

CONFERENCIA “LECCIONES DE GIROS Y PANDEMIAS: HACIA UNA NUEVA ARQUITECTURA DEL ESTADO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA”

Fernando Filgueira

PROFESOR TITULAR (CIENCIA POLÍTICA) Y COORDINADOR ACADÉMICO (UNIDADES DE MÉTODOS Y ACCESO A DATOS), FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA, URUGUAY.

Muchas gracias. Voy a dividir mi presentación de esta tarde en cuatro bloques. El primero lo voy a dedicar a algunas de las conclusiones a las que yo y un grupo de colegas fuimos llegando durante la década de 1990 con respecto a algunas peculiaridades de la región latinoamericana. Estas ideas ayudan a entender los errores de las reformas de los años noventa, y yo creo que algunos de los problemas sociales que identificamos en el diagnóstico estructural que realizamos en ese entonces siguen presentes. En el segundo bloque me referiré a otra etapa: la evaluación sobre lo que fue “el giro a la izquierda”, el llamado “giro a la izquierda” en América Latina en particular en materia de política social, y las luces y sombras que nos dejó. El tercer bloque quiero dedicarlo a pensar un poco en los aprendizajes que nos dejó la pandemia de COVID-19. Estos tres primeros bloques se estructuran en tres etapas de la historia latinoamericana. En el último bloque les compartiré algunas reflexiones más globales, y si se quiere más políticas, sobre el momento histórico en el que nos encontramos actualmente, y que obviamente sirve de contexto clave para la forja de la política pública y para el posterior despliegue de la misma en territorios concretos.

Vayamos entonces al primer bloque. Cuando tenía tiempo para jugar y divertirme con los datos estadísticos, yo había hecho un análisis de conglomerados comparativo a nivel global en donde intentaba identificar si América Latina presentaba algunas configuraciones en materia socioestructural que la separaba del resto de las regiones del mundo. Cuando decimos América Latina sabemos que estamos hablando de una región muy variada, con muy diferentes niveles de desarrollo, etc. Entonces la primera pregunta que yo me hacía era: ¿existe algo que caracteriza a esta región, más allá de los niveles de desarrollo de sus países, que la separa de otras regiones del mundo con similares niveles de desarrollo?

Entonces lo que hice fue comparar tres grupos de países de América Latina con países de otras regiones del mundo que tenían niveles similares de Índice de

Desarrollo Humano. Entre los países de América Latina estaban aquellos de mayor desarrollo relativo en materia demográfica, de PIB, de desarrollo humano, etc., como Argentina, Uruguay, Chile, después los de desarrollo medio como Colombia, etc., y luego los países de menor desarrollo relativo, como Bolivia, Guatemala, etc. Cuando comparé estos diferentes grupos de países con el resto de los países en vías de desarrollo, lo que encontré es que, sistemáticamente, todos estos subgrupos de países de América Latina se separaban de los países de otras regiones del mundo por algunas características que les eran propias.

La primera, y que todos conocemos, son los altísimos niveles de desigualdad. Cuando yo colocaba la variable coeficiente de Gini en el análisis de conglomerados, me separaba y me agrupaba a todas las regiones de América Latina en un lado. La segunda característica era una ventana de oportunidades demográfica, esto es, un período de bono demográfico, más corto que en el resto de las regiones. Es decir, ese período en el cual tenemos alta proporción de población potencialmente activa y baja proporción de población potencialmente dependiente, sean niños y niñas o adultos/as mayores. Nuestro bono demográfico era ya en los noventa, y es actualmente, más corto que el de otras regiones del mundo. La tercera característica son los elevados niveles de informalidad laboral. Encontré que a niveles similares de desarrollo humano, los países de América Latina tenían niveles de informalidad en el mercado laboral mucho más altos. El cuarto elemento, que aparecía clave aquí, era el nivel de urbanización: las sociedades latinoamericanas son mucho más urbanas en términos relativos a sus pares con similares niveles de desarrollo.

Estas eran algunas características distintivas de los países de América Latina que aparecían en el análisis estadístico de conglomerados. Pero después había otras, que se hacían presentes sin un análisis tan formalizado: alta infantilización de la pobreza, alta feminización de la pobreza, niveles de pobreza por encima de los esperables para los niveles de PIB per cápita; niveles de fiscalidad débiles en términos de extracción tributaria.

Si miramos esa configuración de los años noventa, y miramos la receta de corte más bien neoliberal que se imprimió a las reformas de esa década, nos damos cuenta del profundo error: la estructura de riesgos que estas características sociodemográficas y socioestructurales presentan, no sólo no eran solucionadas con las propuestas de esos años, sino que eran agravadas. Esto se observa por ejemplo en los procesos de descentralización, cuando sabíamos que la desigualdad de la que hablábamos no es sólo de ingresos entre personas, sino también de ingresos entre territorios. En los

procesos de privatización tanto en la seguridad social como en la salud, cuando los niveles de informalidad y de desigualdad iban a reflejarse en las posibilidades de acceso y en los tipos de calidad de las prestaciones que los modelos privatistas iban a ofrecer. También en los procesos de focalización restringida. Hace mucho tiempo, en aquellos años de los noventa, un colega y amigo argentino, Rubén Lo Vuolo, decía: ¿qué sentido tiene focalizar en países en donde el 40% o el 50% de la población se encuentra en situación de pobreza? Es bastante fácil focalizar en los ricos, que son muy pocos, pero no tiene demasiado sentido hablar de focalización restringida cuando estamos refiriéndonos a políticas de tipo social. Y por el otro lado, una retracción fiscal del Estado generalizada, y una retracción regulatoria del Estado también generalizada, en un contexto en el cual el otro elemento que se hacía bastante claro en América Latina era una enorme debilidad de lo que podemos llamar bienes públicos y bienes de mérito. Sobre eso voy a volver después.

