

Oportunidades, espejismos y bloqueos de la renta básica universal

Fernando Filgueira / Rubén M. Lo Vuolo

América Latina no aparece como un escenario propicio para avanzar en una renta básica universal. En parte, esto ocurre por las herencias institucionales de sistemas de protección social fragmentados, por el corporativismo sindical y por los consensos en torno de transferencias monetarias focalizadas y condicionadas. Si bien la pandemia de covid-19 ha impulsado ayudas estatales, estas pueden terminar potenciando las vulnerabilidades de la estructura social y los déficits de los sistemas de protección social.

Introducción

La pandemia de covid-19 está generando en América Latina una triple crisis combinada y asimétrica: sanitaria, económica y social¹. La crisis sanitaria deriva en crecimiento (muchas veces exponencial) tanto de casos de covid-19 como de situaciones críticas y muertes en exceso

Fernando Filgueira: es licenciado en Sociología por la Universidad de la República (Montevideo) y doctor en Sociología por la Northwestern University (EEUU). Actualmente es profesor e investigador de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y jefe de oficina del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en Montevideo.

Rubén M. Lo Vuolo: es economista, egresado de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina) y la Universidad de Pittsburgh (EEUU). Actualmente es investigador del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP, Buenos Aires).

Palabras claves: covid-19, Estado de Bienestar, renta básica universal, América Latina.

Nota: este artículo se publicó originalmente como Análisis de Coyuntura N° 27 del CIEPP, agosto de 2020, y se reprodujo en Eric Alberto Orguloso Martínez, Jaime Alberto Rendón Acevedo y Jorge Iván González Borrero (eds.): *Renta básica ya. Diálogos, saberes y propuestas* (Escuela Nacional Sindical, Medellín, 2020).

1. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): «Dimensionar los efectos del covid-19 para pensar en la reactivación», Informe Especial Covid-19 N° 2, 4/2020; Cepal: «El desafío social en tiempos del covid-19», Informe Especial Covid-19 N° 3, 5/2020.

derivadas de la pandemia. Aquí, la asimetría se manifiesta en las diferentes tasas de contagio y letalidad para grupos de población con distinto 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 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 la exportación de materias primas².

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.³. Los efectos negativos en las condiciones de vida de la población son más intensos en los grupos informales de bajos ingresos, junto con aquellos que sufren déficits habitacionales y de acceso a servicios públicos básicos. Además, la población más vulnerable no dispone de estabilizadores automáticos (por ejemplo, seguro de desempleo), ni de acceso a la seguridad social, ni de 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 en un modelo de protección social universalista e incondicional, que incluya una política de renta básica universal: (a) la naturaleza del vector de riesgo; (b) la estrategia epidemiológica para enfrentarlo; y (c) 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 limitan (aunque no suprimen) 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 *lockdown* y cuarentena hace que de las cuatro esferas que producen y asignan bienes y servicios (mercado, Estado, familia

2. Cepal: «Dimensionar los efectos para pensar en la reactivación», cit; Cepal: «El desafío social en tiempos del covid-19», cit.; Banco Mundial: «Global Economic Prospects», 1/2021; Alejandro Werner: «Perspectivas para América Latina y el Caribe: la pandemia se intensifica» en *IMF Blog*, 26/6/2020.

3. Merike Blofield y F. Filgueira: «COVID-19 and Latin America: Social Impacts, Policies and a Fiscal Case for an Emergency Social Protection Floor», CIPPEC, Buenos Aires, 2020.

y comunidad)⁴, 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 ven cuestionados 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: (a) el Estado como mecanismo vinculante en la extracción y asignación de recursos y la coordinación de agentes; (b) las familias como forma básica de producción de aseguramientos y *pooling* de recursos; y (c) la comunidad como espacio potencial de solidaridad y formas no mercantilizadas de intercambio.

La pandemia, con variaciones por país, afectó no solo 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

**Las vulnerabilidades
ante *shocks* externos
no son un rasgo
coyuntural sino
estructural de
América Latina**

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 América Latina. La magnitud y profundidad del *shock* pueden ser coyunturales, pero la precariedad de aseguramientos y de acceso a bienes colectivos es estructural. América Latina 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 razonables de reemplazo de ingresos a sectores medios-bajos que sufran pérdidas de empleo y salarios. Atender este desafío es imprescindible para otorgar certidumbre intertemporal 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 renta básica universal financiada con una reforma fiscal progresiva, junto con el fortalecimiento y la ampliación del acceso a bienes y servicios públicos de toda la población⁵.

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

5. F. Filgueira y R.M. Lo Vuolo: «La reducción del espacio público en América Latina. Elementos para la construcción de una contra-hegemonía en la producción de bienes y servicios sociales», Documentos de Trabajo CIEPP N° 105, CIEPP, Buenos Aires, 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 salud pública, sería deseable que la pandemia actual promoviera 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 solo por razones de derechos o equidad social, sino también por razones de eficiencia y eficacia.

