentes entre el orden sistémico y el mundo de la vida (Barba, 1995), los modos de “hacer sociedad” de las políticas sociales implican, siempre y cada vez, la constitución de formas de sentir como resultado de las intervenciones puestas a circular” (2011: 3).

El “quédate en casa” significó “ingresá al mundo virtual” pero no todas las personas podían hacerlo. Para eso se necesitaba contar con conectividad, poder acceder a medios tecnológicos (computadora, Tablet, teléfono celular) ya sea para realizar trámites o para consultar sobre cómo hacerlos. “No hay dónde reclamar o pedir información: nadie contesta. A lo dicho se suman las problemáticas previamente mencionadas con relación a la interrupción de actividades laborales de carácter informal, que se constituyen como una fuente de ingresos importante para la población receptora” (De Sena y Dettano, 2011:15) ⁵ Por la lectura de sus relatos se puede inferir que estas mujeres están atravesadas por sentimientos de incertidumbre, desconfianza o miedo, pero no dejaba de ser pensado en relación a su particularidad y no cómo responsabilidad del Estado También como un estado emocional propio de las mujeres. Como dice Bericat “las emociones que experimentan los seres humanos juegan un papel fundamental en la dinámica de todos los fenómenos sociales” (2012:1) ⁶

- 5 Para profundizar sobre el estudio realizado sobre leer De Sena, A. y Dettano, A. (2021). Políticas sociales y emociones: hilos de (des)confianza. Ciencia Política, 16(32), 75-104.
- 6 Para profundizar sobre el tema de las emociones y la importancia de introducir a ellas en el estudio de la sociología se recomienda leer este trabajo que da cuenta de perspectivas teóricas para estudiarlas y además propone lecturas básicas para adentrarse a este campo de estudio. El estudio de estas no puede ser dejado de lado para comprender la relación entre las políticas sociales y cómo inciden ellas en la reproducción de la vida de las personas. Para ampliar la mirada también se recomienda leer Cena, R. (2021), De Sena, A., & Cena, R. (2014), De Sena, A. y Dettano, A. (2021) y Dettano, A. y Cena, R. (2021).

Al leer el estudio de De Sena y Dettano (2011) vemos que las consultas y respuestas que surgen desde las redes sociales son realizadas por mujeres. A esta misma conclusión llega Sordini ya que en el trabajo de investigación que realiza sobre el uso de plataformas virtuales y programas sociales se encuentra que “la comunidad virtual es integrada principalmente por «mamás», esta particularidad es anunciada en la descripción inicial del grupo y en sus imágenes de portada con el binomio madre-hijo instalando códigos y contorneando modalidades de expresión dentro de las cuales se desenvuelve la interacción” (2017: 14). Si bien estos trabajos referencias distintos períodos, observamos que la situación de pandemia no modificó el rol de las mujeres que pertenecen al grupo de destinatarias de la AUH, sino que dejó en evidencia que se fortaleció el mismo vinculado con situaciones de la vida cotidiana.

Se puede decir que la situación de Pandemia y la disposición por parte del Estado del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO)⁷ sumaron nuevas complejidades al rol que ya venían desarrollando con anterioridad y al que hicimos referencia en el apartado anterior.

La implementación ASPO incluyó la realización de trámites en la virtualidad, asistencia a comedores comunitarios para asegurar un mínimo de alimentación para su grupo familiar y así paliar la falta de ingresos por la interrupción también de las actividades de la economía informal. Si incorporamos la falta pago de las tarjetas de créditos solicitadas o créditos pedidos con anterioridad a la pandemia ante la fragilidad económica que ya atravesaban los grupos familiares; la mujer, en particular, fue la que más se vio atravesada por las consecuencias originadas por la pandemia y las medidas adoptadas.

- 7 El 20 de marzo del año 2020 las autoridades nacionales establecieron el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio por decreto N° 297/2020. Este limitaba la movilidad y desplazamientos por rutas, vías y espacio público, y solo habilita realizar aquellas tareas determinadas como esenciales. Si bien en cada provincia se dieron situaciones diferentes con relación a sus niveles de contagio y su capacidad sanitaria, la situación de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio conocido como “cuarentena” se mantuvo –con algunas aperturas– hasta el 7 de noviembre del 2020.

Se acuerda con Sordini que “es oportuno recuperar, desde la mirada de Giddens, que la resolución virtual de esos problemas opera como «actos que contienen consecuencias no buscadas, pero que su reiteración sistemática las convierte en condiciones inadvertidas de la acción» Es decir, las ventajas cotidianas que presenta la resolución y/o contención de las demandas diarias que se plantean en la plataforma virtual constituyen un paliativo a los defectos de implementación que poseen las intervenciones estatales y, además, refuerzan y naturalizan el lugar de la mujer en el espacio doméstico (2017:13).

Una vieja definición de Oszlak y O’Donnell decía que la política social es acción y omisión. Esto antes descripto nos lleva a traer esta definición a la arena de este trabajo. La omisión de reconocer a una Argentina heterogénea y por ende la omisión de establecer distintas medidas para dar respuestas. También como reproductora de identidades a través de la divulgación que realiza de sus programas, las no respuestas que da desde sus canales institucionales y por ende la búsqueda de nuevos espacios virtuales en el cual la mujer continúa siendo la responsable del mundo doméstico y lo que ello conlleva.

En tanto las prestaciones intervienen en las condiciones de vida y son transversales al desenvolvimiento de la vida diaria, conocer cuándo se cobra, por qué aún no se depositó, si habrá aumentos, cómo se accede a un préstamo o si el descuento de las cuotas del préstamo es correcto; se torna vital para la organización del ámbito doméstico.

