



Ingreso Universal para una Argentina Libre de Hambre y Salario Social para crear 4 millones de empleos

Claudio Lozano



Introducción. Descripción del contexto y de la coyuntura en la que se inscribe nuestra propuesta.¹

Como bien dice el título, nuestra propuesta consiste en generar un conjunto de instrumentos de política pública que permitan universalizar ingresos sobre la población en situación de informalidad laboral y desempleo. Me gustaría comenzar diciendo que formo parte de un espacio intelectual y político que hace mucho tiempo viene planteando este tipo de cuestiones. Concretamente, desde mediados de la década de los '90. Desde entonces, hemos atravesado distintas etapas, hemos participado de la lucha social, de la discusión política, y hemos contribuido a la reflexión teórica, al tiempo que hemos sido testigos de las limitaciones que exhiben las viejas políticas de redistribución progresiva de los ingresos al aplicarse en el nuevo contexto estructural de la Argentina. En este marco asistimos también a la profundización del deterioro social que ha vivido nuestro país en las últimas décadas.

En este sentido, hemos evolucionado desde la que fuera nuestra propuesta inicial, aquella que formulamos al calor de la Consulta Popular convocada en el 2001 por el **Frente Nacional Contra la Pobreza (FRENAPO)** con la propuesta para crear un Seguro de Empleo y Formación. En la práctica, proponíamos una suerte de programa de empleo garantizado para todos aquellos en situación de desocupación. La propuesta se completaba con el acompañamiento de dos instrumentos adicionales: la *Asignación Universal por Hijo (AUH)* que se concretó en parte en el 2009 y la *universalización del haber mínimo* para todos aquellos que llegaran a la edad de jubilarse, independientemente de si habían completado sus treinta años de aportes. Desde ese momento ha pasado mucho tiempo, y si bien en ese tiempo pareció que podía revertirse lo que se vivía, el proceso político volvió a colocarnos en una situación de profundo deterioro social donde la pobreza no sólo no se revirtió, sino que se intensificó sobre la base del crecimiento aún mayor de la indigencia. **En realidad, lo que hoy y aquí proponemos, combina una estrategia de Empleo Garantizado con una Propuesta de Renta Básica Universal de carácter incondicional.**

Previo a describirla, quisiera introducir algunos aspectos de la situación histórica y coyuntural que venimos atravesando y enunciar algunos de los objetivos que nosotros pretendemos cumplir con esto que hoy proponemos.

- a) Nosotros entendemos que la Argentina atraviesa hace ya 45 años una verdadera estrategia de la desigualdad. Esta estrategia de la desigualdad, que comenzó con el golpe militar del '76, en realidad implicó una profunda reestructuración del capitalismo argentino en el marco de un proceso que combinó endeudamiento, valorización financiera, fuga de capitales y

¹ Este material se basa en la participación de Claudio Lozano (BNA-IPyPP) en el Encuentro *Transferencias Universales de ingresos en la Argentina. Alternativas de Financiamiento* organizado por la Red Iberoamericana para el Estudio de Transferencias de Ingresos (RIETI).

desindustrialización; y que tuvo efectos brutales en el mundo laboral. Efectos que pretendo sintetizar con el cuadro que aquí les presento:

Cuadro N°1. Los cambios en el mundo del trabajo (1970-2019).

	1970	2019	Diferencia	Contribución al crecimiento
Patrón	514.600	804.449	289.849	2,3%
Cuenta Propia	1.462.300	4.381.456	2.919.156	23,5%
Asalariados	6.380.500	14.030.381	7.649.881	61,7%
<i>Registrados</i>	5.742.450	8.999.140	3.256.690	26,3%
<i>No Registrados</i>	638.050	5.031.242	4.393.192	35,4%
Trabajador Familiar	285.850	107.307	- 178.543	-1,4%
Población Ocupada	8.643.250	19.323.592	10.680.342	86,1%
Población Desocupada	167.402	1.887.480	1.720.077	13,9%
Población Económicamente Activa	8.810.652	21.211.072	12.400.420	100,0%
Asal. No Reg. + Cta Propia + Desoc.	2.267.752	11.300.177	9.032.425	72,8%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC.

En éste se reflejan las categorías que componen la Población Económicamente Activa (PEA), comparando cómo se componía en el año 1970 con respecto a la situación que exhibe en el año 2019. Durante todo este período, la PEA aumentó en 12.400.420 personas (pasó de 8.810.652 a 21.211.072). Pero cuando se desagrega la composición de ese crecimiento podemos ver que, si uno suma lo que es el aumento de la desocupación, el aumento del cuentapropismo y el aumento del trabajo no registrado, el total de esos 3 ítems representan el 72,8% del total del crecimiento de la fuerza laboral. Esto es, de los 12,4 millones que creció la PEA, 9 millones se concentran en los fenómenos del desempleo y la informalidad laboral. En este sentido, esto tiene dos consecuencias relevantes para el desarrollo de la propuesta que aquí estamos presentando

- La primera consecuencia tiene que ver con la ruptura de lo que era una suerte de relación histórica entre el empleo y el acceso a ciertas cuotas de ciudadanía (cobertura previsional, sanitaria y educativa), e incluso el acceso a niveles de ingreso medio razonables. En concreto, a diferencia de lo que ocurría en 1970 donde el 66,4 % de los ocupados eran asalariados formales (en blanco), y donde por lo general el cuentapropismo abarcaba a sectores profesionales y con mejor nivel de ingresos que el promedio asalariado, el crecimiento de la PEA dominado por la expansión del empleo asalariado no registrado, el cuentapropismo informal y en muchos casos de

subsistencia y la desocupación, define que en el 2019 prácticamente el 53,2% de la PEA transita en la informalidad.