Entonces, de alguna manera, buena parte de la literatura de quienes estudiamos los sistemas de políticas sociales a finales de los años noventa indicaban el profundo error de la ruta elegida por las orientaciones de mercado para la reforma de los sistemas de protección y de política social.

Sobre finales de la década de los noventa e inicios del siglo XXI se produce un cambio político, el llamado “giro a la izquierda”. Quiero detenerme acá primero en las claves políticas de este período de la América Latina, para después ir a los temas de política pública y de política social.

Yo siempre creí que América Latina era una versión blanda o poliforme de lo que Barrington Moore, en su libro clásico sobre las bases sociales de la dictadura y democracia, definió como la ruta de la modernización conservadora. No la ruta liberal, no la ruta socialista o comunista, sino la ruta de la modernización conservadora que él ve en países como Alemania, España o Italia.

La ruta de la modernización conservadora estaba caracterizada esencialmente por una élite propensa a modernizar algunas esferas del país, pero no dispuesta a renunciar a un conjunto de privilegios que operaban en formas de enclaves y estamentos tradicionales. Entonces ciertos estatus que adquirían las poblaciones eran inconsistentes con otros, porque la apertura de las esferas que permitían las élites era inconsistente también. Esto llevó en la década de 1930 a lo que sería la primera crisis de incorporación que sufre América Latina, y a la emergencia de un conjunto de experiencias a las que hoy, con distintos significados, se les llama “populismos”: lo que fue el peronismo o el varguismo; el intento modernizador con el golpe de estado

chileno de los años treinta; lo que fue el neobatllismo en Uruguay y el México de los años treinta y el cardenismo. Ese modelo finalmente fracasa en procesar una plena incorporación. Genera un modelo muy inestable en materia política, y posteriormente retorna la estrategia de las élites de manejar una estrategia de modernización conservadora. También, sobre los años setenta demuestra su agotamiento en materia económica dando lugar entre los setenta y ochenta, especialmente luego de la crisis de la deuda, al giro neoliberal apoyado en el llamado consenso de Washington.

Para mí el Consenso de Washington representa la última etapa, el último intento de modernización conservadora por parte de las élites, un intento fracasado. Y la crisis de incorporación que genera se debe básicamente a que ese movimiento que se da en las décadas de 1980 y 1990, es un movimiento que tiene algunas claves importantes a destacar. La primera es que universaliza en forma importante las esferas que legitiman aspiraciones. Una primera esfera que universaliza tiene que ver con que hay un movimiento democrático, hay un giro hacia las democracias en la región. A principios de los años ochenta menos del 30% de la población de la región se veía expuesta a procesos competitivos democráticos, mientras que en el 2000, prácticamente el 100%. Esto que se produce es un salto enorme, que genera un cambio importante en las dinámicas y una incorporación de la ciudadanía a esferas que legitiman las aspiraciones.

En segundo lugar, continúa el proceso de urbanización, que también es una forma de incluir gente dentro de un espacio en donde se ven diferentes pautas de consumo, etc., y se legitiman aspiraciones. Aumentaron en forma muy importante las credenciales educativas. Aumentó la población que egresa no sólo de la educación primaria, sino de la educación media. Sobre todo en los quintiles más pobres de la población, hay un salto muy importante que se produce entre los ochenta y los noventa. Por otra parte, irrumpe el acceso a todas las tecnologías de la información, que también generan un espejo de legitimación de aspiraciones a las que crecientemente puede acceder la población por la vía de un celular.

Sin embargo, todo esto que sucede no se refleja en otras esferas o en la universalización del acceso a esferas que permiten realizar dichas aspiraciones. Los niveles de pobreza se mantienen sin cambios, los niveles de desigualdad tampoco cambian o incluso aumentan, y los procesos de segregación urbana se hacen carne en buena parte de las estructuras sociales latinoamericanas, reflejándose con mayor crudeza en este período.

