



Serie Análisis de Coyuntura N° 27

Agosto 2020

El ingreso ciudadano o renta básica en América Latina en un escenario de emergencia: Oportunidades, espejismos y bloqueos estructurales

Fernando Filgueira

Rubén Lo Vuolo

Fernando Filgueira es Sociólogo. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay).

Rubén M. Lo Vuolo es Economista, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Argentina).

RESUMEN

Frente a la pandemia del COVID19, los gobiernos de América Latina han definido estrategias de contención con medidas de distanciamiento social, confinamiento doméstico, cierre de instituciones educativas y de empresas consideradas no esenciales. El impacto económico y social es muy negativo al tiempo que ha puesto en evidencia las vulnerabilidades de la estructura social y los déficits de los sistemas de protección social en la región. En este escenario, crece el debate de propuestas inspiradas en la noción de ingreso ciudadano o renta básica. Sin embargo, una propuesta de este tipo está todavía lejos de concretarse, en tanto lo que prima es la preferencia por acciones temporales, sometidas a test de recursos y con alcances limitados tanto en cobertura como en suficiencia. Así como los Programas de Transferencias Condicionadas diseminados en la región durante las tres últimas décadas generaron un espejismo que ilusionó con un avance hacia políticas de ingreso ciudadano o renta básica universal e incondicional, la actual coyuntura repite imágenes similares. En este trabajo se reflexiona sobre los bloqueos estructurales que en la práctica siguen caracterizando a los impulsos “welfaristas” en la región y que bloquean el avance de propuestas como el ingreso ciudadano o renta básica. El argumento central es que las posibilidades de políticas de este tipo en la región dependen de la superación tanto del déficit de bienes públicos y de mérito como de la transformación de las concepciones que históricamente sostienen a las actuales políticas de transferencias monetarias focalizadas y condicionadas. En otras palabras, reclama la revisión del conjunto de la arquitectura de los regímenes de protección social, tanto de su base fiscal como de las instituciones que se construyeron para proveer bienes y servicios colectivos y transferencias monetarias contributivas y no contributivas.

ABSTRACT

Faced with the COVID19 pandemic, Latin American governments have defined containment strategies with measures of social distancing, domestic confinement, closure of educational institutions and many restrictions to labor and enterprises considered non-essential. The economic and social impact of these measures is very negative and highlighted the vulnerabilities of the social structure and the structural deficits of social protection systems in the region. In this scenario, the debate on proposals inspired by the notion of basic income grows. However, it can be suggested that programs of this type are still far from being materialized, because in the region prevails the preference for temporary actions, subjected to test of resources and with limited scope both in coverage and sufficiency. Just as the Conditional Transfer Programs disseminated during the last three decades generated an illusion towards universal and unconditional basic income policies, the current situation repeats similar images. This paper reflects on the structural blockages that in practice continue to characterize the “welfarist” impulses in Latin America impeding the advance of basic income and other universal and unconditional policies. The possibilities of policies of this type in the region depend on overcoming both the deficit of public and merit goods and the transformation of the conceptions that historically support the current policies of conditional monetary transfers. In other words, it calls for the revision of the entire architecture of social protection regimes, of their fiscal base, of the institutional system providing collective goods and services and of the contributory and non-contributory monetary transfer programs.

El ingreso ciudadano o renta básica en América Latina en un escenario de emergencia: Oportunidades, espejismos y bloqueos estructurales

Fernando Filgueira y Rubén Lo Vuolo

“Calma. Las hojas de los árboles han empezado a amarillear. Esta mañana, sobre nuestras cabezas, muy alto en el cielo, centenares de aviones volaban hacia el noroeste. Quién sabe de qué lugar del mundo vienen y cuál otro van a bombardear. Los cielos están abiertos. Siempre y en todas partes”

Ismaíl Kadaré: *El general del ejército muerto.*

1. Introducción

La pandemia del COVID19 está generando en América Latina (AL) una triple crisis combinada y asimétrica: sanitaria, económica y social (CEPAL, 2020a y CEPAL, 2020b). La crisis sanitaria deriva en crecimiento (muchas veces exponencial) tanto de casos de COVID19 como de situaciones críticas y muertes en exceso derivadas de la pandemia. Aquí, la asimetría se manifiesta en las diferentes tasas de contagio y letalidad para grupos de población con diferente acceso a cuidados preventivos y terapéuticos.