- En segundo lugar, el otro aspecto que importa destacar es que, en el nuevo contexto de relaciones laborales, los instrumentos tradicionales de política pública que intervenían en el mercado laboral para promover una distribución progresiva de los ingresos pierden significación. Me refiero con esto al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), los básicos de convenio, las paritarias. Concretamente, lo que tenemos en la actualidad es un mercado laboral que opera sin piso salarial, lo que desarticula el poder de negociación de los trabajadores y esa ausencia de piso se expresa en el hecho de que, del total de quienes trabajan, el 34%% percibe ingresos inferiores al SMVM.
- b) Por otra parte, se comprueba también que el cuadro laboral actual no se modifica en etapas de crecimiento económico dado el patrón productivo vigente en la Argentina a partir de las transformaciones vividas desde mediados de los años setenta. Tanto es así que las tasas de pobreza de las últimas décadas no han podido romper el piso del 25%/30%, mientras que la informalidad laboral se ha mantenido en niveles sustancialmente altos, aún en los momentos de crecimiento. Tenemos entre un 40% o 50% de población laboral en situación de informalidad que, si bien varía en su composición -entre trabajo no registrado, desocupación y autoempleo de subsistencia- no se ha podido reducir su incidencia desde los altos niveles mencionados. En definitiva, el cuadro laboral no se modifica en las distintas coyunturas, incluso en etapas de fuerte crecimiento como lo fue el período 2003-2011.
- c) El tercer elemento de contexto es la cuestión de la pandemia, que a partir del 2020 mostró con mayor crudeza la vulnerabilidad que generan los altos niveles de informalidad presentes en la Argentina. La profundidad de la informalidad laboral en nuestro país se manifestó en la amplitud que adquirió el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) en el 2020. En el cuadro 2 observamos que si bien la cobertura del IFE fue sumamente importante -al nivel de no tener antecedentes que se le asemejen en términos de política social (8.400.000 familias al momento de hacer el cuadro)-, ni siquiera semejante cobertura alcanzaba a cubrir la totalidad de la informalidad laboral. Es así como en ese momento el IFE llegó a cubrir al 79,8% de la población en situación de informalidad (10.528.270 personas).

Cuadro N°2. Estimación de la cobertura del IFE.

	Cantidad de trabajadores	Cobertura IFE	Sin IFE	% de cobertura
A) Economía informal + Formalización de economía social o vulnerable	8.927.567			
Asalariados e independientes NO registrados o desocupados	8.073.694			
Asalariados de casas particulares registrados	491.899			
Monotributo social	361.974			
B) Monotributistas (Reg. Pequeños Contribuyentes)	1.600.703			
Total (A+B)	10.528.270	8.400.000	2.128.270	79,8%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC, SIPA y Ministerio de Desarrollo Productivo.

Otro elemento que la pandemia puso sobre la mesa tiene que ver con las restricciones sanitarias que inevitablemente interferían sobre el normal funcionamiento de la economía, independientemente de si las mismas involucraban a todo el país o solamente al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) que por sí sola representa el 35% de la población, el 55% de la PEA y el 48% del producto. Lo cierto es que, en el contexto de las restricciones sanitarias, y resultando evidente que bajo las mismas quedaba bajo amenaza la supervivencia de la población informal, comenzó a tomar relevancia la discusión sobre la necesidad de garantizar un ingreso de carácter incondicional que llegara a esta parte de la población.

Además, la pandemia hizo visible la importancia de tareas y trabajos (que previamente no eran visibles) que básicamente se vinculan con la reproducción de la vida, la economía del cuidado y todo lo que es el trabajo reproductivo. En buena medida, esto ya venía siendo planteado por el movimiento feminista, que desde hace tiempo viene señalando con claridad que la forma salarial moviliza no solo trabajo asalariado, sino también otras formas de trabajo -tanto o más explotadas- y que directamente no reciben ingreso alguno como contrapartida e incluso tienen un *status* inferior e implican asimetrías de género. En este sentido, el tema de avanzar hacia un proceso que autonomice la esfera de la reproducción de la vida es un objetivo tanto desde las consideraciones que hace el movimiento de mujeres como también de la relevancia que adquieren las condiciones de la reproducción de la vida en el contexto del nuevo paradigma productivo y tecnológico. Nos referimos al papel que tiene el conocimiento y la posibilidad de desplegar las capacidades intelectuales e interrelacionales que ciertamente se ven amenazadas por las condiciones de pobreza, precariedad y sobreexplotación laboral.

Pasando a un tema ya no tanto de contexto sino de coyuntura, en el siguiente cuadro podemos ver la evolución de la pobreza en el período 2015-2020 donde se observa con claridad que el proceso de empobrecimiento se caracteriza por un incremento mayor de la tasa de indigencia que de la tasa de pobreza: en este período hay un crecimiento del 45,8% de la pobreza y del 85,8% de la indigencia. Es decir, la evolución de la indigencia prácticamente duplica a la evolución de la

pobreza. Es decir, la problemática del hambre adquiere una dimensión sumamente relevante en la situación actual de nuestro país.

Cuadro N°3. Pobreza e Indigencia. Tasas y población. Variación porcentual y diferencia absoluta. Años 2015, 2019 y 2020. Total Nacional.

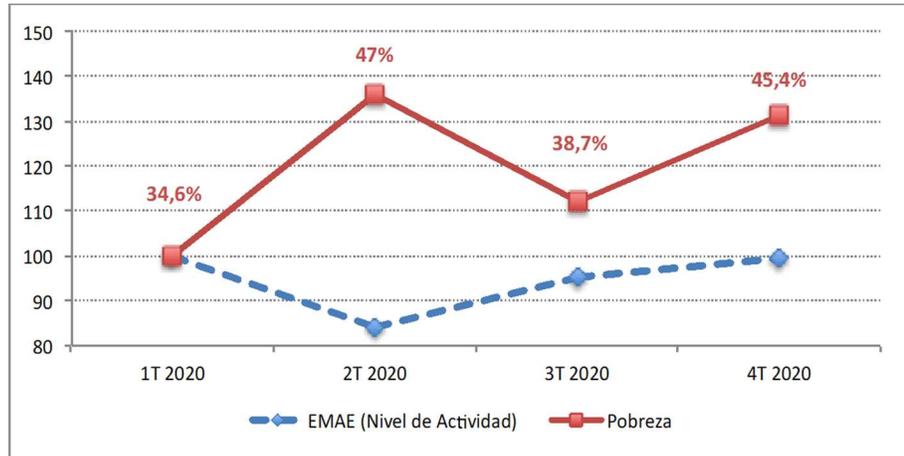
	Pobreza		Indigencia		Total Población	
	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad
2do trimestre 2015	31,0%	13.379.894	5,7%	2.451.961	100%	43.131.966
4to trimestre 2019	38,3%	17.291.086	8,6%	3.892.090	100%	45.157.738
4to trimestre 2020	45,2%	20.627.553	10,6%	4.816.684	100%	45.592.755
Variación % 2T2015-4T2019	23,4%	3.911.193	51,6%	1.440.129		2.025.772
Variación % 4T2019-4T2020	18,2%	3.336.466	22,6%	924.594		435.018
Variación % 2T2015-4T2020	45,8%	7.247.659	85,8%	2.364.723		2.460.789

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH – INDEC.