Es esta inconsistencia la que creo que, en parte, está en la base de eso que llamamos “el giro electoral a la izquierda”. Ahora, ese giro permite y habilita algunas transformaciones en materia de políticas públicas, por lo menos algunas que corrigen algunos de los problemas que se habían producido en los noventa. Lo primero que podemos identificar es una expansión importante del gasto público social. Como porcentaje del PIB el gasto público social para el promedio de América Latina crece prácticamente 7 a 8 puntos. En segundo lugar, de aquel modelo de focalización restringida, vamos a un modelo de focalización laxa o de focalización a grandes poblaciones. No salimos de la focalización, no vamos a modelos universales, pero vamos a modelos en donde un 40%, un 50%, a veces un 60% de la categoría de población definida, por ejemplo, niños o población adulta mayor, se incorpora a algún tipo de modalidad de transferencia monetaria. Esto es muy importante, lo vemos en prácticamente toda la región. Hay diferencias importantes entre países en materia de cobertura, también en materia de suficiencia, esto es, en la calidad de la prestación y en el monto de la prestación. Pero a diferencia de la hiperfocalización restringida a los más pobres de los pobres que caracterizó a una parte de la década de 1990, lo que se observa en esta etapa constituye una ampliación de derechos. Se puede discutir cuán arraigados o no estaban estos derechos en materia normativa y en materia también política, pero es una etapa de expansión, de acceso a transferencias monetarias de calidad diferencial. Esto sobre todo a través de la expansión de pensiones no contributivas y de las transferencias a niños y niñas con el componente que conocemos de condicionalidad, a veces más duro, a veces más laxo, dependiendo del caso.

Un tercer elemento que es importante de la política pública en materia social tiene que ver con la regulación del mercado laboral. Lo que había sido un estado refractario a la regulación laboral en los noventa, en esta etapa se modifica. Esto se ve por ejemplo en el incremento de los salarios mínimos, que en los noventa habían dejado de operar como ancla real. En esta etapa de giro a la izquierda el salario mínimo vuelve a operar en la mayor parte de los países. También en la revitalización de las diversas formas de negociación colectiva entre el capital y el trabajo con mediación del Estado, en algunos países con más fuerza y en otros con menos, así como en la expansión de algunos derechos laborales de tipo colectivo.

Estos son algunos de los elementos que están presentes. En relación con el incremento del gasto social, se suman además algunas transformaciones en materia educativa: incrementos de cobertura y de inversiones en infraestructura. Y con muchas luces y sombras, también hay modificaciones en la accesibilidad en materia de salud:

en algunos países claramente hay movimientos, que mantienen la fragmentación, pero que incrementan o bien los recursos o bien la calidad, o bien la diversidad de las prestaciones a las que accede la población de menores recursos. Esto es así por ejemplo en los casos de México y de Colombia. No es tan así el caso de Brasil, el único país de América Latina que implementó luego de la Constituyente un sistema único de salud, pero hay un proceso de desfinanciamiento muy marcado que genera crecientemente la apertura de opciones privadas. En el caso de Uruguay si se produce una reforma importante. En Argentina, en materia de salud también hay componentes de reforma con mayor accesibilidad, y sin duda lo hay en materia no contributiva con la Asignación Universal por Hijo y con la gran reforma de pensiones llamada contributiva, pero esencialmente no contributiva, que genera una incorporación masiva, de una parte muy importante de la población.

Ahora bien, nos acompañó en este período el boom de los *commodities*. Esto generó un espacio fiscal para realizar estas políticas. Además, hubo una voluntad política por parte de los países para incrementar la capacidad extractiva fiscal. Las más importantes se producen en los países de la zona andina, que modifican las relaciones con respecto a la propiedad y a los cánones a sus *commodities*: el gas, el petróleo, etc. Pero también hay reformas fiscales en el resto de América Latina. Los datos de la CEPAL muestran que la carga fiscal se incrementa entre 3 y 4 puntos en promedio para América Latina en unos 12 o 13 años. Eso es mucho. Además, involucró algunas reformas de tipo progresivas. Argentina posiblemente sea el país que más aumenta su carga fiscal, en 10 puntos del PIB en 14 o 15 años. Es decir que también hay un esfuerzo fiscal mayor.

El *commodity* boom genera además mejoras en el mercado laboral, a diferencia de lo ocurrido en la década de 1990. El *commodity* boom, en parte por las políticas del giro a la izquierda, en parte, por otras dinámicas que se han estudiado mucho desde la economía, gotea mejor hacia abajo y permite mayores niveles de formalización en el mercado laboral. Hay también un esfuerzo de mayor fiscalización, y se registra un crecimiento importante de la tasa de empleo y una disminución relevante de la tasa de desempleo. Todo esto conjugado, en gran parte de los países, con una muy baja inflación, una herencia positiva del llamado Consenso de Washington. Esto no sucede en el caso de Argentina. Este país pierde rápidamente ese plus y empieza un proceso inflacionario muy marcado que genera, a mi juicio, una serie de problemas enormes para la sostenibilidad de sus sistemas de protección social.

En términos de resultados, durante esta etapa en casi toda América Latina disminuye en forma importante la pobreza. La desigualdad disminuye más moderadamente, pero disminuye o por lo menos no crece en muchos países. Como señalaba, mejoran las tasas de empleo y mejoran los niveles de formalidad del empleo. Y todas estas buenas noticias enfrentan el fin del ciclo de los *commodities* y el fin del ciclo político del giro a la izquierda.

Yo creo que una de las cosas que nos pasó en ese periodo es que no estábamos mirando exactamente los indicadores correctos, ni la estructura social correcta. Yo fui parte de los gobiernos de izquierda de ese período en Uruguay y fui parte del debate con otros colegas en otros países de la región, y por lo menos había un grupo de personas que insistíamos en que había algunos problemas que no estamos visualizando claramente, pero que estaban allí. Y que indicaban que todo esto, que sin duda tiene elementos positivos, no estaba desmantelando la fábrica de producción de desigualdad y vulnerabilidad. Los núcleos de esa fábrica estaban y seguían operando.