La crisis económica surge de un doble shock de oferta y demanda que golpeó sobre economías que ya venían de procesos de estancamiento y problemas desbalances macroeconómicos y financieros. Sobre este escenario se aplicaron las políticas de cierre de la actividad económica y movilidad para combatir la pandemia, las cuales tuvieron un impacto asimétrico sobre la heterogénea estructura productiva de la región. A las medidas internas, se sumó la caída del comercio internacional para países fuertemente dependientes de exportación de materias primas (CEPAL, 2020^a; CEPAL 2020b; FMI 2020, Banco Mundial, 2020).

La crisis social se desató sobre una de las regiones más desiguales del mundo y los problemas son acumulativos: reducción de la circulación de personas y mercaderías, caída del empleo y los ingresos, cierre de servicios públicos claves como las escuelas y otros centros educativos, etc. (Blofield y Filgueira 2020). Los efectos negativos en las condiciones de vida de la población son más intensos en los grupos informales de bajos ingresos, junto con aquellos con déficits habitacionales y de acceso a servicios públicos básicos. Además, la población más vulnerable no dispone de estabilizadores automáticos (i.e. seguro de desempleo), ni acceso a la seguridad social ni ahorros previos, por lo que tendrá mayores dificultades para recuperarse y regresar a sus ya precarias actividades previas al shock.

En este contexto, tres elementos definen la posibilidad de avanzar con un modelo de protección social universalista e incondicional que incluya una política de ingreso ciudadano o renta básica (RB): i) la naturaleza del vector de riesgo; ii) la estrategia epidemiológica para enfrentarlo; y iii) la profunda vulnerabilidad de la estructura social en la región.

El vector de riesgo se deriva de un virus de alta capacidad de contagio y moderada pero rápida letalidad sin tratamientos claros. Estas características potencian la importancia del acceso a bienes públicos y de la regulación de externalidades, al tiempo

que limita (aunque no suprime) la posibilidad de las elites de aislarse. La falta de adecuado acceso a la salud, saneamiento, viviendas básicas y sistemas de aseguramiento colectivo define una fuerte externalidad negativa que incrementa el riesgo agregado para toda la población de las medidas adoptadas (necesidad de movilidad, imposibilidad de sostener formas mínimas de distanciamiento y confinamiento parcial o total).

En segundo lugar, la estrategia de *lock-down* y cuarentena hace que de las cuatro esferas que producen y asignan bienes y servicios (mercado, estado, familia y comunidad)¹, una desnude sus fuertes limitaciones y las otras se vean jerarquizadas; esto contrasta con lo sucedido en los últimos 40 años en la región. Así, el papel del mercado y su capacidad de resolver eficientemente la asignación de recursos y la coordinación de agentes se ve cuestionada tanto por la naturaleza del vector de riesgo como porque la estrategia epidemiológica limita su funcionamiento. En contraste, frente a la estrategia epidemiológica adoptada, se revalorizan: i) el Estado como mecanismo vinculante en la extracción y asignación de recursos y la coordinación de agentes; ii) las familias como forma básica de producción de aseguramientos y *pooling* de recursos; iii) la comunidad como espacio potencial de solidaridad y formas no mercantilizadas de intercambio.

La pandemia, con variaciones por país, afectó no sólo a la amplia población que ya carecía de acceso a condiciones básicas de vida sino también a grupos muy “vulnerables” a cambios mínimos en su forma de vida; otros, aun cuando tienen capacidad de respuesta en el corto plazo, no podrán sostenerla si la situación se extiende en el tiempo. Es que las vulnerabilidades ante shocks externos no son un rasgo coyuntural sino estructural de AL, La magnitud y profundidad del shock pueden ser coyunturales, pero la precariedad de aseguramientos y de acceso a bienes colectivos es estructural de la región. La región ya mostró y muestra una estructura social altamente vulnerable a los shocks idiosincráticos o vitales propios del ciclo de vida de las personas (enfermedad, vejez, desempleo, etc.).