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 que 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 covid-19, en la región persiste 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 renta básica universal. Pero hasta aquí se trata solo 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 renta universal, incondicional y permanente, y una matriz robusta de bienes públicos y de mérito de larga duración.

Rasgos estructurales de los sistemas de protección social en América Latina

Los sistemas de protección social en América Latina se desarrollaron de manera fragmentada, con instituciones que establecen límites a la expansión de la cobertura y un desigual acceso a los beneficios 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 de manera desigual⁶.

6. R.M. Lo Vuolo: «Introduction» en R.M. Lo Vuolo (ed.): *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America: From Cash Transfers to Rights*, Palgrave-McMillan, Nueva York, 2013.

La región nunca logró replicar las formas de organización económica y social de los Estados de Bienestar maduros

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 o en los modelos familiares nucleares «tradicionales». Pese a que América Latina no completó nunca la industrialización ni la primera transición demográfica, el nuevo milenio encuentra a buena parte de la región embarcada en procesos propios de la sociedad postindustrial y de la segunda transición demográfica. Estos procesos, combinados con regímenes segmentados y particularistas de protección social, amplían 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 cíclicas de crecimiento económico. En América Latina, 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: (a) obtener el ideal de pleno empleo para toda la fuerza laboral; (b) cumplir con los imperativos que el sistema capitalista impone al contrato laboral como mecanismo de asignación de empleos disponibles y distribución equitativa del ingreso; (c) 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 la pobreza y la exclusión social como cuestiones residuales. Por el contrario, la pobreza y la marginalidad no son derivados 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.

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 cobertura de los seguros sociales y excluyen a los grupos más vulnerables de la población. Así, los sistemas de seguro social contributivos registran en la región 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 que son muy bajas para trabajadores independientes, rurales o domésticos. Además, amplios grupos de población no tienen cobertura de pensiones ni de desempleo, licencias o enfermedades.

Pese a que cubren solo 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 sociales proviene de impuestos regresivos como el IVA, cuando gran parte 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 renta básica universal financiada a partir de rentas generales, que opere como crédito fiscal en un impuesto progresivo a los ingresos (rentas) personales y al capital. Esto no solo garantizaría una cobertura universal de transferencias de ingresos, sino que otorgaría a tales transferencias un sesgo progresivo, frente a la regresividad de los sistemas actualmente vigentes.

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 diseñado múltiples programas de transferencias condicionadas de ingresos. Estos programas se piensan como compensatorios de la situación de pobreza y suelen tener en cuenta al grupo familiar en su conjunto⁷.

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 promover la salida de la pobreza y para construir canales de movilidad social⁸.

7. Simone Cecchini y Bernardo Atuesta: *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión*, LC/TS.2017/40, Cepal, Santiago de Chile, 2017.

8. Un caso particular y diferente es la expansión de programas de pensiones no contributivas o semicontributivas, 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.

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

En la práctica, demuestran que el objetivo de garantizar una renta básica 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 es posible hacer efectivos derechos colectivos con programas segmentados según características particulares de cada persona o grupos.

Los derechos sociales se conforman sobre la base de 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 que esta se desligue de esa responsabilidad 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

En la región están legitimadas transferencias no contributivas dirigidas a la niñez o a los adultos mayores

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 programas de transferencias condicionadas y las pensiones no contributivas son una referencia ineludible al momento de pensar la renta básica universal en la región. Algunas cuestiones parecen claras: (a) en la región están legitimadas transferen-

cias no contributivas dirigidas a la niñez o a los adultos mayores sin acceso a pensiones contributivas; (b) esas transferencias son condicionadas a distintos modos de evaluar niveles de ingresos familiares y personales; (c) 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 renta básica, por lo que no puede pensarse que la propuesta tenga hoy una base sólida en la región pese al creciente debate. La renta básica no es cualquier política de transferencias de ingreso y las actuales políticas en cierto modo distorsionan y desplazan el debate porque se argumenta que «ya existe algo similar».

Así, se encierra el debate de la renta básica 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.