Lo primero tiene que ver con que la profundidad fiscal extractiva, tributaria y progresiva que existió, pero fue muy moderada, salvo en los países andinos y en Bolivia en particular, por ejemplo con respecto al tema de los cánones, etc. Lo segundo, es que en el medio de la caída de la pobreza que estábamos observando, no nos dábamos cuenta de que se estaban produciendo dos cosas al mismo tiempo: mayor infantilización de la pobreza y mayor feminización de la pobreza. Menos pobres, pero más concentrados en mujeres y más concentrados en infancia. Lo tercero que no estábamos viendo es que detrás de un proceso modesto, pero real, de formalización, en el sentido tradicional de formalización, estábamos asistiendo a una transformación tecnológica que estaba generando la “uberización”, que es otro modelo de informalización que se iba a hacer presente cada vez más en nuestras sociedades. Lo cuarto, es que apenas empezó a disminuir el viento de cola del ciclo de los *commodities*, empezamos a ver que con los niveles de extracción tributaria que teníamos y con los niveles de productividad que teníamos en nuestra economía, muchas de las líneas de trabajo que habíamos desarrollado en materia de política pública y política social empezaban a generar un agujero fiscal. Y una de las razones de esto, yo creo, es que nunca optamos por ir a un modelo de universalismo, sacando los componentes de focalización y también disminuyendo las formas estamentales de privilegio presentes en buena parte de nuestra estructura de protección social. Todavía recuerdo la mini reforma de la seguridad social que intenta Lula y le cuesta dos legisladores, que en parte afectaba sectores bastante privilegiados en materia de seguridad social.

Pero más importante que esto último, es que expandimos mucho la cobertura y transferimos moneda, no mucha pero un poco, pero fuimos mucho más débiles en financiar y proteger lo que yo definiría como “bienes públicos” y “bienes de mérito”. Como todos sabemos, los bienes privados tienen la doble naturaleza de ser excluyentes y rivales. Es decir, si yo me como una manzana nadie más se la puede comer, son rivales, y además yo puedo excluir del consumo a través del precio, por ejemplo. Los bienes públicos tienen la característica, en su forma ideal, de que no son ni rivales ni excluyentes. Por ejemplo, la seguridad ciudadana o la estabilidad macroeconómica. En principio todos se benefician de ellas. Es decir, una vez que existen, como el aire y la pureza del aire, una vez que existen estos bienes, tienen características diferentes en su naturaleza de exclusión y rivalidad.

En la teoría económica, lo que se llama *welfare economics*, que viene de la tradición neoclásica, pero es crítica parcialmente con la tradición clásica, tiene dos vertientes: Buchanan, quien va a intentar volver a soluciones neoclásicas para este problema, y Musgrave, quien va a generar lo que se llama una teoría moral y fiscal del Estado, al decir que los bienes públicos y los bienes de méritos no son deontológicos, no son ontológicos, sino que son construidos políticamente. Esa construcción política de bienes no excluyentes y no rivales, puede ser la seguridad, pero puede ser también lo vinculado con el medio ambiente, con los espacios públicos, el transporte, etc. Yo creo que fuimos más débiles o tuvimos menos capacidad de construir todos estos elementos. Los bienes de mérito no son bienes públicos, porque sí son rivales: por ejemplo una vacuna, porque si se la doy a una persona no se la puedo dar a otra. Pero la externalidad positiva que genera la vacuna, lo vivimos con la pandemia de COVID-19, es el no contagio, y por lo tanto por su externalidad requiere también de una inversión del Estado para producir la externalidad positiva o evitar la externalidad negativa.

Mi sospecha es que fuimos capaces de jugar un poco a Robin Hood, un poquito de impuestos acá, transferencia monetaria allá, pero no fuimos tan capaces de generar bienes públicos y bienes de mérito que fueran de calidad suficiente para sostener una coalición distributiva de centro izquierda o de izquierda que incluyera a todos los sectores medios, o a buena parte de los sectores medios, además de a los sectores más vulnerables. Y como también mantuvimos la dualidad de ciertos privilegios corporativos de sistemas de antaño, junto con modelos focalizados bastante más pobres, cuando en términos fiscales se vino la noche, tampoco pudimos sostener ese esfuerzo en dos vías o dos avenidas que veníamos realizando.

Yo creo que allí está una de las claves. Ahora estamos en otro momento, en donde la respuesta de la élite y de la derecha en algunos países ha hecho agua y aparecen nuevas posibilidades de lo que llamaríamos un giro hacia la izquierda con Petro, con Boric, eventualmente con el retorno del PT en Brasil. Creo que tenemos que tomar nota de estos aprendizajes, de estas lecciones, de lo bueno y de lo malo que hicimos, o de lo bueno y de lo insuficiente que hicimos, de las restricciones reales de economía política y de fiscalidad que tenemos y que son muy difíciles de suprimir.

No quiero demorar demasiado, entonces voy a pasar rápido por el tema del COVID-19 y el futuro.