El desafío que enfrenta la región en materia de ingresos y bienestar es por tanto triple: elevar a aquellos sectores con déficits extremos antes de la pandemia, evitar la caída de sectores afectados por sus efectos y garantizar tasas de reemplazo razonables de ingresos a sectores medios-bajos que sufran pérdidas de empleo y salarios. Atender este desafío es imprescindible para otorgar certidumbre inter-temporal y evitar un sobreajuste negativo del consumo y de la demanda agregada. A nuestro modo de ver, la solución más directa a este triple desafío es una política de RB financiada con una reforma fiscal progresiva, junto con el fortalecimiento y amplio acceso a bienes y servicios públicos de toda la población (Filgueira y Lo Vuolo 2020).

Así como, a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, el descubrimiento de vectores epidemiológicos derivó en una gran inversión en materia de salubridad pública, sería deseable que la pandemia actual promueva modelos de universalismo incondicional, tanto en la transferencia de ingresos como en el acceso a bienes y servicios públicos colectivos. Los efectos de la pandemia demuestran que esto es necesario no sólo por razones de derechos o equidad social, sino por razones de eficiencia y eficacia.

¹ Estas cuatro esferas que producen y asignan recursos y coordinan la acción de agentes individuales y colectivos. El imperialismo neoclásico relegó las dos últimas a la irrelevancia y castigó la segunda a una eterna desconfianza, dejando al mercado como el mecanismo natural y preferente para estas funciones.

“El ingreso ciudadano o renta básica en América Latina en los tiempos del COVID19: Oportunidad, espejismos y bloqueos estructurales”.

En contraste, lo que hasta aquí predomina en la región son estrategias que repiten la naturaleza estratificada, segmentada y excluyente de los sistemas de protección social y abordan en forma precaria el fortalecimiento de servicios públicos y colectivos claves. Pese al fracaso de estas estrategias tanto en la “normalidad” previa como frente a las necesidades derivadas de la crisis de COVID19, en la región se continúa con un abordaje fragmentado, temporal, paliativo y de baja inversión en bienes públicos y de mérito.

Esto se observa junto con una retórica oficial y oficialista que pretende que los programas implementados abrevan en el espíritu de la RB. Pero hasta aquí se trata sólo de una retórica reiterada y exacerbada por el drama desatado por la pandemia. Un modelo de universalismo ciudadano incondicional se sustenta en tres pilares que la región nunca ha construido y que siguen sin plantearse con claridad conceptual y temporal en la crítica coyuntura actual: una fiscalidad progresiva estable, una garantía de ingreso universal, incondicional y permanente, y una matriz robusta de bienes públicos y de mérito de larga duración.

2. Rasgos estructurales de los sistemas de protección social en América Latina

Los sistemas de protección social en AL se desarrollaron de manera fragmentada, con instituciones que establecen límites a la expansión de la cobertura y donde el acceso a los beneficios es desigual para los distintos grupos de población. La incorporación a las instituciones de protección social no siempre es por derecho de las personas, sino más bien por selección de grupos de población por parte de las autoridades políticas. Se observa así una evidente tensión entre un discurso universalista de reconocimiento de derechos sociales igualitarios y una práctica particularista que segmenta a la población en grupos gestionados desigualmente (Lo Vuolo 2013).

En parte, esta tensión se debe a que la región nunca logró replicar las formas de organización económica y social de los Estados de Bienestar maduros, ya sea en sus niveles de industrialización y formalidad salarial, como en los modelos familiares nucleares “tradicionales”. Pese a no haber completado nunca la industrialización y la primera transición demográfica, el nuevo milenio encuentra a buena parte de la región embarcada en procesos propios de la sociedad post-industrial y de la segunda transición demográfica. Estos procesos, combinados con regímenes segmentados y particularista de protección social, amplía la vulnerabilidad social de gran parte de la población tanto en la “normalidad” de la reproducción social como frente a shocks externos inesperados.