El otro elemento de coyuntura es el carácter que tuvo la recuperación económica iniciada en la segunda mitad del 2020. A medida que se fueron relajando las restricciones sanitarias, el nivel de actividad detuvo su tendencia a la baja para verificar tasas mensuales positivas, como describe la línea azul punteada del siguiente gráfico. En efecto, ya a fines del 2020 la actividad económica prácticamente había recuperado los niveles prepandemia. Sin embargo, el proceso de recomposición de la actividad no estuvo acompañada de una reducción sistemática de los niveles de pobreza. Obsérvese que la tasa de pobreza llega al 47% en el momento de mayor caída de la actividad económica (2do trimestre 2020), y en el 4to trimestre con niveles de actividad similares a los del 1er trimestre 2020 (antes de la pandemia), todavía tenemos niveles de pobreza cercanos a los del peor momento (45,4%). Prácticamente, el cuadro social no se alteró de forma significativa a pesar de la recomposición de la actividad económica.

Gráfico N°1. Nivel de Actividad (EMAE) y Pobreza. Evolución trimestral (En índices. Base 100=1T2020). Año 2020. Total Nacional.

	EMAE (Nivel de Actividad)	Pobreza
1T 2020	100	100
2T 2020	84,1	136,0
3T 2020	95,1	112,0
4T 2020	99,4	131,2



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

Los Objetivos de Nuestra Propuesta

Hecha la introducción y presentado el contexto actual de la Argentina, pasemos a detallar los objetivos de la propuesta:

1. Fijar un umbral de dignidad en materia de ingresos para nuestra sociedad que garantice una **Argentina libre de hambre**. Esto tiene que ver con identificar el cuadro de intensificación de la pobreza evidenciado en el mayor crecimiento de la indigencia.
2. En segundo lugar, fijar un piso salarial equivalente al SMVM para todos aquellos que ingresen al mercado laboral. En este sentido, se pone en marcha un programa de empleo garantizado vinculado con la ejecución de políticas públicas destinadas a la reconstrucción productiva y social de la Argentina.
3. Avanzar en la institucionalización de un aporte público de toda la población que reconozca que el trabajo para la reproducción de la vida y de la fuerza laboral no puede estar sujeto únicamente a la retribución que ingresa por vía del mercado laboral.
4. Sostener una estrategia de formación permanente de la fuerza laboral.
5. Fomentar la expansión de la demanda en el mercado interno para poner en marcha la utilización de la capacidad instalada ociosa y acelerar la recuperación de la actividad económica.
6. Fomentar el desarrollo de un **Área de Economía Pública y Social** que vaya capturando porciones crecientes del excedente económico para ir reorientando el patrón productivo de la economía argentina.

El Ingreso Básico Universal (IBU)

Características generales y población objetivo

Lo que tenemos aquí es el primer instrumento que proponemos crear, que es la puesta en marcha de un **Ingreso Básico de carácter universal** destinado a la población que no tenga garantizado un ingreso formalmente comprobable por el Estado. Específicamente, el programa se orienta a la población que:

- Se encuentra en edades centrales, de 18 a 65 años.
- No percibe ingresos de una inserción asalariada registrada, y no se inscribe en el Régimen de Autónomos ni en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo). Se exceptúa a la Categoría A que gana por debajo del SMVM. Los monotributistas sociales se incluirán en el **Salario Social de Empleo y Formación (SSEyF)**.

- Están incluidas las asalariadas de casas particulares registradas.
- Se excluye a los que perciben haberes previsionales y Pensiones No Contributivas (PNC).
- Se excluye a la población de altos patrimonios.

Monto, (in)condicionalidad y compatibilidad con la AUH: la Renta Básica Universal

El monto transferido equivale a una Canasta Básica Alimentaria (CBA) para un adulto equivalente, que para el INDEC para marzo estaba en el orden de los \$8.312. Es un ingreso de carácter incondicional y no tiene ningún tipo de contraprestación. Además, el IBU no solo no es incompatible con la AUH, sino que la suma entre el IBU y la AUH conformarían la **Renta Básica Universal (RBU)** para la población en situación de informalidad y desocupación desde el nacimiento hasta los 65 años.

Cobertura estimada del Ingreso Básico Universal

Teniendo en cuenta las proyecciones al 2020, la población total de 18 a 65 años asciende a 26,9 millones. Si sustraemos todas aquellas categorías laborales que no ingresarían en el IBU nos queda para cubrir un universo de 13,6 millones de personas. **Sin embargo, poner en marcha un IBU para un escenario inmediato tendría en realidad una población objetivo de 12,1 millones de personas².** Esto resulta de descontar a 1,5 millones que actualmente perciben los planes Potenciar Trabajo y Progresar (y que no están inscriptos en el Monotributo Social).

Cuadro N°4. Estimación de la cobertura del IBU. Año 2020.

		Población
Población de 18 a 65		26.932.305
Menos	Asalariados privados	6.010.194
	Asalariados públicos	3.187.017
	Independientes Autónomos	394.458
	Independientes Monotributo (excepto A sin otros ingresos)	942.368
	Beneficiarios SIPA	1.069.821
	Inactivos del quintil de mayores ingresos familiares	300.143
	PNC en edades Centrales	1.018.689
Población a cubrir por el IBU		14.009.615
Población a cubrir por el IBU (sin incluir Monot. Sociales)		13.648.980

Trabajadores/as independientes informales, monostributistas con ingresos mensuales inferiores al smvm, trabajadores/as asalariados informales, desocupados, inactivos (excepto la población incluida en los deciles 9 y 10). Se considera también a la población en condiciones de informalidad de zonas rurales.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de EPH-INDEC y ANSES.