Vulnerabilidad social y respuestas sociales ante la pandemia: luces y sombras

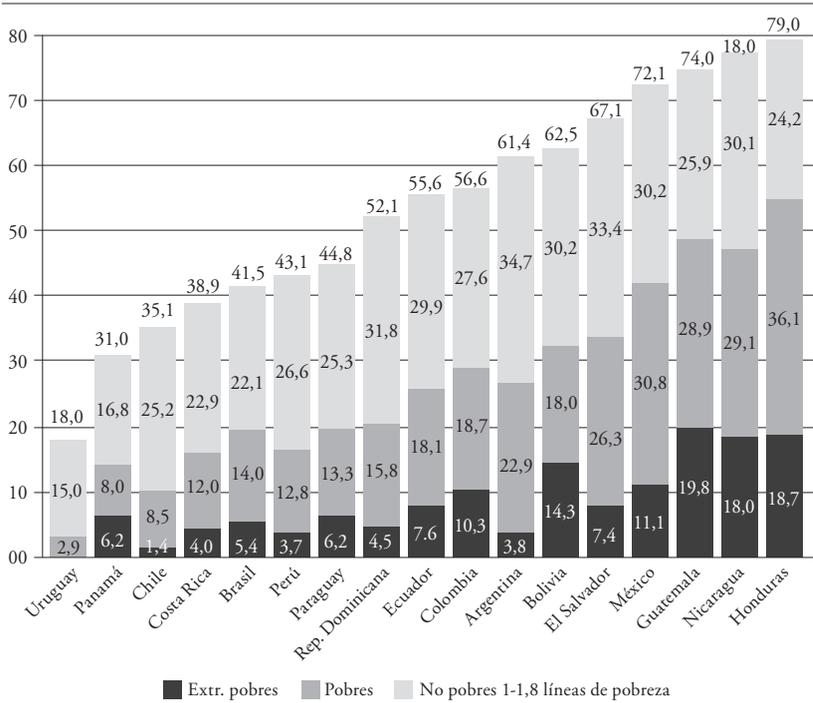
En los primeros 14 años del inicio de siglo, con variantes por país, América Latina registró un proceso de reducción de la pobreza y de la pobreza extrema; sin embargo, a partir de 2015, ese proceso se estanca y empieza a revertirse en 2018 y 2019. Además, al inicio de la pandemia de covid-19, 25% de la población se encontraba en situación de muy alta vulnerabilidad, con ingresos de 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 (v. gráfico).

Lo anterior es suficiente para advertir sobre los impactos de un *shock* como el derivado de la estrategia epidemiológica frente al covid-19 en los niveles de pobreza de la región. La evidencia advierte que, de prolongarse los confinamientos y *lockdowns*, 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 solo 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 en situación de

Gráfico

Porcentaje de la población en estratos bajos de ingreso per cápita del hogar, 2019



Fuente: Cepal, a partir de tabulaciones especiales de las Encuestas de Consumos de los Hogares.

calle) o de necesidad de movilidad para 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 tabla de la página siguiente ilustra estos diversos tipos de acciones.

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* (son lentas respecto al confinamiento), cobertura (son fragmentadas e incompletas), suficiencia (los valores de las transferencias

Tabla

Acciones de protección social

Recursos directos a hogares y personas			Exoneraciones y créditos a hogares y familias		Empresas
Seguridad social	Transferencias	In kind	Servicios	Alquileres	Exoneración
Adelantos	no contributivas	Alimentación	básicos	Suspensión	de tributos y
Expansión	Adelantos	escolar	Subsidios	de desalojo	pago de servicios
Flexibilización	Aumento	alternativa	Reconexión	Subsidios	Subsidios
Mejora en tasa de reemplazo	Expansión de cobertura	Canastas Comedores	No corte		por empleo
Extensión	Nuevos instrumentos				Créditos blandos

Fuente: elaboración de los autores.

son marginales) y lapso (están acotadas a la emergencia aguda, sin considerar una duración más larga y efectos intertemporales).

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 reprodujo el ADN de sistemas de protección social fallidos y bienes y servicios públicos frágiles. En general, se considera el covid-19 como un *shock* exógeno agudo que desaparecerá y al que se culpará por 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 autocontenido en lapsos temporales cortos; tampoco creó la vulnerabilidad social generalizada, sino que desnudó los déficits estructurales y sus consecuencias más agudas.

Posibilidad o espejismo para la renta básica universal y los bienes públicos en la agenda regional

Del análisis previo, surge que no es claro que el actual escenario en América Latina sea favorable a la implementación de una renta básica, como así también que serían deseables reformas orientadas por sus principios de

organización. Existen bloqueos estructurales que el escenario de pandemia ha expuesto crudamente. Las posibilidades de la renta básica en la región dependen de la superación tanto del déficit de bienes y servicios públicos y de mérito como de la transformación de las concepciones que sostienen 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 elites 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 renta básica también está permeado 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 logran mayor consenso.

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 una renta universal e incondicional puede erosionar la estructura construida sobre los derechos laborales, que el carácter individual del beneficio, que prescinde de la intermediación sindical, puede debilitar la acción colectiva, 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 renta básica⁹. 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 tienen como operadoras intermediarias 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, al facilitar 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.

9. Corina Rodríguez Enríquez: «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*, cit.

Aquí se observa la necesidad de complementar políticas como la renta básica con otras políticas consistentes. En particular, con la promoción de sistemas nacionales de cuidado que garanticen la descarga de tareas no remuneradas que hoy recaen principalmente en las mujeres, y que 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 estos temas 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 un sistema institucional que garantice esa igualdad. Hoy lo que prima es el paternalismo estatal, el corporativismo fragmentado y el 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 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 aquella 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 renta básica obliga a cambios en muchos elementos político-institucionales, especialmente aquellos que revaloricen la importancia de la promoción de un proyecto emancipador de las personas. 