A modo de conclusión

Al reflexionar sobre un programa de transferencia determinado como lo es la Asignación Universal por Hijo observamos que viejas prácticas se siguen reproduciendo y sigue depositándose en la mujer las responsabilidades de la vida doméstica. A esto hay que sumarle que la pandemia visibilizó lo que no se quería visibilizar: las desigualdades territoriales y

de las personas que lo habitan que llevaron a que las medidas que se adoptaran en la ASPO tuvieron una significación diferente a quienes no contaban o presentaban dificultades en el acceso al mundo virtual.

Se considera que es necesario revisar nuestra historia en materia de política social, estudiar la génesis de la misma en Argentina a fin de repensar el diseño de las mismas en la actualidad porque, como dice Fernand Braudel, “Me gustaría que los especialistas de las ciencias sociales vieran también en la historia un medio de conocimiento y de investigación. ¿No es acaso el presente más que a medias víctima de un pasado obstinado en sobrevivir? Y el pasado, por sus reglas, sus diferencias y sus semejanzas ¿no es la clave indispensable de todo conocimiento del presente?”

BIBLIOGRAFÍA

- Arruzza, Cinzia y Bhattacharya, Tithi (2020) Teoría de la Reproducción Social. Elementos fundamentales para un feminismo marxista. *ARCHIVOS de historia del movimiento obrero y la izquierda*, Año VIII, no 16, marzo-agosto, pp. 37-69.
- Bericat Alastuey, Eduardo (2012). Emociones, *Sociopedia*. ISA, 1-13.
- Calabria, Alejandro y Calero, Analía (2011) Políticas de Inclusión Social para los Grupos Etarios más Vulnerables: Plan Nacional de Inclusión Previsional y Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, en RXLVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, noviembre.
- Chabenderian, Florencia (2017). Créditos y transferencias: una reflexión en torno a la expansión del consumo en América Latina. *Revista Novos Rumos Sociológicos*, v. 5, n. 8.
- De Sena, Angélica y Dettano, Andrea. (2021). Políticas sociales y emociones: hilos de (des) confianza. *Ciencia Política*, v. 16, n. 32, pp. 75-104.
- Davis, Ángela (2005). *Mujeres Raza y Clase*, Akal Ediciones, Madrid.
- Federici, Silvia (2020). *Reencantar el mundo. El feminismo y la política de los comunes*. Traficante de sueños, Madrid.
- Hormes, Martín (2014). Transferencias Condicionadas y Sentidos Plurales: El dinero

Estatat en la Economía de los Hogares Argentinos. *Revista Antípodas*, Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Enero-Abril, pp. 61-83.

Hormes, Martín (2020). La Monetización de las políticas sociales argentinas. *Revista Sudamericana*, n. 12, pp. 98-125.

Maneiro, María (2017). Representaciones Sociales sobre la Asignación Universal Por Hijo de los sectores urbanos periféricos. *Trabajo y Sociedad*, n. 29, Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas.

MECON-Ministerio de Economía de la Nación (2009). Nota Técnica 23 Asignación

Universal por Hijo en Argentina. *Cuadernos de Empleo e Ingresos*.

Roca Emilia (2011). Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares. *Revista Debate Público. Reflexión desde el Trabajo Social*, Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, pp. 30- 43.

Sordini, María Victoria (2017). El uso de internet en relación a programas sociales. *Boletín Científico Sapiens Research*, v. 7, n. 2, pp. PP. 51-64.

Fuentes Web Gráficas

Página Web de ANSES: <https://bit.ly/3Yp-BHAf>. Fecha de consulta: 10 de julio de 2023.





Triunfo de la extrema derecha en Argentina

Su impacto sobre el sistema de protección social

Flavio Gaitán*

Introducción

Las elecciones generales que se llevaron a cabo en dos turnos en Argentina marcan, sin lugar a dudas, un punto de inflexión en la dinámica política, económica y social del país; representa el triunfo popular, por primera vez en la historia argentina, de una formación de clara orientación reaccionaria, con postulados individualistas y que presentan al mercado como el único ordenador social. Desde la conformación del Estado moderno argentino, hacia 1880, esas ideas han sido representadas por la vieja oligarquía terrateniente expositora del “orden conservador” -asentado sobre el fraude o la restricción de la participación electoral- o, en los ciclos autoritarios del péndulo cívico-militar que definió al país durante el ciclo XX, por las dictaduras lideradas por militares.

La victoria electoral de La Libertad Avanza (LLA), el partido con el que se presentó a elecciones el candidato vencedor Javier Milei el año que se cumplen cuatro décadas ininterrumpidas de vida democrática,

* Profesor adjunto de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y políticas sociales.

representa así un punto de ruptura definido por la llegada al poder de una formación con escasa base parlamentaria (35 diputados sobre 257, 7 senadores sobre 72) cuyo referente máximo declama, sin ningún tipo de filtro, que “la justicia social es aberrante (...), es robarle a alguien para darle a otro, un trato desigual frente a la ley, que además tiene consecuencias sobre el deterioro de los valores morales al punto tal que convierte a la sociedad en una sociedad de saqueadores”¹.

Este ensayo se propone reflexionar sobre los potenciales impactos que puede tener la victoria electoral de la coalición LLA sobre el sistema de protección social argentino.

Para ello, se presenta un análisis en dos planos convergentes: la retórica de la plataforma de gobierno de la LLA y las primeras medidas de gobierno. Se asume, siguiendo a Gentili (1998) que existen conexiones múltiples entre las dos dimensiones del proyecto neoliberal -retórica y praxis. La premisa que orienta la reflexión es que el proyecto de LLA representa una versión radical del pensamiento ortodoxo que tiende a la recuperación de la tasa de lucro de los sectores empresariales -en particular, pero no exclusivamente, sectores ligados al capital financiero y la extracción de recursos naturales- a expensas de los ingresos de los trabajadores.