A mi juicio la pandemia demostró dos cosas. La primera es que si no hubiéramos tenido el giro a la izquierda, con la generación de transferencias monetarias no contributivas, con la expansión de pensiones no contributivas, concierto *stock* acumulado mínimo en los sectores vulnerables que habían pasado por un periodo de cierto crecimiento y redistribución, el desastre hubiera sido aún mayor. Es decir, imagínense la pandemia con los dispositivos de los años noventa, hubiera sido una catástrofe tres veces mayor que la que fue.

Lo segundo que nos enseña la pandemia es que, aun con estos instrumentos presentes, la fábrica de producción de desigualdad de América latina y la capacidad de la élite de retener cierto control sobre aspectos claves de poder y de recursos, generaron un *shock* masivo, asimétrico y agudo en los sectores vulnerables, en los sectores pobres y en los sectores medios. Con una pobreza que creció hacia los sectores medios en forma muy importante, pero además con una agudización muy marcada de la intensidad de la pobreza y de la miseria en los sectores vulnerables y pobres.

Y esto nos demostró varias cosas que sabíamos. Una, que nuestro Estado no está territorializado de la misma manera, es decir, no está presente de la misma manera en el territorio. Uruguay es un país muy chiquito, pasa menos, pero en Argentina, en Brasil, en Chile, en Colombia, tenemos políticas que les llamamos nacionales pero lo que vimos en la pandemia es diferencias enormes en la capacidad de los sistemas de salud, dependiendo de en qué territorio estábamos, dentro de un mismo país. Diferencias enormes incluso en la llegada de las transferencias monetarias, dependiendo de en qué parte del país estábamos; a las zonas urbanas llegaban mucho antes que a ciertas zonas rurales.

La pandemia nos mostró la insuficiencia y los problemas de cobertura que caracterizaban a estos sistemas, mejores que no tener nada, pero que en general no

podieron hacer frente a la naturaleza masiva del *shock*. América Latina presenta los peores datos per cápita en materia de contagios, los peores datos en materia de muertes y los peores datos también en materia de *shock* económico y de *shock* social. Estos efectos tienen que ver con lo que mencionaba con anterioridad: una región altamente desigual, altamente informal, altamente urbanizada. Estas características auguraban que un *shock* de la naturaleza del COVID-19 nos iba a pegar espantoso, y nos pegó efectivamente espantoso.

Lo otro que descubrí, y esto es nuevo para mí como aprendizaje, es la importancia de las formas tradicionales de aseguramiento de la seguridad social en la población activa: no las pensiones o las asignaciones, sino el seguro de desempleo y el seguro por enfermedad. Pocos países de América Latina tienen seguro de desempleo en serio, y muchos menos países tienen un seguro de desempleo que cubra a la mayor parte de la población activa inserta en el mercado laboral. Uno de esos casos es Uruguay. Se le criticó a Uruguay, con un gobierno de centroderecha, que gastó muy poco durante la pandemia en materia social, y es verdad, gasto muy poco. Es decir, la plata que puso en extender las asignaciones familiares, en fortalecer la tarjeta “Uruguay Social”, fue relativamente poca cuando comparamos con Chile o con Brasil. Pero, ¿en dónde sí gastó mucho? Gasto mucho en el seguro de desempleo y en el seguro por enfermedad. Y estos seguros cubren al 60% o 70% de la población que estaba trabajando. Son un tipo de seguros perfectamente focalizados ante un *shock* agudo, porque van allí donde ocurre el evento. Ante un *shock* agudo temporal, un modelo tipo ingreso básico universal, opera como pre-aseguramiento. Pero esa política no brinda un mecanismo claro para identificar quién lo precisa más y quién menos. En contraste, el seguro de desempleo y el seguro de enfermedad sí lo permiten. Esto me hizo repensar algunas cosas, y con esto paso a la discusión sobre el futuro y después al cierre con una reflexión más general.

Hoy está en discusión el ingreso básico universal. Como ustedes saben, técnicamente el ingreso básico universal, en su versión más extrema, es Van Parijs desde la tradición neoclásica: yo te doy un ingreso que te permite comprar todo en el mercado, y retiro todos los dispositivos del Estado que proveen bienes y servicios. ¿Por qué? Porque los compró en el mercado. En su origen, el ingreso básico universal tiene esa idea, es una idea de eficiencia de mercado con un piso de ingresos garantizados., Esta idea para mí no es adecuada para América Latina, porque nuestros problemas son de debilidad de los bienes públicos, debilidad de los bienes de mérito, debilidad de la cohesión social y marcada imperfección en nuestros mercados. Todo esto no se soluciona meramente con un ingreso básico garantizado.

Por lo tanto, yo quiero un sistema educativo que avance, que proteja, que sea público. Yo quiero un sistema de salud con un fuerte componente público que genere estos bienes. Yo quiero un sistema de cuidados, que cada vez se hace más necesario dada la etapa demográfica que estamos atravesando como sociedad. Quiero que se produzcan estos espacios colectivos de cohesión social con una fiscalidad propia del Estado, en donde la izquierda deberá aprender a lidiar con las corporaciones que los regentean, es decir, intentando que esas corporaciones se vuelquen a brindar la mayor calidad al menor costo posible, y no a la apropiación corporativa de la renta, pero esa es otra discusión. En todo caso, creo que el ingreso básico universal no cumple esa función.