La elevada presencia de la economía informal es uno de los rasgos sobresalientes. No se trata de un problema aislado que merece un trato especial, sino de un particular modo de regulación de la economía y de gestión política de la población subordinada que no se ha podido superar en las fases de crecimiento económico cíclicos. En AL el mercado laboral es un espacio de desigualdad social que se proyecta a otros espacios sociales y al sistema de políticas públicas. Las evidencias históricas permiten afirmar que en la región no es posible: i) obtener el ideal de pleno empleo para toda la fuerza laboral; ii) cumplir con los imperativos que el sistema capitalista impone al contrato laboral como mecanismo de asignación de empleos disponibles y distribución equitativa del ingreso; iii) alcanzar una cobertura universal e igualitaria con las políticas actuales de protección social.

Pese a ello, las instituciones sociales continúan organizándose con reglas que buscan preservar la primacía distributiva del mercado laboral y que tratan a la pobreza y la exclusión social como una cuestión residual. Por el contrario, la pobreza y marginalidad no son derivadas de pérdidas circunstanciales de ingresos por crisis cíclicas o reconversiones productivas, sino problemas estructurales resultantes del modo de funcionamiento tanto del mercado laboral como de las instituciones de protección social.

3. Los sistemas de seguridad social contributiva: exclusión, estratificación y sostenibilidad

Los mercados laborales segmentados por productividad, tamaño y capacidad regulatoria del Estado limitan los niveles de la cobertura de los seguros sociales y excluyen a los grupos más vulnerables de la población. Así, los sistemas de seguro social contributivos en la región registran tres rasgos característicos: déficit de cobertura, marcada estratificación y déficits de sostenibilidad demográfica y fiscal.

En la práctica, los seguros sociales se encuentran estratificados por niveles de ingresos y estabilidad laboral; así, quienes más requieren de aseguramiento social son quienes menos acceden y cuando acceden lo hacen en condiciones más precarias. Por ejemplo, las tasas de reemplazo de jubilaciones y pensiones contributivas suelen favorecer a los grupos de altos ingresos y a los empleados públicos, mientras son muy bajas para trabajadores independientes, rurales o domésticos. Además, amplios grupos de población no tienen cobertura ni de pensiones, ni de desempleo, licencias y enfermedades.

Pese a que cubren sólo a una parte de la población, los seguros sociales contributivos requieren de subsidios desde rentas generales por sus bajas tasas de sostenimiento y crecientes déficits financieros. En este contexto, los subsidios profundizan la desigualdad regresiva. Por ejemplo, es común observar que gran parte de los ingresos por rentas generales que financian los seguros proviene de impuestos regresivos como el IVA, cuando más de 20% de la población más pobre no tiene cobertura. Además, los propios aportes a la seguridad social son raramente progresivos.

Lo anterior favorece la defensa de una RB financiada desde rentas generales que opere como crédito fiscal en un impuesto progresivo a los ingresos (rentas) personales y del capital. Esto no sólo que garantizaría una cobertura universal de transferencias de ingresos, sino que otorgaría un sesgo progresivo a las mismas frente a la regresividad de los sistemas actualmente vigentes.

4. Los programas de transferencias de ingresos no contributivos en América Latina: insuficiencia, focalización restringida y transitoriedad

Para la población excluida de los seguros sociales, en la región se han diseminado múltiples programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTC). Estos programas se piensan como compensatorios de la situación de pobreza y suelen tener en cuenta al grupo familiar en su conjunto (CecchinI y Atuesta 2017).

La focalización y las condicionalidades pretenden “no dar dinero a quien no lo necesita” porque se supone que de otro modo se afectarían los incentivos para la oferta laboral en el mercado de empleo. Si bien estos programas ayudan a los sectores más

desaventajados, son débiles para para promover la salida desde la pobreza y para construir canales de movilidad social².

La concepción vigente relega dos funciones centrales de los sistemas de protección social: 1) su rol preventivo y asegurador frente a contingencias que afectan al conjunto de la población: 2) su rol integrador de partes desiguales en instituciones igualitarias. Así, los PPT no resuelven problemas de cobertura, no promueven movilidad social, no remueven la segmentación desigual de la política pública.