Orientación social de la gestión de gobierno de LLA

La propuesta electoral

La formación de gobierno que ganó las elecciones presentó una propuesta electoral idiosincrática que, desde el inicio, plantea al liberalismo como “el respeto irrestricto del proyecto de vida el prójimo basado

¹ Ver: *Ámbito Financiero*, 24 de agosto de 2023. Javier Milei: “El concepto de Justicia Social es aberrante, es robarle a alguien para darle a otro”. Disponible en: <https://goo.su/dFkRjL>. Acceso em: 10 de marzo de 2024.

en el principio de no agresión, y en la defensa del derecho a la vida, a la libertad y la propiedad privada”, reconociendo a “los mercados libres de intervención del Estado, la libre competencia, la división del trabajo y la cooperación social” (sin aclarar de qué tipo) como sus principales institucionales.

Para llevar adelante sus propuestas proponen “la reforma integral” que estiman llevará 35 años y que plantean llevar adelante en “tres etapas sucesivas”: la primera, a partir de un “fuerte recorte del gasto público del Estado” y diversas reformas como “baja de los impuestos, la flexibilización laboral..., una apertura unilateral al comercio internacional... (y una) reforma financiera; la segunda, “una reforma previsional para recortar el gasto del Estado en jubilaciones y pensiones de los ítems que más empujan el déficit fiscal alentando un sistema de capitalización privado, junto a una programa de retiros voluntarios de empleados públicos y achicamiento del Estado”, de modo concomitante a la eliminación “(...) de forma progresiva de los planes sociales a medida que se generen otros ingresos...”; la tercera, “incluye la reforma profunda del sistema de salud con impulso del sector privado, competitividad libre entre empresas del sector (y) una reforma del sistema educativo...”.

En los apartados específicos de la plataforma electoral se agrega información que, se supone, ofrece una hoja de ruta para llevar a cabo los cambios estructurales propuestos. Gran parte de la plataforma se aboca a la “reforma económica”, de modo de acelerar el paso de una economía que entienden “populista”, producto de una “planificación asfixiante” que acabó inhibiendo la “iniciativa privada” a otra abierta, libre de injerencia estatal y que propicie el desarrollo personal.

Los puntos que tratan sobre el sistema de protección social (palabra que no es mencionada ni una vez en toda la plataforma) o, en sentido más amplio, sobre las intervenciones sociales que impactan sobre las condiciones de vida y de reproducción de la vida de las personas figuran en

cuatro apartados diferentes del documento: la reforma laboral, capital humano, salud y educación.

En materia de reforma laboral la plataforma de gobierno de LLA se puede dividir en cuatro dimensiones convergentes. Por un lado, propone “promocionar una nueva ley de contrato de trabajo sin efecto retroactivo, cuya principal reforma resulte (de) eliminar las indemnizaciones sin causa para sustituirlo por un sistema de seguro de desempleo a los efectos de evitar la litigiosidad” y, en forma complementaria “reducir las cargas patronales que gravan el trabajo. (...), reducir los impuestos al trabajador (y) reemplazar la actual ley de Riesgos del Trabajo... por una legislación acorde al contexto internacional”, sin mayores aclaraciones, ignorando la diversidad de sistemas de regulación del empleo que existen. En segundo lugar, cambios laborales en el plano de la administración pública: “recuperación y jerarquización de la carrera administrativa estatal” pero, al mismo tiempo “achicar el Estado” con diversos instrumentos tales como “retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, revisión de contratos de locación de obra y de servicios que no puedan explicar su razón de ser”. El tercer vértice del punto “reforma laboral” se dedica a las organizaciones sindicales, a la que busca limitar en los mandatos y promover la “libertad de afiliación sindical”. El cuarto punto se relaciona con la promoción del capital humano², que se presenta como una idea fuerza que orienta la plataforma; para lo que se propone recuperar “con inversión privada, las escuelas de artes y oficios” y “crear una bolsa de trabajo pública con financiamiento privado”.

El apartado capital humano comienza definiéndolo como el “valor de todos los beneficios futuros que (una persona puede) obtener con su trabajo en el transcurso de la vida productiva” ..., producto de “(...) el conjunto de habilidades, aptitudes, experiencias y conocimientos de cada

- 2 En el apartado “agricultura, ganadería y pesca” ... se “reitera la necesidad de una reforma laboral que tienda a la libre contratación y a la reducción de los costos laborales, las que serán el vehículo para terminar con la informalidad laboral”. Se aduce que debe “propiciar el fin de la industria del juicio”.

persona, imprescindible para la economía de un país”. Replicando las teorías sobre la materia que encuentran una asociación entre capital humano y crecimiento económico³, la plataforma explica que “invirtiendo en (el capital humano) aumenta la productividad y se impulsa el progreso tecnológico”. Sugestivamente, luego de definir el concepto declaran, sin ningún tipo de fundamentación teórica o empírica, que “la mejor manera de preservar e invertir en el capital humano de la Argentina es fusionando los Ministerios de Desarrollo Social, Salud y Educación”, a fin de “(...) elaborar políticas públicas transversales”. Se presenta así una modificación estructural de los organismos con incumbencia sobre las políticas de bienestar social sin ningún tipo de justificación.

Para el área de salud proponen una “achicamiento del Estado y reducción del gasto público (que) no disminuya la calidad y cantidad de servicios”, la descentralización de servicios, el arancelamiento de “todas las prestaciones”, la reforma de leyes que “permitan que tanto profesional como paciente puedan pactar los honorarios a pagar” y, en el mismo sentido, la exigencia de un seguro de salud a los turistas extranjeros y establecer que “los residentes extranjeros que demuestren disponibilidad económica deberán cubrir sus gastos”. Representa una declaración de principios que defiende la mercantilización de la salud al tiempo que pregonaba una discriminación xenófoba que la Constitución del país prohíbe.