Ahora bien, dado lo que nos está pasando en el mercado laboral, con los vínculos cada vez más flexibles, con la uberización, etc.; con la incorporación de la mujer al mercado laboral, que es mucho más trabajosa y mucho más difícil y son más frecuentes los ingresos y salidas constantes del mercado laboral, teniendo en cuenta todo esto, a mí me parece que algún tipo de ingreso básico es una buena medida. Yo empezaría-y creo que no estamos tan lejos de acercarnos a ello en ciertos países de América Latina- por un ingreso básico universal para dos grandes categorías de población: la población en hogares con hijos menores de 18 años y la población de adultos mayores. En el primer caso, en Argentina sería una AUH de verdad. Si hoy en Argentina juntáramos las exoneraciones fiscales del impuesto a la renta para quienes tienen hijos, si sumáramos estas asignaciones no AUH a la AUH, podríamos construir posiblemente una asignación universal que sea realmente universal.

En el segundo caso, creo que podemos avanzar hacia una pensión básica universal. Hoy nuestros regímenes de seguridad social son contributivos sólo en el papel. Entre el 30% y el 50% de los egresos-en Argentina entre el 30% y el 40% de los egresos de la ANSES-, no están basados en la contribución de activos y pasivos, están basados en rentas generales. El 40% en Uruguay, en Brasil otro tanto. Es decir, reconozcamos esa naturaleza y vayamos a un sistema de pensiones cuyo primer piso sea un piso no contributivo universal, financiado por rentas generales.

Yo creo que en esos dos extremos podemos avanzar hacia un ingreso básico universal. Si la fiscalidad lo permitiera, también se podría avanzar a las otras categorías de población. Pero lo que sí creo que se puede hacer es mejorar los niveles de formalización a partir de contar con una pensión básica universal y con una asignación universal por hijo.

De la misma manera que una parte de la población está exonerada de pagar el impuesto a la renta de las personas físicas, creo que para el tema pensiones habría que pensar algo similar, para un hogar que no tiene capacidad de ahorro o que de hecho está por debajo del nivel mínimo de bienestar dados sus ingresos. El otro día en una charla me preguntaban, ¿qué recomendación le damos a los jóvenes ahora que viene la reforma de la seguridad social? Y esta persona obviamente quería que yo le dijera que empiece a aportar desde que es muy joven así construye su portafolio. Pero yo dije, bueno, depende de qué clase social me hablas. Si me hablas de una madre sola con hijos que no llega a fin de mes, le digo que sea informal, porque por lo menos no paga ese costo y puede llegar a fin de mes. Bueno, yo creo que esto habría que hacerlo política pública, es decir, habría que exonerar del aporte a la seguridad social a ciertos sectores. ¿Por qué? Porque van a acceder a la pensión universal. Si ellos de todos modos quieren acceder a una pensión mejora la pensión universal, pueden realizar aportes, pero eso abarataría la formalización de lo que tiene que ver con los riesgos en actividad: seguro de desempleo, seguro de enfermedad, etc., que sí es clave.

La formalización de las trabajadoras domésticas en Uruguay, que durante el gobierno del Frente Amplio pasó de 30% a 65%, no se produjo ni por una campaña, aunque la hubo, ni por mayor fiscalización, que la hubo y ayudó, sino porque por primera vez las trabajadoras domésticas tuvieron dos derechos que antes no tenían cuando aportaban: seguro de desempleo y acceso al seguro de salud. Si les pedíamos que aportaran por su cálculo del seguro de pensiones, no iba a suceder. De esta otra manera sí sucedió, y fueron ellas las que presionaron a sus jefas para que empiecen a formalizarlas. Ahora, esa formalización, que tiene un costo muy alto en una economía como la nuestra, creo que no se logra completamente. Yo creo que tenemos que ir a un modelo de formalización que yo no lo llamo de baja intensidad, lo llamo de alta intensidad en los riesgos activos, y con delegación en el Estado por rentas generales de los riesgos en familias con hijos pequeños y en pensiones, donde el ingreso básico universal va a ser el que va a estar operando como pre-aseguramiento de un piso fundamental.

Esta es una reflexión, es una idea de hacia dónde podríamos ir. No me estoy metiendo con todo otro tema, el de cuidados, porque no alcanza el tiempo. Pero precisamos un nuevo contrato de género y un nuevo contrato intergeneracional, y los cuidados son clave para ello. No es un problema sólo de derechos, es un problema de eficiencia, de eficiencia económica, y de eficacia en el combate de la inequidad. Esto involucra lo que llamamos un sistema de cuidados en general, que incluye licencias por

maternidad y paternidad, la expansión del tiempo lectivo en las escuelas, el cuidado de niños de 0 a 5 años, el cuidado para adultos mayores. Y esto también requiere de más fiscalidad.

Cierro acá y voy a una reflexión más general, más amplia.