En la práctica, demuestran que el objetivo de garantizar un ingreso básico permanente y que actúe como política preventiva de situaciones de carencia no puede lograrse con tecnologías focalizadas. Con la concepción y los programas actuales tampoco puede garantizarse la efectiva realización de los derechos sociales consagrados formalmente en las constituciones y leyes de los países de la región.

La universalidad incondicional es lo que garantiza que los más vulnerables estén colectivamente representados e integrados a otros grupos de la población. Los derechos sociales son derechos colectivos que, en gran medida, se hacen efectivos al permitir el acceso a bienes y servicios (medicamentos, servicios, transferencias de dinero, etc.). Por ser derechos colectivos no pueden operarse conforme a las características y condiciones individuales: pobre, viejo, madre, trabajador formal, etc. No se puede hacer efectivos derechos colectivos con programas segmentados según características particulares de cada persona o grupos.

Los derechos sociales se conforman en base a certezas sobre riesgos sociales que involucran a toda la población. Lo contingente es la oportunidad y el lugar donde se manifiestan esos riesgos sociales, pero no el derecho de todas las personas a la cobertura; y la responsabilidad de la cobertura es de toda la sociedad. Cuando los riesgos se individualizan se abre la puerta para desligarse de esa responsabilidad social transfiriendo el problema al mercado, grupo familiar, comunidad, etc. Los derechos sociales son derechos colectivos sobre los recursos comunes de la sociedad.

Los actuales programas no otorgan derechos sobre los recursos colectivos, sino que confrontan situaciones personales para que el poder político decida qué hacer. No son las personas quienes tienen autonomía y poder para reclamar derechos; son los estados los que tienen poder para actuar sobre las personas.

Los PPT y las pensiones no contributivas son una referencia ineludible al momento de pensar la RB en la región. Algunas cuestiones parecen claras: i) en la región están legitimadas transferencias no contributivas dirigidas a la niñez o a los adultos mayores sin acceso a pensiones contributivas; ii) esas transferencias son condicionadas a distintos modos de evaluar niveles de ingresos familiares y personales; iii) los beneficios pagados son menores y las condiciones de acceso más exigentes que las que pesan sobre grupos de personas en mejores condiciones de ingreso y bienestar.

Estas reglas operativas no son consistentes con las de la RB, por lo que hoy no puede pensarse que la propuesta tiene hoy una base sólida en la región pese al creciente debate. La RB no es cualquier política de transferencias de ingreso y las actuales políticas en cierto modo distorsionan y desplazan el debate porque se entiende que “ya existe algo similar”.

² Un caso particular y diferente es la expansión de programas de pensiones no contributivas o semi-contributivas, que ha generado una mejora sustantiva de la cobertura aunque con diferencias entre países según las diversas trayectorias institucionales, tradiciones políticas y concepciones de los derechos.