² La cobertura del IBU para un escenario proyectado que contemple la ampliación del SSEyF es de 9,2 millones. Esto resulta de detraer de los 13,6 millones a 4,4 millones que es la estimación de la cobertura potencial para el programa de empleo garantizado propuesto.

El Salario Social de Empleo y Formación (SSEyF)

Características generales, población objetivo y monto

El segundo instrumento que proponemos crear es un **Salario Social de Empleo y Formación** que implique la posibilidad de acceso universal a una inserción laboral. En verdad, el SSEyF es un programa de trabajo garantizado vinculado a un proceso de formación permanente de la fuerza laboral. En este sentido, el mismo se configura a través de un **Área de Economía Popular, Social y Pública** en donde el Estado, las pequeñas y medianas empresas y el sector de la economía social y solidaria funcionen de manera articulada, y en donde las organizaciones populares de la producción y el trabajo autogestionadas participen del diseño, planificación y ejecución del programa.

El instrumento propuesto se destina a la población en edades centrales que puedan dedicar una jornada horaria completa al programa, contemplando la opción de medias jornadas para el caso de los jóvenes en etapa de formación. La inscripción es libre y se encuentra abierta de forma permanente. En relación con los programas de empleo ya existentes, el SSEyF absorbe a los titulares actuales de planes de empleo, de formación y de capacitación (por ejemplo, Potenciar Trabajo y Progresar).

El monto propuesto para cada beneficiario del programa es el equivalente al SMVM (\$21.600 en marzo del 2021).

Criterios de contraprestación y líneas programáticas

El SSEyF implica la incorporación de la población con dificultades de acceso al empleo en procesos de producción o de prestación de servicios dirigidos al desarrollo de cinco líneas programáticas vinculadas con el desarrollo económico y social de la Argentina:

- 1) **Garantías sociales:** construcción de infraestructura social básica, autoconstrucción de vivienda, actividades vinculadas al sistema educativo y sanitario.

Educación:

- Garantizar el acceso universal al sistema público de educación, desde el nivel inicial hasta la enseñanza media, a través de nuevas obras de infraestructura y prestación de servicios que se planificarán en base a un orden de prioridades establecido según el criterio de focalización geográfica.
- Fortalecer la infraestructura educativa existente, asegurando la habitabilidad de las escuelas a través de un plan de inversión donde se

garanticen todas las obras necesarias para generar espacios seguros, confortables, higiénicos y con el equipamiento adecuado

Salud

- Garantizar el acceso universal al sistema público de salud, a través de nuevas obras de infraestructura y prestación de servicios que se programan en base a un orden de prioridades establecido según el criterio de focalización geográfica.
- Fortalecer la infraestructura sanitaria existente a través de un plan de inversión donde se garanticen todas las obras necesarias para generar espacios seguros, confortables, higiénicos y con el equipamiento adecuado.
- Garantizar la prestación de servicios de prevención y promoción de la salud allí donde viven y trabajan las personas, para asegurar que la población de mayor riesgo sea permanentemente asistida
- Desarrollar una red de agentes sanitarios para intervenir en zonas populares y recuperar la necesidad de desarrollar anualmente distintas campañas sanitarias

Vivienda y Hábitat

- Construir, ampliar y refaccionar viviendas a fin de atender las necesidades habitacionales de la población, priorizando a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad habitacional.
- Universalizar el acceso a los servicios públicos esenciales (redes de agua, cloacas, gas y luz)
- Urbanizar las villas a través de la diagramación de calles, la incorporación de transporte público y tendido de alumbrado.

2) Desarrollo de una Red Pública de Cuidados.

Creación de una Red Pública y Federal de Cuidados que supere la visión del paradigma vigente en el cual el cuidado es una opción individual y pueda fundarse en la idea de la vulnerabilidad universal y la interdependencia. El cuidado debe ser un derecho ciudadano establecido por la corresponsabilidad del Estado, las organizaciones de la comunidad y las personas de manera de garantizar el derecho a recibir cuidados a toda persona, así como también el derecho a ejercer la tarea de cuidado en condiciones de calidad e igualdad. Entre las líneas prioritarias destacamos las siguientes:

- Mejorar el alcance y la cobertura del cuidado de la primera infancia (de 0 a 3 años).
- Generar una red pública y comunitaria de cuidados para atender a personas mayores de 65 años y personas con discapacidad sobre la base de una planificación sobre el tipo de necesidades y soluciones diversas.

- Profesionalizar las tareas de cuidados a través de desarrollo de una oferta de formación para el trabajo en cuidados.
- Fortalecer las iniciativas vigentes llevadas adelante por las organizaciones sociales y comunitarias en coordinación con el sector público.

3) **Soberanía Alimentaria:** El SSEyF puede formar parte de una estrategia general tendiente a consolidar la Soberanía Alimentaria como una realidad concreta en la Argentina. Dicha estrategia de carácter nacional y federal debe estar atravesada por el criterio básico que concibe la Soberanía Alimentaria como “...el derecho de cada pueblo y de todos los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias de producción, distribución y consumo de alimentos, a fin de garantizar una alimentación cultural y nutricionalmente apropiada y suficiente para toda la población” (según lo expuesto por La Vía Campesina en La Cumbre de los Pueblos). Es prioritario asegurar la producción de alimentos necesaria para el consumo interno, es decir el acceso universal de toda la población a los alimentos. Pero al mismo tiempo se precisa atender a la cuestión de la seguridad alimentaria a través del desarrollo de varios frentes de trabajo comunitario como la atención en la calidad, los modos en los que se produjo el alimentos (por ejemplo, en disputa con el modelo de uso de agroquímicos), la adecuación a las necesidades nutricionales y en respeto a los patrones culturales de alimentación, el control sobre el precio justo para productores y consumidores, entre otros. En definitiva, debe trazarse una agenda para un sistema de producción de alimentos sanos y soberanos para lo cual uno de los ejes que permite llevarlo adelante es el consumir y producir local.