El apartado educación comienza promoviendo una “sistema de *vouchers* cheque educativo” (sic), la “descentralización (de) la educación entregando el presupuesto a los padres, en lugar de dárselo al Ministerio, financiando la demanda”, la generación de “competencia entre las instituciones educativas”, además de cambios en la carrera y el estatuto docente y en la currícula, incluyendo la eliminación de “obligatoriedad de la educación sexual integral en todos los niveles de enseñanza”. En este punto se observa también, como en las propuestas sobre salud, una tendencia a la mercantilización de las políticas sociales, la promoción de

3 Por ejemplo, Becker (1964), Eicher (1988), Schulz (1960) y Lewis (1980).

la competencia y la creación de mercados a partir de la provisión de la educación, con el agregado de un avance de claro corte conservador que busca desarticular los alcances de la Ley de Educación Sexual Integral (Ley 26.150/06).

Las políticas asistenciales no ocupan un lugar especial en la plataforma. Aparecen como punto número 26 del apartado “salud” para proponer una redefinición de “(...) las políticas sociales destinando los recursos y estrategias en pos de consolidar la familia, niñez, adolescencia y ancianidad en programas de oficios, nuevas tecnologías, proyectos comunitarios sustentables” (sic). A pesar del escaso lugar que se destina al tema, se estima una propuesta de gobierno familiarista, conservadora, no universal, con énfasis en la promoción de la “empleabilidad”.

Considerada en su conjunto la plataforma de gobierno pregona, claramente, la apertura de la economía, la primacía del mercado -incluso en las áreas de políticas sociales- y una defensa de la competencia y el “mérito” como expresión de la “libertad individual”. Se trata de una defensa de ideas neoliberales, presentadas de manera radicalizada, replicando la gramática normativa de las recetas ortodoxas.

Las propuestas y declaraciones de LLA, al igual que las políticas neoliberales -o, para usar la expresión de Gentilli (1998), las políticas anti-igualitarias- parten de una concepción teórica y modelada de la economía y los comportamientos sociales que no tiene el menor asidero empírico. Idealizan un sujeto emprendedor que, egoísta y preocupado por su propio interés, acaba contribuyendo al crecimiento y desarrollo de la sociedad. En esa gramática, aducen que se debe liberar a la economía de cualquier regulación y dejar a las fuerzas del mercado competir libremente.

En definitiva, LLA promueve un orden que coloca a una concepción de “libertad” abstracta, negativa e individual como el principal estructurador social. En esa concepción el *mercado* aparece como el asignador más eficiente de recursos y oportunidades, constituyéndose en el ordenador

racional por excelencia, en oposición a la planificación o intervención -en su visión, supuestamente irracional- de la economía de los países con Estado de Bienestar. Esta centralidad del mercado es el núcleo estructural de los tres elementos constitutivos de toda “sociedad libre”: el individualismo, los derechos inalienables de propiedad y la competencia meritocrática como valor ético y económico.

Al promover la “libre competencia”, la “desregulación y descentralización” o las “soluciones de mercado” se replica un mantra común a las administraciones neoliberales: la consideración de las políticas de protección social como mercancías pasibles de ser intercambiadas en el mercado. Se defiende la idea de estructurar la política y la sociedad en torno de la centralidad del mercado, para lo cual se propone privatizar todas las actividades económicas que sean rentables. Y va más allá de la versión neoliberal de los años 1990’s que asumía que el Estado debía actuar sólo en aquellas que el Mercado no deba (por falta de interés) intervenir. Se pregonaba una retirada total del Estado, toda vez que “si el mercado no tiene interés en actuar, significa que no es una actividad esencial”, como pregonó en campaña el presidente electo.

Se quita sentido así a toda y cualquier forma de intervención pública. Esta situación lleva a una privatización de los derechos de ciudadanía (salud, educación, previsión) que pasan a ser vistos como nichos de mercado pasibles de ser apropiados por las empresas privadas. En los hechos se trata de una apropiación particularista de los derechos sociales, políticos, económicos y culturales.

El gobierno Milei: ajuste de la crueldad

Las medidas y propuestas del presidente electo y su gabinete han promovido, en los primeros meses de gobierno, reformas con impacto concreto sobre las condiciones de vida de las personas que respetan en gran medida los postulados de la plataforma electoral.

En el plano de las propuestas legislativas se intentó rápidamente avanzar con dos instrumentos legales que promueven una reformulación radical de la estructura económica, legal y política del país. El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 contiene 366 artículos y habilita la derogación o reforma de un amplio conjunto de Leyes. En la fundamentación se replica la gramática normativa de eliminar “(...) barreras y restricciones que impiden el normal desarrollo de la economía”, para lo cual apela a la desregulación de la economía y la “reforma del Estado”.

En el plano de la desregulación, la norma deroga diversas Leyes que se aduce que impiden el desarrollo de una economía libre: alquileres, promoción comercial, promoción industrial, de tierras, abastecimiento, de góndolas, compra nacional, observatorio de precios del Ministerio de Economía, régimen de sociedades del estado. La desregulación alcanza a diversos rubros, como el aerocomercial, energético, minero y el comercio exterior.

El capítulo XI del decreto refiere a la salud y promueve reformas tan disímiles como la habilitación de recetar medicamentos por nombre genérico o convencional internacional y la equiparación de las obras sociales con las empresas de medicina prepaga, a las que, al mismo tiempo, habilita planes diferentes en función de las franjas de edad de las personas y quita regulaciones existentes (menor control y regulación que va a impactar, presumiblemente, en el costo de los planes). En el nuevo sistema nacional de salud se permitiría (aunque de manera limitada) la libre elección del “prestador de salud”.

El título IV, intitulado Trabajo, es disruptivo. En primer lugar, restringe el derecho a huelga. Por un lado, menciona la figura de “injuria laboral”; las manifestaciones o protestas de los trabajadores no deben “impedir el desarrollo de actividades de trabajo”. Por otro lado, limita el derecho de huelga en el caso de ciertos servicios esenciales que deben, obligatoriamente, prestar un porcentaje mínimo de servicio, bastante alto. Para ello, remite a dos categorías: una “esencial” que incluye salud, transportes,

cuidados, educación, aeronáutica y puertos, entre otros y que obliga al 75% de los trabajadores a prestar servicios; la segunda categoría incluye diferentes sectores productivos y estipula un mínimo de 50%.