Alguien mencionaba hace un rato, creo que era Jorge, el tema de las subjetividades y lo que nos está pasando acá y en el mundo. Hay un libro de referencia, uno que cuando yo era joven nunca se daba en América Latina, el libro de Karl Polanyi "La gran transformación". Polanyi, cuando escribió ese libro, estaba mirando la gran transformación de 1870 a 1900, más o menos, que es un enorme proceso de globalización, de crecimiento económico, de paz, que permitió la mercantilización total de tres cosas que en rigor no son mercados: el trabajo, se crea un mercado de trabajo más pleno, más fuerte; las tierras, todo el mercado de tierras, y el dinero, el dinero tampoco se hizo para vender y comprar. Estos tres mercados claves, generaron una gran transformación societal. Aumentaron los niveles de inequidad, de incertidumbre, etc. Aumentaron los niveles de riqueza, pero también de concentración de la riqueza. Y los países del mundo en general ingresaron en una etapa post colonialista, también con un conjunto de discusiones muy complejas acerca del lugar del Estado nación en el mundo.

Yo vuelvo aquí a T. H. Marshall. ¿Se acuerdan de ciudadanía civil, política y social? Marshall cuando habla de la ciudadanía civil, política y social, lo más interesante que está diciendo, además de construir esas tres categorías, es que en las zonas semi feudales inglesas previas a las transformaciones, existía alguna forma de pertenencia civil, política y social, amalgamadas todas ellas en forma premoderna. El mercado destruye eso, y lo que se crea posteriormente, que es la domesticación del mercado, son las formas de ciudadanía civil, política y social modernas, del Estado nación democrático.

Eso que le pasó a Inglaterra, que Marshall está mirando, qué es la destrucción de la pequeña localidad y de esas formas amalgamadas de pertenencia política civil, es lo que le está pasando hoy al Estado nación. La forma de ciudadanía civil, política y social que nos dimos como Estado nación democrático, no sobrevive ante esta globalización, no pueden sobrevivir. La única forma en que pueden sobrevivir es si ceden una parte de su soberanía a formas de gobernanza global más potentes. ¿Por qué? Porque la globalización ha sido liderada por el mercado y ha olvidado la producción, que es política siempre, de bienes públicos globales; ha olvidado el combate a males públicos globales.

Es decir que todo lo que hablé sobre políticas sociales, requiere también de una transformación más profunda, más amplia a nivel global. Si no es así, mi sospecha, pesimista, es que nos va a pasar lo que le pasó a la humanidad en el periodo de la Primera Guerra, la entreguerra y la Segunda Guerra. Dos grandes guerras mundiales, los fascismos, etc., para entender, luego de 1945, que precisábamos dos cosas: una arquitectura global de gobernanza nueva, las Naciones Unidas, *Bretton Woods*, y precisábamos un *welfarestate*, un estado de bienestar redistributivo a nivel de los Estados nación. Esa alianza entre un orden global y un Estado nación democrático con ciudadanía social, es lo que está bajo presión hace 20 a 25 años, y creo que no tiene una resolución solamente nacional. Creo que es extremadamente complejo que podamos encontrar a nivel de los Estados nación democráticos una resolución. Y nos está pasando qué estamos alimentando discursos xenófobos, discursos de una derecha que no es una derecha liberal, ya no es una derecha liberal ni neoliberal siquiera: no lo es en Hungría, no lo es Bolsonaro, no lo es una parte importante de la derecha nacionalista y el trumpismo. Son formas neofascistas de renunciar a la globalización en toda su dimensión, tanto del mercado, que en verdad la mantienen porque los poderosos la siguen manteniendo, pero en una retracción hacia una suerte de Estado nación pre-globalización que es imposible.

Cuando vemos la guerra de Ucrania, todo esto que estoy diciendo puede parecer extremadamente utópico, pero tenemos que ir hacia alguna forma de ciudadanía global, civil, política y social. En ejercicios que hicimos con colegas vimos que si tuviéramos el impuesto Tobin, la *Tobintax* a las transacciones financieras, si tuviéramos el impuesto a las grandes fortunas, a menos del 0,5% de las grandes fortunas, partiendo de los dos millones de dólares de ganancias anuales, y si tuviéramos los impuestos al carbono, llegaríamos a recaudar aproximadamente el 12% del PIB mundial. Y el costo de un ingreso básico universal, no nacional, universal para todo el mundo, a dos líneas de pobreza del Banco Mundial, es más o menos de 6 puntos del PIB mundial.

Nosotros hoy tendríamos las condiciones técnicas. Si tuviéramos la voluntad política, extractiva, tributaria a nivel global, podríamos generar un modelo de ciudadanía mínima universal social. Claro que esto no soluciona el problema de los bienes públicos y no soluciona otra cantidad de cosas. Pero no es que no tengamos la posibilidad técnica, es que no tenemos la configuración política. En el medio, los Estados nacionales tienen que seguir debatiéndose entre una fiscalidad restrictiva, un modelo de crecimiento concentrador y un rol que nos relega generalmente a la administración de la pobreza. Dentro de esto, de todos modos yo creo que hay

márgenes, como lo demostró en parte el primer giro a la izquierda del siglo XXI. Si aprendemos de sus lecciones, creo que aun sin estos cambios globales podemos intentar avanzar en desmadejar y desandar los entuertos que este último período, sumado al COVID-19, generó en las cicatrices de nuestro cuerpo social. Muchas gracias.