Entre las propuestas inmediatas se destacan el armado y la reorganización de huertas, mataderos y tambos en cada municipio, la conformación de granjas en espacios comunitarios como la escuela y los comedores comunitarios una granja. Acciones tendientes a la producción local, el desarrollo de trabajo de logística, organización vinculado a ferias de comercialización directa entre productores y consumidores, etc.

4) **Repoblar la Argentina:** La coordinación de una herramienta como el SSEyF puede materializarse a través de estrategias de redespliegue poblacional, creando ciudades sustentables. El antecedente de La Marcha al Campo como propuesta para el diseño de política pública sobre este aspecto es fundamental para extraer algunas ideas y ejes de trabajo, a saber:

- uso de la tierra a partir del aprovechamiento de superficies ociosas, con aptitud para uso agrícola; superficies ociosas o inadecuadamente usadas, con disponibilidad de agua para riego, no utilizada; obras para riego, insuficientemente aprovechadas y/o insuficientemente mantenidas; tierras fiscales susceptibles de ser regadas y localizadas en áreas que serán beneficiadas por la construcción de obras que posibilitarán el

aprovechamiento en usos múltiples del recurso hídrico; tierras fiscales con bosques nativos, cuyo manejo posibilitaría maximizar el aprovechamiento de su oferta integral (de bienes y servicios).

- cambios en los Métodos de Producción, principalmente en lo concerniente a: biodiversidad, tanto en cultivos como en ecosistemas forestales y otros; mecanización, determinada por las características de los suelos, la magnitud de la superficie cultivada, la fuerza de trabajo disponible
- simplificaciones en los circuitos de los productos, eliminando eslabones innecesarios e incorporando otros, tales como la industrialización de materia prima y de residuos;
- creación de instituciones para la comercialización de productos
- mejoramiento de los servicios públicos agropecuarios, lo que implica: la creación de Centros de Investigación y/o de Experimentación (Centros I/E); investigación, compatible con los requerimientos del Programa de Producción; adecuada dotación de profesionales para los nuevos Centros de I/E.

- 5) Promover instancia de formación vinculados con la **terminalidad educativa, formación en oficios, estudios universitarios o terciarios.**

Proyección del Costo Fiscal de la política de ingresos propuesta

Aquí realizamos una estimación del costo que implicaría la creación de los dos instrumentos propuestos, tanto el Ingreso Básico Universal (IBU) como el Salario Social de Empleo y Formación (SSEyF), bajo dos posibles escenarios. El primero es un Escenario Inmediato, que se basa en la puesta en marcha de una política de ingresos potente en el marco de la emergencia sanitaria que tenga como objetivo garantizar una Argentina libre de hambre. El segundo escenario consiste en proyectar una política de ingresos que, además de erradicar el hambre, pueda impulsar con mayor fuerza el desarrollo económico y social de nuestro país.

- a) **Un Escenario Inmediato:** consiste en la inscripción automática de los receptores del Potenciar Trabajo y del Progresar al SSEyF. Dicho programa tendría una **cobertura inmediata de 1,8 millones de personas.**

Cuadro N°5. Cobertura inmediata del SSEyF, sustituyendo a los actuales programas Potenciar Trabajo y Progresar.

	Receptores de ingresos
Potenciar Trabajo	870.000
Progresar	1.000.000
Total receptores P.T. y Progresar	1.870.000

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES y Ministerio de Trabajo.

En este caso, la cobertura estimada del IBU sería de 12,1 millones de personas. En términos presupuestarios, este escenario tendría un costo bruto de 3,7% del PBI. Pero si descontamos los ahorros que se llevarían a cabo por reconvertir las políticas alimentarias hoy vigentes - centralmente, la Tarjeta Alimentar- y centralizarlas en el IBU, el costo neto de dicho programa sería del 3,2% del PBI. Sin embargo, en tanto esta política impacta sobre consumo y por ende genera un proceso de autofinanciamiento por la expansión de la recaudación estimada³, la inversión presupuestaria neta equivale al 2,1% del PBI.

Cuadro N°6. Costo presupuestario del Ingreso Básico Universal, en el Escenario Inmediato.

	En millones de pesos	En % PBI
<i>Ingreso Básico Universal para...</i>		12.139.615
Costo Bruto	1.017.048,7	3,7%
	-	
Ahorro Políticas Alimentarias (2020)	136.035,1	0,5%
Total Ahorro	136.035,1	0,5%
Costo Neto	881.013,6	3,2%
<i>Autofinanciamiento*</i>	323.772,5	1,2%
Costo Neto luego del autof.	557.241,1	2,1%
PBI		27.147.368

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

Por su parte, el costo bruto del SSEyF bajo este primer escenario sería del 1,7% del PBI. Al ahorrar lo que se invierte actualmente en el Progresar y en el Potenciar Trabajo, y teniendo en cuenta el autofinanciamiento generado, estaríamos hablando de un **costo neto del 0,8% del PBI**.

³ Se estima un aumento de la recaudación tributaria en concepto de impuestos al consumo originada por la inyección de ingresos que implica la propuesta. Los supuestos aplicados suponen que la transferencia de ingresos se vuelca enteramente al consumo y que el valor del multiplicador monetario es de 2,5.

Cuadro N°7. Costo presupuestario del Salario Social de Empleo y Formación, en el **Escenario Inmediato**.

	En millones de pesos	En % PBI
<i>SSEyF para...</i>		1.870.000
Costo Bruto	461.983,5	1,7%
Ahorro Progresar	28.054,7	0,1%
Ahorro Potenciar Trabajo	111.897,5	0,4%
Total Ahorro	139.952,2	0,5%
Costo Neto	322.031,3	1,2%
<i>Autofinanciamiento*</i>	<i>118.346,5</i>	<i>0,4%</i>
Costo Neto luego del autof.	203.684,8	0,8%
PBI		27.147.368

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

De este modo, el costo total de la propuesta sería del 2,8% del PBI en un Escenario Inmediato. Adicionalmente, creemos que en el marco de una estrategia nacional se podrían reorientar el gasto provincial en asistencia social y los programas de empleo provinciales hacia los planes nacionales que aquí proponemos. Dado que dichos programas provinciales tienen un costo del 0,8% del PBI⁴, el costo neto total de la política de ingresos que aquí proponemos -bajo un Escenario Inmediato- sería del 2% del PBI.