En segundo lugar, habilita a un sistema de régimen de indemnización tipo “mochila austríaca”, en que el empleador paga a un fondo -que, se estima, no puede ser mayor al 8% de la masa salarial- que, llegado, el caso cubrirá la indemnización. Incluso se puede contratar un seguro de capitalización.

En tercer lugar y relacionado con el punto anterior, en una recuperación de la gramática neoliberal de atacar la “industria del juicio” se avanza en derechos laborales al promover la reducción de las indemnizaciones; un amplio conjunto de ítems no se va a incluir en el cálculo de la indemnización (premios, bonos, etc.) al tiempo que elimina multas por falta de registro de trabajadores.

Por último, se aumenta el período de prueba de 3 a 8 meses durante el cual no ha una relación contractual estable. Al mismo tiempo, habilita la figura de “colaborador” de los trabajadores independientes. Se trata de una figura que exime de “relación salarial” o “contractual” y que puede, potencialmente, llevar a la substitución de trabajo registrado por la figura opaca de “colaborador”.

En este amplio conjunto de “reformas” hay, claramente, un ataque al poder de los trabajadores asalariados y sus representaciones de interés. De hecho, la contribución solidaria a las organizaciones sindicales deja de ser obligatoria para los trabajadores que no son afiliados. En caso de quedar vigente el decreto deberá haber consentimiento expreso de los trabajadores para que se descuente la contribución sindical.

El proyecto de Ley Bases y Puntos de Partida de la Libertad de los argentinos (NO-2023-153350781-APN JGM) complementaba el Decreto 70/2023 y buscaba, en 664 artículos una desregulación radical de la economía y la intervención pública, incluyendo eliminación de las protecciones al

medio ambiente (derogación de la Ley de Glaciares, de Bosques y de Quema), suspensión (en apenas un párrafo) de la fórmula de movilidad jubilatoria, trasladando al Poder Ejecutivo la facultad de otorgar (o no) aumentos a los pensionados por decreto, desregulación de un amplio conjunto de actividades económica, promoción de una reforma del empleo público que avanzaba sobre derechos adquiridos, limitaba el derecho a la protesta estableciendo que cualquier reunión de más de tres personas debe ser autorizada por las autoridades públicas, avanzaba con la privatización de empresas públicas, abriendo la puerta al arancelamiento de la enseñanza universitaria para los “extranjeros no residentes” (algo que, en los hechos, representa una imposibilidad), reducía el rango o directamente elimina un conjunto de organismos públicos y promovía una reforma electoral que alcanza no solo el formato de votación (reemplazar la boleta partidaria por la boleta única) sino también el sistema electoral, proponiendo la substitución del sistema proporcional por otro uninominal para el cual el Poder Ejecutivo se reserva la potestad de establecer los límites jurisdiccionales.

El proyecto fue rechazado y, posteriormente, una nueva versión, con 279 artículos fue enviada al Congreso (Proyecto 25-PE-2023) y fue aprobada, con modificaciones del Senado. La norma preserva el núcleo neurálgico del proyecto original que incluye facultades especiales delegadas al Poder Ejecutivo, una reforma laboral que favorece la flexibilización y un polémico régimen de exenciones impositivas a los grandes capitales. La aprobación de la norma y la vigencia del Decreto de desregulación provee al Poder Ejecutivo de un amplio conjunto de instrumentos para llevar a cabo las medidas propuestas.

En las intervenciones sectoriales, las “reformas” económicas, a las que el gobierno otorgó prioridad, tuvieron un impacto directo sobre las condiciones de vida de las personas y familias. Inicialmente, se decidió un aumento nominal de 118% en el valor del dólar estadounidense (devaluación de 54%), combinada con liberalización de precios y derogación de leyes de leyes que promovían precios regulados (alquileres,

abastecimiento, góndolas, compre nacional, entre otras). En el plano fiscal, el gobierno definió su serie de propuestas como “motosierra” y “licuadora”. El primero remite al corte de partidas, despido de trabajadores, reducción de ministerios y secretarías, recorte de subsidios a la energía y el transporte y de transferencias a provincias de modo de tender al superávit fiscal; el segundo, a una estrategia de promoción de tasas de interés negativas en el contexto de una aceleración de la inflación, que acaba licuando los ahorros de las familias.

En materia previsional, ante la imposibilidad de avanzar en el Congreso, el gobierno implementó por Decreto (DNU 274/24) una nueva fórmula jubilatoria que actualiza los haberes mensualmente corregidos por inflación con dos meses de retraso. De esa manera, las jubilaciones perdieron gran parte de su (ya de por sí escaso) poder de compra; se estima en 35% durante el primer semestre de 2024. El haber mínimo, por su parte, es 51.1% menor que en diciembre de 2019 y 59.5% que en diciembre de 2015.

El Decreto 70/23 dispone cambios en las instituciones laborales como la eliminación de los aumentos en el monto de las indemnizaciones por falta de registro, la habilitación a pagar las indemnizaciones por despido en hasta 12 cuotas y la tipificación del “trabajo independiente”, entre otros. A pesar de ser cuestionado por la justicia laboral que estipuló su suspensión, el espíritu de la normativa orienta la política del gobierno sobre trabajo y empleo.