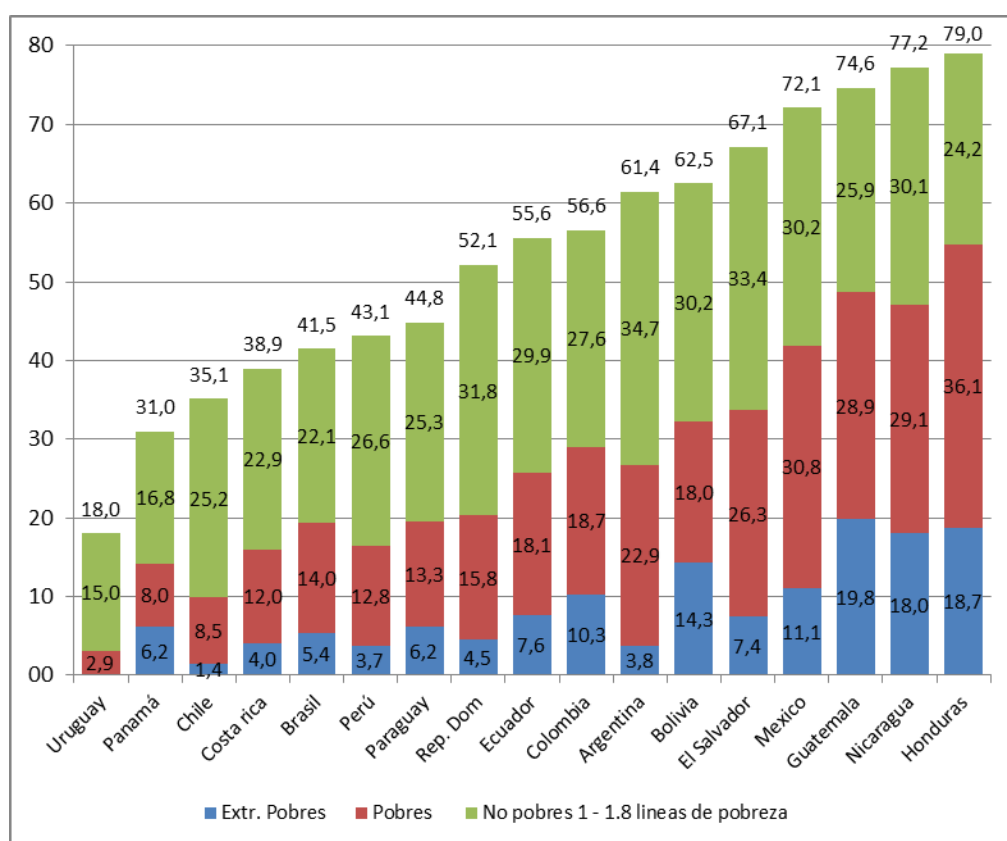
“El ingreso ciudadano o renta básica en América Latina en los tiempos del COVID19: Oportunidad, espejismos y bloqueos estructurales”.

Así, se encierra el debate de la RB en el estrecho campo de la gestión administrativa de una política asistencial y no se comprende su alcance transformador del funcionamiento del sistema económico y social en su conjunto. Y los programas aplicados para responder a la pandemia han seguido esta matriz.

5. Vulnerabilidad social y respuestas sociales ante la Pandemia: luces y sombras

En los primeros 14 años del inicio de siglo, con variantes por país, AL registró un proceso de reducción de la pobreza y de la pobreza extrema; sin embargo, a partir de 2015 dicho proceso se estanca y empieza a revertirse en 2018 y 2019. Además, al inicio de la pandemia de COVID19, 25% de la población se encontraba en situación de muy alta vulnerabilidad a la pobreza, con ingresos entre 1 y 1,8 líneas de pobreza. Cuando se considera a las tres categorías en su conjunto –extrema pobreza, pobreza y estratos bajos no pobres-, un solo país de la región registra un valor por debajo de 20% de la población y la mayor parte presenta valores por encima de 50% de las personas en las tres categorías mencionadas (ver gráfico siguiente).

Porcentaje de la población en estratos bajos de ingreso per-cápita del hogar
Estimaciones para el 2019



Fuente: CEPAL en base a tabulaciones especiales de las Encuestas de Consumos de los Hogares.

Lo anterior es suficiente para advertir sobre los impactos de un shock como el derivado de la estrategia epidemiológica frente al COVID19 en los niveles de pobreza de la región. La evidencia advierte que, de prolongarse los confinamientos y *lock-down*, la pobreza podría aumentar mucho más. La permanencia en el tiempo de estas estrategias sugiere que, para la población en situación de pobreza –y más aún en extrema pobreza- puede implicar una crisis humanitaria de proporciones impensadas hace tan sólo unos meses.

Si bien las estrategias de los gobiernos para enfrentar los efectos económicos y sociales de las medidas de contención epidemiológicas han sido muy variadas, pueden identificarse ciertas acciones comunes dirigidas a las familias y empresas, que agrupamos en cinco formas diferentes. Entre las dirigidas a las familias, tres son acciones directas de transferencias monetarias o distribución directa de alimentos u otros bienes a los hogares, incluyendo aquellas tendientes a evitar situaciones de extrema vulnerabilidad (población de calle) o de necesidad de movilidad de quienes son parte de la población con alto riesgo clínico (adultos mayores). Otras dos se ubican en el plano de las exoneraciones, condonaciones o suspensiones de eventuales cortes de servicios públicos por falta de pago, así como de garantías de acceso a vivienda o habitación cuando no se tiene su propiedad. En forma más indirecta pueden identificarse un conjunto de exoneraciones, subsidios y créditos orientados a empresas y que procuran sostener la actividad y el empleo.