Cuadro N°8. Costo Neto Total de una política de ingresos compuesta por el IBU y el SSEyF, en el **Escenario Inmediato**.

Ingreso Básico Universal	557.241,1
SSEyF	203.684,8
TOTAL PROPUESTA EDADES CENTRALES	760.925,9
% del PBI	2,8%
Gasto Provincial en Asistencia Social y programas de empleo	0,8%
COSTO NETO TOTAL	2,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

⁴ El Gasto Provincial en Asistencia Social y programas de empleo corresponde a la suma de los conceptos de “Promoción y asistencia social pública” y “Programas de empleo y seguro de desempleo” del GASTO PÚBLICO DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES Y GCBA al año 2017 (última información disponible centralizada por el Ministerio de Economía de la Nación)

- b) **Un Escenario Proyectado:** en este caso se abre una inscripción de carácter libre y universal, extendiendo el SSEyF más allá de los que hoy están incorporados en el Potenciar Trabajo y en el Progresar. Si incorporamos a los desocupados y a los cuentapropistas y asalariados no registrados con ingresos menores al SMVM -que demandan activamente un empleo-, el **SSEyF estaría en condiciones de incluir a cerca de 4 millones de personas.**

Cuadro N°9. Cobertura proyectada del SSEyF, incorporando desocupados y asalariados no registrados y cuentapropistas con ingresos menores al SMVM.

	Población 1º trim 2020
Desocupados/as	1.981.715
Asalariados no reg. con ingresos menores al smvm demandantes	1.192.029
Cuentapropistas con ingresos menores al smvm demandantes	755.705
Población a cubrir por el SSEyF	3.929.449

Fuente: Elaboración propia en base a datos de EPH-INDEC.

Esta cobertura ampliada del SSEyF puede incorporar a los beneficiarios del Progresar (aproximadamente 500 mil jóvenes) que no se encuentran sumados en la estimación anterior. En este caso, **el SSEyF tendría 4,4 millones de beneficiarios.** Como consecuencia de la ampliación del programa de empleo garantizado⁵, **el IBU ahora debería cubrir a 9,2 millones.**

En este Escenario, el costo bruto estimado del IBU sería del 2,8%, y dado que el ahorro en políticas alimentarias sería del orden del 0,5% -y con un autofinanciamiento del 0,9% del PBI-, **el costo neto del IBU ascendería a 1,5% del PBI.**

⁵ El Escenario Proyectado supone la migración del IBU hacia el SSEyF de la población que busca una inserción laboral y cuya retribución sea el SMVM. La magnitud de esa migración corresponde a la estimación de la cobertura antes presentada para el SSEyF (3,9 millones) más los 500 mil jóvenes del Progresar.

Cuadro N°10. Costo presupuestario del Ingreso Básico Universal, en el Escenario Proyectado.

	En millones de pesos	En % PBI
Ingreso Básico Universal para...		9.219.531
Costo Bruto	772.406,1	2,8%
Ahorro Políticas Alimentarias (2020)	136.035,1	0,5%
Total Ahorro	136.035,1	0,5%
Costo Neto	636.371,0	2,3%
<i>Autofinanciamiento*</i>	233.866,3	0,9%
Costo Neto luego del autof.	402.504,6	1,5%
PBI		27.147.368

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

En tanto el SSEyF amplía el universo de potenciales beneficiarios en el Escenario Proyectado, el costo bruto del mismo subiría al 4% del PBI. Si a ello le restamos el ahorro que generaría unificar los planes de trabajo, formación y capacitación laboral (que suman en total 0,6% del PBI) y el impacto recaudatorio de su puesta en marcha (con un autofinanciamiento estimado de 1,3% del PBI), el costo neto del SSEyF quedaría en torno a 2,2% del PBI.

Cuadro N°11. Costo presupuestario del Salario Social de Empleo y Formación, en el Escenario Proyectado.

	En millones de pesos	En % PBI
SSEyF para...		4.429.449
Costo Bruto	1.094.295,3	4,0%
Ahorro Progresar	28.054,7	0,1%
Ahorro Potenciar Trabajo	111.897,5	0,4%
Ahorro Acciones de Empleo	6.136,6	0,0%
Ahorro Acciones de Capacitación Laboral	5.289,1	0,0%
Total Ahorro	151.377,9	0,6%
Costo Neto	942.917,4	3,5%
<i>Autofinanciamiento*</i>	346.522,1	1,3%
Costo Neto luego del autof.	596.395,2	2,2%
PBI		27.147.368

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

En definitiva, la puesta en marcha de una política de ingresos basada en un Ingreso Básico Universal y un Salario Social de Empleo y Formación **en el Escenario Proyectado tendría un costo neto total de 2,9% del PBI.** Éste resulta de sustraer al costo total de la política de ingresos

propuesta (3,7% del PBI) los gastos relacionados con la asistencia social y los programas de empleo en las provincias (0,8% del PBI), que pasarían a integrarse a la estrategia nacional.

Cuadro N°12. Costo Neto Total de una política de ingresos compuesta por IBU + SSEyF, en el Escenario Proyectado.

Ingreso Básico Universal	402.504,6
SSEyF	596.395,2
TOTAL PROPUESTA EDADES CENTRALES	998.899,9
% del PBI	3,7%
Gasto Provincial en Asistencia Social y programas de empleo	0,8%
COSTO NETO TOTAL	2,9%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

En tanto la propuesta redonda un impacto favorable en términos de demanda -condición necesaria para evitar la coyuntura de cuasi estancamiento de la economía argentina- así como en el aumento de la producción y del empleo (del empleo formal también), **es posible proyectar una reducción del costo fiscal en el mediano plazo** respecto a lo que aquí estimamos.

Así como esta política de ingresos favorece la promoción de las condiciones de vida de nuestro pueblo, a su vez implica una inversión en términos de productividad futura de la mano de obra en la Argentina.