En el plano de las políticas asistenciales se promovió un cambio organizacional orientado a desarticular la institucionalidad heredada en un proceso de *policy dismantling*. En principio, el propio presidente había afirmado que “el único Ministerio que no tendrá limitación presupuestaria es el de Capital Humano”, asegurando que ocuparía un rol protagónico en la contención de los efectos adversos de la crisis sobre los ingresos de las personas. En efecto, al desacoplar los aumentos de la AUH de jubilaciones y pensiones, el gobierno ganó grados de libertad para otorgar

aumentos discrecionales no automáticos. Así, se otorgó una suba de 20% en el valor de la prestación en diciembre, se duplicó el valor en enero y, posteriormente, se otorgaron aumentos de alrededor de 41% en febrero y 41.4% en mayo. Así, esas prestaciones son las únicas que quedaron por encima de la inflación acumulada, aunque en el contexto de un deterioro severo de las condiciones de vida de las familias que la reciben. A partir de julio se establece que el aumento será el de la inflación, pero con dos meses de retraso. El resto de los programas no corrió la misma suerte. El OPC (2024), en su análisis de la ejecución presupuestaria del primer semestre, muestra que el ajuste ha sido constante durante el período, variando entre 30.1% en enero y 34.2% en junio, con un pico de 39% en marzo. Esto alcanza a los programas sociales (-23.5%), en particular, asignaciones familiares (-5.8%), jubilaciones y pensiones (-23.5%), Becas Progresar (60.2%), asistencia a comedores (-99%) y Potenciar Trabajo (-56%). También se extiende a los subsidios al transporte (-34.1%) y la energía (-43.6%), lo que se expresó en aumentos de esos servicios regulados que impactaron negativamente sobre los ingresos de las personas y familias.

El principal programa de empleo, el Potenciar Trabajo, fue objeto de un ataque constante que terminó en el desmantelamiento del programa. En un primer momento, el gobierno estipuló que por aparentes restricciones fiscales no podría aumentar el presupuesto. La prorrogación del presupuesto del año anterior, en el contexto de una inflación que se estima fluctuará entre 200% y 400% anual en 2024, se expresó en una caída del número de trabajadores incluidos y en una reducción sustancial del valor real de la transferencia monetaria. En un segundo momento, el programa fue directamente desmantelado y los contemplados fueron transferidos a dos nuevos programas (Dec- 198/24): la mayor parte (1.1 millón) fue transferido al Programa “Volver al Trabajo” (sic) que declara tener “por finalidad desarrollar y consolidar un nivel de competencias sociolaborales para sus beneficiarios (sic) que les permita alcanzar un nivel de empleabilidad inicial real y mejorar sus oportunidades de inserción laboral a través de su participación en actividades de formación

laboral, prácticas formativas en ambientes de trabajo y asistencia al desarrollo de emprendimientos productivos individuales o asociativos”; el resto (algo más de 250.000 personas) al Programa de Acompañamiento Social, que busca “promover la inclusión social y la mejora de las condiciones de vida de los hogares con mayor grado de exclusión y vulnerabilidad social, apuntando a fortalecer su núcleo familiar y la comunidad en donde viven”.

Este proceso no estuvo exento de una cierta discrecionalidad y una clara narrativa de criminalización de las organizaciones intermediarias y de amenaza sobre corte del programa a quienes participen de manifestaciones de protesta⁴. En efecto, en el plano discursivo, gran parte del debate sobre las intervenciones sociales del Estado hizo referencia a la continuidad del Programa Potenciar Trabajo, con intención de privilegiar la promoción de capital humano para posibilitar la “inserción” de las personas en el mercado de trabajo. Se defiende así la idea de que las políticas de ingreso pasen por una profunda reformulación. En primer lugar, se aduce que se “terminará con los intermediarios”, desconociendo el papel que los actores societales comunitarias juegan en el enfrentamiento de las adversidades y riesgos sociales de las personas y familias en situación de vulnerabilidad social⁵. En segundo lugar, se afirma que se privilegiará la formación y promoción de “capital humano” de modo de capacitar a las

- 4 En diversas ocasiones la ministra de Capital Humano profirió amenazas a manifestantes. Ver: Infobae, 18 Dic. 2023. Disponible en: <https://bit.ly/3A1fT46>. Al mismo tiempo, el Título V del Decreto 198/24 -que estipula el desmantelamiento del Potenciar Trabajo y el traspaso hacia dos nuevos programas- remite a las causales de egreso del programa, entre las cuales: “... 1. El que impidiere, estorbare o entorpeciere el normal funcionamiento de los transportes por tierra, subterráneo, agua o aire o no permitiere a terceros movilizarse libremente por la vía pública, será egresado del programa en forma inmediata procediéndose a suspender el pago del beneficio. 2. Incurrir en actos de violencia que importen la alteración del orden público, que hayan sido notificados de manera fehaciente por los organismos competentes.
- 5 Existe una amplia producción sobre el papel de las organizaciones de trabajadores desocupados y, en sentido más general, las diversas organizaciones comunitarias en las estrategias de protección social de los sectores populares. Ver, por ejemplo: Arcidiácono y Bermúdez, 2018; Maneiro 2012; 2015; 2018; Hopp, 2013; 2018; Hintze, 2018; Ferrari Mango, 2022; Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014.

personas para que puedan encontrar trabajo -se sobreentiende que en el mercado. Esta afirmación es producto de un profundo desconocimiento del mundo del trabajo remunerado en la Argentina, al tiempo que expresión de una profunda falacia. Por un lado, las mujeres y los hombres que son titulares de programas de empleo -que la prensa y gran parte de la opinión pública llama despectivamente *planeros*- son trabajadores. Reciben un ingreso monetario en contraprestación de un trabajo en alguna unidad de gestión del programa Potenciar Trabajo y otros programas de menor envergadura⁶. Por otro lado, las bases de microdatos del INDEC muestran que los trabajadores complementan los ingresos del Programa con otros trabajos. Incluso en el caso de quienes reciben transferencias públicas sin contraprestación laboral -fundamentalmente la AUH y AUE-, apenas una parte de los ingresos totales de los núcleos familiares proviene de esas transferencias. En otras palabras, la mayor parte de ingresos proviene de ingresos laborales, solo que se trata de relaciones laborales precarias y mal remuneradas.