La siguiente figura ilustra estos diversos tipos de acciones:



Fuente: Elaboración propia

Más allá de estas acciones que representan magnitudes de gasto y esfuerzos importantes, se observan elementos comunes que reflejan los problemas estructurales de los sistemas de protección social de la región. Las acciones de los gobiernos frente a la emergencia registran déficits en cuatro parámetros básicos: *timing* (lentas respecto al confinamiento), cobertura (fragmentadas e incompletas), suficiencia (valores marginales de transferencias) y lapso de tiempo (acotadas a la emergencia aguda sin considerar duración más larga y efectos inter-temporales).

Estos déficits reflejan las señaladas características de los modelos de protección social de la región: paliativos ante el daño antes que preventivos, con déficits severos de cobertura, con esfuerzos fiscales insuficientes y acotados en el tiempo. A lo anterior se suman los déficits estructurales en la provisión de bienes públicos y bienes colectivos (infraestructura urbana acceso a servicios públicos básicos, saneamiento, acceso a la salud, seguridad) que obviamente no pueden resolverse en el corto plazo y muestran de forma cruda sus debilidades ante la emergencia sanitaria y las estrategias de confinamiento.

En síntesis, la respuesta regional frente a la pandemia fue importante pero reproduciendo el ADN de sistemas de protección social fallidos y bienes públicos frágiles. En general, se considera al COVID19 como un shock exógeno agudo que desaparecerá y al cual se culpará de los problemas remanentes y de larga data; lo cierto es que la pandemia y las acciones aplicadas para combatirla ponen en evidencia los profundos déficits estructurales de los sistemas de protección social en la región. El shock es muy agudo, pero no es auto-contenido en lapsos temporales cortos; tampoco creó la vulnerabilidad social generalizada, sino que simplemente desnudó los déficits estructurales y sus consecuencias más agudas.

6. Posibilidad o espejismo para la RB y los bienes públicos en la agenda regional

Del análisis previo queda claro que no es claro que el actual escenario en AL sea favorable a la implementación de una RB, como así también que reformas orientadas por sus principios de organización serían deseables. Existen bloqueos estructurales que el escenario de pandemia ha expuesto crudamente. Las posibilidades de la RB en la región dependen de la superación tanto del déficit de bienes públicos y de mérito como de la transformación de las concepciones que sostiene a las actuales políticas de transferencias monetarias focalizadas y condicionadas. En otras palabras, de la revisión del conjunto de la arquitectura de los regímenes de protección social, tanto de su base fiscal como de las instituciones que proveen bienes y servicios colectivos y transferencias monetarias contributivas y no contributivas.

Parte de la explicación de los bloqueos está en las herencias institucionales de los sistemas de protección social de la región, como así también en las percepciones morales de la ciudadanía, en general, y de las élites con peso político en particular. Son fuertes las preferencias por estructuras institucionales basadas en las posiciones desiguales en el mercado laboral, las condicionalidades punitivas que exigen contrapartidas a las personas, la separación institucional entre políticas contributivas y no contributivas, etc. El eventual apoyo de los partidos políticos a propuestas como la RB también está permeada por estas preferencias. En general, se observa que aquellas políticas con mayor espacio para el ejercicio del control político sobre las acciones de las personas, son las que más logran consenso político.

En el caso de los sindicatos la propuesta no termina de ser digerida por una tradición corporativa y proclive a sostener la fragmentación institucional que emerge del mercado laboral. La idea es que el derecho a un ingreso universal e incondicional puede erosionar la estructura construida sobre los derechos laborales, que el carácter individual del beneficio que prescinde de la intermediación sindical, así como que no es conveniente la igualación de derechos entre trabajadores formales e informales.