De este modo, con 2,9% del PBI se pueden generar 4 millones de puestos de trabajo y garantizar una Argentina Libre de Hambre

Sobre la factibilidad de financiar nuestra propuesta y la necesidad de una Reforma Fiscal integral que abra el camino hacia una mayor Justicia Social y Distributiva

Financiar la propuesta expresada resulta **absolutamente viable**. De hecho, una parte podría ser financiada con los recursos adicionales con los que va a contar el Estado Nacional este año: la ejecución presupuestaria nacional proyecta actualmente un **excedente de recaudación de 1,2% del PBI respecto a lo presupuestado originalmente**. En nuestra opinión, esto debería ser complementado con una **Reforma Impositiva de carácter integral que combata a fondo la evasión tributaria**. Los estudios de CEPAL para América Latina indican que la evasión fiscal en nuestros países supera el 6% del PBI y la evasión en impuestos directos está en el orden del 4%. Incluso, los cálculos de autores especializados en la cuestión tributaria consideran que la evasión tributaria en la Argentina tiene niveles superiores, del orden del 12%-13%.

En este sentido, creemos que el **Aporte Solidario a las Grandes Fortunas** ha dado resultados favorables y ciertamente debiera mantenerse en el marco de la pandemia. Sobre este tema hay que agregar algunas cuestiones adicionales:

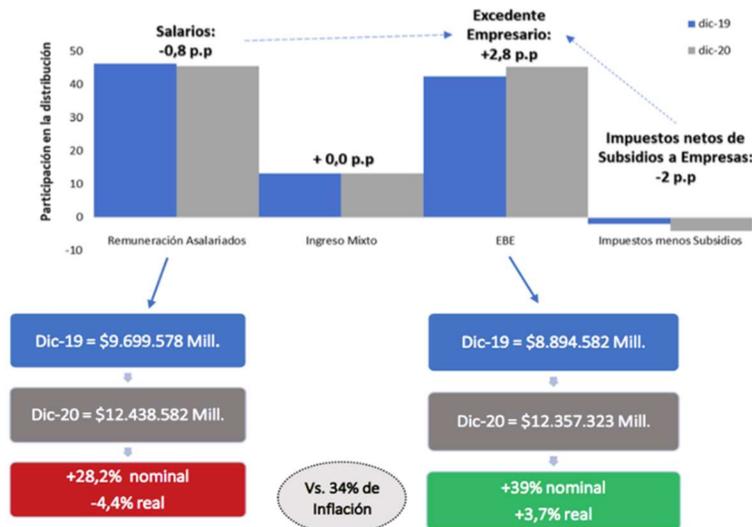
- 1) No se ha profundizado la investigación desarrollada por el Banco Central sobre el tema de fuga de divisas. Allí hay una cantidad de personas jurídicas, así como también de personas físicas que concentran una cantidad muy importante de recursos fugados y que ciertamente superan por mucho a los 32 mil millonarios que registra la AFIP. Cuando uno observa la investigación del BCRA, el **grueso de la fuga de divisas se concentra en el 1% de las personas físicas y en el 1% de las personas jurídicas** que accedieron al mercado de cambios. Este pequeño universo con gran capacidad económica explica aproximadamente USD 60 mil millones de los USD 86 mil millones que se fugaron en total durante el gobierno macrista. **Ampliar el registro de los actores con capacidad económica permitiría pensar en la aplicación de tributos sobre estos jugadores e incluso en tributos sobre la facturación de las principales empresas y bancos de nuestro país.**
- 2) Adicionalmente, creemos que la Argentina merece una **revisión del Gasto Tributario**, que hoy está en el orden de los \$800 mil millones y al mismo tiempo creemos que es necesario revisar la cuantía de subsidios que componen el presupuesto nacional.

En síntesis, como dijimos, llevar a cabo una política de ingresos que involucre la creación de dos instrumentos (el Ingreso Básico Universal y el Salario Social de Empleo y Formación) -que garanticen una Argentina Libre de Hambre e impulsen la creación de 4 millones de nuevos empleos vinculados con el desarrollo de nuestro país- requeriría una inversión de 2,9% del PBI. **Desde nuestro punto de vista, este es un costo absolutamente factible de financiar sobre la base de un tratamiento presupuestario que discuta la cuestión tributaria, que revise la cuestión de los subsidios y que revise los pagos de deuda.**

Para cerrar: la crisis pandémica incrementó la desigualdad y la concentración, al tiempo que la recomposición del excedente económico está siendo apropiado por unos pocos actores.

Para terminar, quisiera señalar un aspecto que se desprende de la publicación de la Cuenta de Generación del Ingreso del INDEC para el año 2020. Lo que vemos allí es una caída de la participación de los salarios y un aumento del excedente empresarial explicado en parte por la caída de los salarios, más el aumento de los subsidios. Se demuestra aquí la capacidad que tiene el capital concentrado para capturar el deterioro del poder adquisitivo del salario vía precios e incluso apropiarse los beneficios de los subsidios que se pusieron en marcha en el marco de la emergencia.