La idea de promover el capital humano para garantizar una “salida del plan” rememora un debate antiguo en el campo de las intervenciones sociales en la Argentina en particular y en América Latina en general. Más allá de la pertinencia de ese debate se pasa por alto que el principal problema de la economía argentina es la alta informalidad, en su gran mayoría precaria, que caracteriza al mercado laboral. En ese sentido, la metáfora de “enseñar a pescar” pierde sentido en una estructura socio-productiva en la cual el “pescador capacitado” se encuentra -producto de la apertura indiscriminada y el ajuste prometido- en un “mar sin peces”. Se trata de una interpretación que ignora que las condiciones de vida de los seres humanos no derivan -apenas- de sus propias características o aptitudes personales sino -en particular- de las características del modo de producción o -en clave de la teoría de la regulación, el régimen de acumulación-.

⁶ El Programa Potenciar Trabajo contemplaba, al inicio del gobierno de LLA previo al desmantelamiento del programa, aproximadamente 1,3 millón de trabajadores. El conjunto de los demás programas de empleo, en su mayoría bajo la órbita de la actual secretaría de Trabajo, protege a aproximadamente 250.000 trabajadores.

Impactos potenciales sobre las condiciones de vida

En este ensayo, eminentemente descriptivo, presentamos los dispositivos normativos de la propuesta de gobierno de LLA y las primeras medidas de gobierno del presidente electo Javier Milei. Hasta el momento, se observa una coherencia entre la gramática defendida por el partido en el poder y las medidas de gobierno adoptadas. Gran parte de las propuestas defendidas en la plataforma se encuentran reflejadas en los dos instrumentos legales que el gobierno intenta aprobar y en las decisiones de políticas sectoriales.

¿Qué impacto puede tener sobre las condiciones de vida una transición disruptiva hacia un régimen de acumulación abierto y flexible? El sistema de protección social argentino se ha configurado en diferentes momentos del tiempo -desde las intervenciones de los liberales reformistas en el siglo XIX, hasta la regulación más amplia en la posguerra, en que se consolidan las leyes de protección al trabajador asalariado y la seguridad social contributiva segmentada en diferentes categorías ocupacionales. En esa dinámica, el acceso al trabajo asalariado formal dota al trabajador o a la trabajadora de ingresos monetarios y salario indirecto (salud, acceso futuro a una pensión por retiro). Desde finales de los años 1990, pero con fuerza desde inicios de los años 2000 se creó, en forma paralela y no exento de problemas de coordinación, un pilar no contributivo de seguridad social que amplió a trabajadoras y trabajadores no registrados -cuyo número crece exponencialmente desde la crisis del modelo de desarrollo liderado por el Estado, a mediados de los años 1970's- derechos que, hasta ese momento, eran exclusivos del sector formal. En forma concomitante, creció exponencialmente el número de titulares de programas de empleo, en particular, a través de cooperativas de trabajo.

La literatura sobre bienestar e, incluso, la experiencia histórica de las economías centrales (sobre la cual la producción comparada sobre bienestar se apoya en gran medida) no cierra la posibilidad, per se, a la convivencia

entre ideas liberales y la existencia de arquitecturas de bienestar que garanticen enfrentamiento de los riesgos sociales a toda la población. En última instancia, esa asimilación genera un tipo de bienestar particular, caracterizado por la sujeción del individuo a la participación en actividades mercantiles, la privatización de servicios públicos y, por supuesto, arancelados y la comprobación de medios para minimizar la intervención social del Estado, dando lugar a esquemas residuales y altamente mercantilizados.

La convergencia mencionada no parece probable en el caso de la Argentina. Los impactos de la “reforma económica” sobre la estructura productiva tienden a generar una simplificación productiva (concentración en un núcleo de actividades privilegiadas que explotan y comercializan bienes primarios) y, de este modo, generar un cierre masivo de empresas y, concomitantemente, destrucción de puestos de trabajo. Ese derrotero se expresó, con matices, en los tres ciclos históricos⁷ relativamente recientes en que se llevaron a cabo reformas neoliberales (la dictadura militar del período 1976-1983, el largo ciclo de los gobiernos Menem y De la Rúa entre 1989 y 2001 y, finalmente, la malograda administración de Juntos por el Cambio entre 2015 y 2019). Esas experiencias tienen en común el intento de “reducir la capacidad de intervención del Estado”, convirtiendo a los mercados y los agentes privados en los motores del cambio y la deseada organización social individualista, mercantilizada y “meritocrática”.

Los tres “ciclos neoliberales” desembocaron en crisis de empleo, aumento de la informalidad y el trabajo precario, empeoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares y aumento de las desigualdades sociales. Se puede estimar que en caso de avanzarse efectivamente en una profunda desregulación de las actividades económicas que deje al mercado desprotegido resurgirá, inevitablemente, la amenaza sobre la preservación de puestos de trabajo “de baja productividad”; incluso en el caso hipotético de crearse empleo en “ramas dinámicas”. Esto es así

⁷ Stradda y Oglietti (2023) muestran que el programa de Milei tiene fuertes puntos de concordancia con las políticas promovidas en los ciclos ortodoxos pretéritos.

porque el intento de llevar a cabo reformas que reducen la protección a la producción, libera los precios a “valor de mercado” y, concomitantemente, reduce el nivel de protección de los trabajadores en las relaciones asalariadas, conduce inevitablemente a una crisis del mundo del trabajo remunerado. La particularidad de este intento de apertura y liberalización de las relaciones laborales es que, por un lado, se da en un momento en que los trabajadores acumulan ocho años ininterrumpidos de caída del salario y con una potencial crisis en el horizonte⁸. Los datos agregados muestran que, comparado el último trimestre de 2023 con el primer trimestre de 2024 el deterioro del empleo es notorio; hay una caída concomitante de las tasas de actividad (48.6% vs 48%) y empleo (45.8% vs 44.3%) y un aumento de la desocupación (5.7 vs 7.7).