Bibliografía ampliatoria del autor y colegas

- 2022 *Towards a Global Universal Basic Income for Children.* T7 Task Force Strengthening social cohesion with Merike Blofield, Jorge Cuartas, Juliana Martínez Franzoni.
- 2021 *Imploding and redrawing care regimes in Latin America: opportunities and challenges for women's economic empowerment.* Coauthored with Juliana Martínez Franzoni © Policy Press 2021. Pp: 155–158 Publisher: Policy Press Volume/Issue: Volume 5: Issue 1
- 2021 *Oportunidades, espejismos y bloqueos de la renta básica universal* Fernando Filgueira / Rubén M. Lo Vuolo Nueva Sociedad No 293, mayo-junio de 2021, ISSN: 0251-3552, .
- 2021 Una mirada comparada a la evolución de la pandemia, la movilidad y las medidas no farmacológicas de contención. Fernando Filgueira, Fabricio Carneiro, Nicolás Schmidt, Gustavo Mendez, Jimena Pandolfi Observatorio Socioeconómico y Comportamental del GACH DOI: <https://bit.ly/3byQe3k>
- 2020 Egalitarian redistribution in the era of hyperglobalization in *Review of Social Economy.* DOI: 10.1080/00346764.2020.1714072 Co-Author with Gianluca Grimalda, Alan Trannoy and Kalle Ove Moene.
- 2020 *The fiscal cost of the provision of basic public services, subsidies for expenditure on food and basic citizen income per household in Costa Rica, Guatemala and El Salvador during the covid-19 pandemic: An expenditure analysis.* Galindo, L. M.; Filgueira, F.; Blofield, M.; Cruz, C. A. F.. *Latin American Economic Review* ; 29, 2020.
- 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. Documentyo de Trabajo, 105, Ruben Lo Vuolo, en coautoría, CIEPP.
- 2019 Growth to limits of female labor participation in Latin America's unequal care regime in *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society.* Vol. 26, Nr. 2, pp. 245-275. Oxford University Press. Coauthor with Juliana Martinez
- 2019 A Gendered Perspective on Changing Demographics: Implications for Labour, Financial and Digital Equity. *T20 Policy Brief.* Berlin and Tokyo,

- for T20 in Japan. (Coauthor with Gala Diaz Langouet all).
<https://www.q20-insights.org/authors/fernando-filgueira/>
- 2018 Rethinking the welfare state in the global economy, in *G20Insights, Policy Brief*. G20Argentina, Buenos Aires/Berlin. (Coauthor with Orletta Causa,, Marc Fleurbey, GianlucaGrimalda). <https://www.q20-insights.org/authors/fernando-filgueira/>
- 2018 Effective National Policies in the Globalized Era in *G20 Insights, Policy Brief*. G20 Argentina, Buenos Aires/Berlin. (Coauthor with GianlucaGrimalda, Orletta Causa and Marc Fleuarbey, Ulf Sverdrup).<https://www.q20-insights.org/authors/fernando-filgueira/>
- 2017 The divergence in women's economic empowerment: Class and gender under the pink tide in *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, Vol.24, Nr.4, pp. 370-398. Oxford University Press. Coauthor with Juliana Martinez.
- 2017 Pension and income transfers for old age: Inter- and intra-generational distribution in comparative perspective. Social Policy Series, Nr. 225. Coauthor with Pilar Manzi. ECLAC, Santiago de Chile.
- 2017 Confronting inequality: Social protection for families and early childhood through monetary transfers and care worldwide. Social Policy Series Nr. 226. Coauthor with Cecilia Rossel.. ECLAC, Santiago de Chile.
- 2015 *Towards universal social protection. Latin American pathways and policy tools. CEPAL, Santiago de Chile*. Co-editor with Simone Cecchini, Rodrigo Martinez and Cecilia Rossel (also published in Spanish). ECLAC, Santiago de Chile.
- 2014 Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina in *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 22, pp.10-37.
- 2012 Crisis de incorporación en América Latina: límites de la modernización conservadora en *Perfiles Latinoamericanos*, 2012, vol.20, n.40, pp.07-34. in:<<http://www.scielo.org.mx/>. ISSN 0188-7653. Coauthorwith Juan Pablo Luna, Luis Reygadas and Pablo Alegre.
- 2012 Vulnerabilidad de la estructura social en América Latina: medición y políticas públicas. *Revista Internacional de Estadística y Geografía*. Volume 3, Nro. 2. Coauthor.with Simone Cecchini.
- 2011 A Perfect Storm? Welfare, Care, Gender and Generations in Uruguay. *Development and Change*, v.: 42, p.: 1023 - 1048, 2011. Coauthor.with Jorge Papadópulos and Magdalena Gutierrez.
- 2011 Capitalismo en el Cono Sur de América Latina luego del final del Consenso de Washington: ¿notas sin partitura? En *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, v.: 51. Coauthorwith Juan Bogliaccini..
- 2007 Estructura de Riesgo y Arquitectura de Protección Social en América Latina. CEPAL. Documento de Trabajo. SeriePolíticasSociales.