En el movimiento de mujeres también se observan apoyos y reparos a la propuesta de la RB (Rodríguez Enríquez 2013). Por una parte, se reconoce que esta política debería mejorar el bienestar y fortalecer la autonomía de las mujeres, sobre todo en comparación con los actuales programas que las tiene como operadores intermediarios en un contexto paternalista. Pero sus impactos sobre el desempeño laboral de las mujeres son observados con cautela. Por un lado, se entiende que debería ser una mejor plataforma para la inserción laboral femenina, facilitando una distribución más equitativa y racional de los tiempos de trabajo entre hombres y mujeres. Sin embargo, para que esto suceda son necesarias acciones complementarias, especialmente en un contexto signado por la persistencia de la precariedad laboral.

Aquí se observa la necesidad de complementar políticas como la RB con otras políticas consistentes. En particular, con la promoción de sistemas nacionales de cuidado que garanticen descargar tareas no remuneradas que hoy recaen principalmente en las mujeres y sirvan para prevenir problemas como los que hoy sufre la región por la pandemia. Esto además ayudaría a generar empleos en áreas que hoy no están desarrolladas.

Lo mismo puede decirse de la inversión y mejora de calidad en bienes y servicios colectivos y de mérito que hoy registran serios déficits. Todo lo anterior debería complementarse con una reforma tributaria que revierta el sesgo regresivo de los actuales sistemas.

El debate sobre la RB tiene un impacto positivo sobre las alicaídas democracias de la región. La posibilidad de ejercer autónomamente los derechos políticos y sociales depende del acceso a recursos de manera igualitaria, y esto solo lo puede garantizar con un sistema institucional que garantice esa igualdad. Hoy lo que prima es el paternalismo estatal, al corporativismo fragmentado y al clientelismo político en el sistema de políticas sociales. Para ello son funcionales los actuales programas de transferencias condicionadas de ingresos que seleccionan personas entre los grupos necesitados, a los que pagan peores beneficios, exigen mayores condiciones, son temporales y tienen menor legitimidad que otros programas que atienden a los más pudientes.

Así no se facilita la integración social y mucho menos la movilidad social. La integración social se facilita cuando el acceso a los recursos sociales es universal, estable, igualitario y articulado con la misma lógica en todo el sistema institucional.

La necesidad de integrar instituciones igualitarias también abarca a las propias instituciones políticas, en tanto no privilegian la participación de la ciudadanía y la necesaria autonomía personal que la misma requiere. En la organización política de los países de la región no está incorporada la idea de que la independencia política de las personas requiere independencia económica. Por el contrario, el sistema funciona con fuerte concentración de poder, escasa auditoría ciudadana y fuerte dependencia de la vida de las personas de los vaivenes del sistema político.

Las democracias latinoamericanas, incluso allí donde se observan mejoras en indicadores de bienestar de los grupos más postergados de la población, siguen

funcionando bajo concepciones y con políticas públicas que concentran el poder y el control social. Una política como la RB obliga a cambios en muchos elementos político-institucionales, especialmente aquellos que revaloricen la importancia de la promoción de un proyecto emancipador de las personas.

Referencias Bibliográficas

Blofield, M. y F. Filgueira (2020): *COVID-19 and Latin America*. CIPPEC, Buenos Aires.

CecchinI, S. y B. Atuesta. 2017. *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión*. CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2020): <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion>;

CEPAL (2020): *El desafío social en tiempos del COVID-19*. Informe Especial COVID-19, No.3.

Filgueira, F. y R. M. Lo Vuolo (2020): *La reducción del espacio público en América Latina. Elementos para la construcción de una contra-hegemonía en la producción de bienes y servicios sociales*. Ciepp, Buenos Aires.

FMI (2020): <https://blogs.imf.org/2020/06/26/outlook-for-latin-america-and-the-caribbean-an-intensifying-pandemic/>

Lo Vuolo, R. M. (2013): "Introduction". En R. M. Lo Vuolo (ed.), *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America. From cash transfers to rights*. Palgrave-McMillan, New York.

Rodríguez Enríquez, C. (2013): "Should Citizen's Income Become a Goal for Feminism in Latin America?". En R. M. Lo Vuolo (ed.), *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America*. Palgrave McMillan, New York.

WORLD BANK (2020): <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>