La coherencia entre la narrativa mercado-céntrica, individualista, conservadora y excluyente de la plataforma de gobierno de la LLA y las medidas sectoriales que ha impulsado en los primeros meses de gobierno expresa un programa integral, promovido de manera radical y visto como refundacional. Sus efectos sociales son, claramente, nocivos: por el lado de los ingresos propios de las personas y familias, se observa una caída producto del mayor desempleo y la pérdida de poder adquisitivo frente al denominado “reacomodamiento de precios relativos” defendido por el gobierno; por el lado de la distribución secundaria, una caída real del gasto en el contexto de un ajuste expresivo que incluye desmantelamiento de programas sociales. En un esquema de recorte de gasto público y caída del empleo y los salarios no se observa espacio para una mejora de las condiciones de vida de personas y familias. En esa dinámica, incluso la preservación de las intervenciones asistenciales actúa como mera contención de efectos claramente negativos sobre las posibilidades de acceso al empleo y generación de ingresos, en un esquema aún más segmentado y mercantilizado.

8 La OCDE estima caída del PBI de 2.5% en 2024 y el BM calcula una recesión mayor: 2,8%. El FMI prevé una caída de 5%.

REFERENCIAS

- Arcidiácono, Pilar y Bermúdez, Ángeles (2018). ¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, v. 2, pp. 83- 111.
- Arcidiácono, Pilar, Kalpschtrej, Karina, y Bermúdez, Ángeles (2014). ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja. *Trabajo y Sociedad*, v. 22, pp. 341-356.
- Becker, Gary (1964), *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, National Bureau of Economic Research, Londres.
- Eicher, Jean Claude (1988), “Treinta años de Economía de la educación”, *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, núm. 12, Eusko Jaurlaritzza Gobierno Vasco, Vitoria Gasteiz, pp. 11-38.
- Ferrari Mango, Cynthia (2020). *Políticas sociales, actores y territorio. Del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja al Hacemos Futuro en el Municipio de La Matanza (2009-2018)*. (Tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Ferrari Mango, Cynthia (2019). Política social desde cooperativas reguladas: Argentina Trabaja Programa de Ingreso Social con Trabajo. *Revista Ciencias Sociales*, v. III ,165), 121-133
- Gaitán, Flavio (2022). Las políticas de protección social em el contexto de la pandemia sanitaria en Argentina: entre legados, condicionantes y preferencias ideacionales. *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Quilmes, segunda época, año 13, n. 41, otoño, pp. 7-26.
- García Zanotti, Gustavo, Schorr, Martín y Cassini Loreno. Nuevo ciclo neoliberal y desindustrialización en la Argentina: el gobierno de Cambiemos (2015-2019) (2021). *Cuadernos de Economía Crítica*, v. 7, n. 13, pp. 65-96.
- Gentili, Pablo (1998), *Retórica de la Desigualdad. Los fundamentos doctrinarios de la reforma educativa neoliberal*. Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires.
- Hintze, Susana (2018). Políticas, asociatividad y autogestión en la Argentina post 2015. El punto de vista de los sujetos. *Otra Economía*, v. 11, n. 20, pp. 136- 155.
- Hopp, Malena (2013). El trabajo ¿medio de integración o recurso de la asistencia? Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina (2003-2011) (tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Hopp, Malena (2018). De la promoción del trabajo cooperativo al salario social complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Arentina. Ciudadanías, Revista de Políticas Sociales, n. 2, primer semestre, pp. 213-242

IPyPP. (2024). *El mercado de trabajo que nos deja el FdT y el impacto del plan libertario*. Disponible en: <https://bit.ly/3A5iude>

IPyPP (2024b). *El impacto del DNU 274 en la movilidad jubilatoria Un mecanismo para perpetuar el robo a los/as jubilados/as*, marzo de 2024. Disponible en: <https://bit.ly/4d10z69>

La Libertad Avanza (2023). *Bases de Acción Política y Plataforma Electoral Nacional*, Buenos Aires.

Lewis, Arthur (1980), "The slowing down of the engine of growth". *The American Economic Review*, v. 70, n. 4, pp. 555-564.

Maneiro, María. (2012). *De Encuentros y desencuentros. Estado, gobiernos y movimientos de trabajadores desocupados*. Biblos, Buenos Aires.

Maneiro, María (2015). Representaciones sociales sobre el Programa Argentina Trabaja en las clases populares urbanas. *Revista Katálisis*, v. 18, n. 1, pp. 62-73.

Maneiro, María. La lucha de las organizaciones de trabajadores desocupados en los últimos años del kirchnerismo. Análisis del proceso de protesta ligado al programa Argentina Trabaja. *Sociohistórica*, v. 3, n. 42, diciembre de 2018.

Monza, Alfredo (2002), *Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura argentina actual*, CIEPP- OSDE, Buenos Aires.

OPC (2024). *Análisis de la ejecución presupuestaria de la administración nacional* – julio de 2024. Disponible en: <https://bit.ly/3SsnmU>.

Schultz, Theodore W. (1960). Capital formation by Education. *Journal of Political Economy*, v. 68, n. 6, pp. 571-583.

Strada, Julia y Oglietti, Guillermo. El plan económico de Milei, Dossier. *Sin Permiso*. Disponible en: <https://bit.ly/4c4UgwV>.

Zaragaza, Rodrigo (2014). Política y necesidad en programas de transferencias condicionadas: la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo "Argentina Trabaja". En Acuña, Carlos (ed.). *El Estado en acción: fortalezas y debilidades de las políticas sociales*, pp. 71-108. Buenos Aires: siglo XXI editores.





Boletín del Grupo de Trabajo
Pobreza y políticas sociales

Número 3 · Agosto 2024