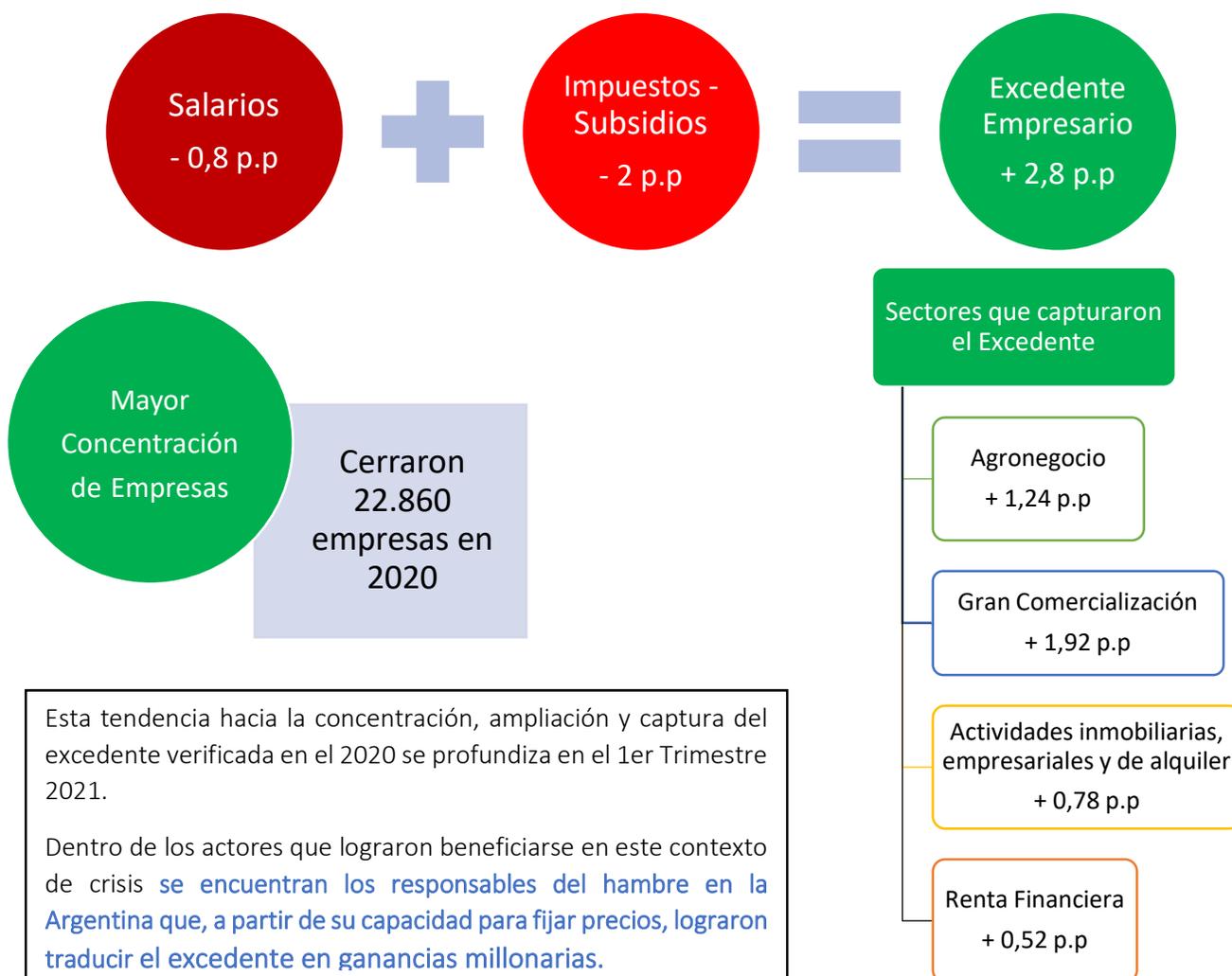
Gráfico N°2. La captura del excedente por parte de las empresas



Asimismo, en el 2020 cerraron 22.860 empresas, por lo cual hubo un agravamiento de la concentración de la economía argentina. Así como hubo muchos perdedores en la crisis de la pandemia, algunos pocos sectores consiguieron beneficiarse, como reflejan los incrementos en las ganancias de empresas que inciden directamente en los precios de los alimentos. Entre el 1° trimestre 2020 y el 1° trimestre 2021, Cresud incrementó su ganancia bruta en un 145,3%, Los Grobo un 136,6%, Morixe un 110,1% y Molinos, 96,1%. Finalmente, podemos ver que las ganancias de las empresas vinculadas con la gran comercialización (como las cadenas de supermercados) también experimentaron incrementos considerables en el período mencionado. Son los casos de Mercado Libre (+389,1%), Carsa-Musimundo (+65,8%) y Cencosud (+51%). Por su parte, Carrefour incrementó su facturación en 102,9% en ese mismo período.

Lo que se desprende de la lectura de estos datos es la necesidad de incluir en el reparto del excedente a los sectores populares, como hemos expresado en el marco de nuestra propuesta.

Del mismo modo que poner en marcha una estrategia de esta naturaleza implica fomentar el desarrollo de un área pública, en donde el Estado junto con la Economía Social vaya capturando porciones crecientes del excedente a los efectos de reorientar el perfil productivo del país, también supone articular regulaciones que permitan disciplinar el sistema de precios y controlar el mercado cambiario. Este es el único modo por el cual una estrategia de esta naturaleza no termine agotándose de forma inmediata por vía del incremento de los precios.



Cuadro N°13. Ganancias brutas de empresas seleccionadas del rubro alimentos. 1° Trimestre 2020 vs. 1° Trimestre 2021.

	Ganancia Bruta 1er Trim. 2020 (en millones de pesos)	Ganancia Bruta 1er Trim. 2021 (en millones de pesos)	Aumento % de la Ganancia Bruta interanual
Arcor	\$ 11.192	\$ 15.212	35,9%
Mastellone	\$ 3.309	\$ 4.392	32,7%
Molinos Río de la Plata	\$ 2.119	\$ 4.156	96,1%
Ledesma	\$ 3.012	\$ 3.753	24,6%
Morixe	\$ 188	\$ 395	110,1%
Los Grobo	\$ 1.551	\$ 3.670	136,6%
Cresud	\$ 1.104	\$ 2.708	145,3%

Cuadro N°14. Ganancias brutas de empresas seleccionadas del rubro comercialización. 1° Trimestre 2020 vs. 1° Trimestre 2021.

Sector Comercio	Ganancia Bruta 1er Trim 2020 (millones \$)	Ganancia Bruta 1er Trim 2021 (millones \$)	Dif.	Var.% Interanual
Mercado Libre Argentina	\$ 1.962	\$ 9.595	\$ 7.634	389,1%
Carsa S.A.(Musimundo)	\$ 309	\$ 513	\$ 203	65,8%
Cencosud Argentina	\$ 11.555	\$ 17.445	\$ 5.890	51,0%
Importadora y Exportadora de la Patagonia S.A. (La Anónima)	\$ 5.827	\$ 7.584	\$ 1.757	30,1%
Total Ganancia Bruta	\$ 19.654	\$ 35.137	\$ 15.484	78,8%
* Incluye las marcas Jumbo, Vea, Disco, Easy y Blaisten				

Cuadro N°1. Ventas de empresas seleccionadas del rubro comercialización. 1° Trimestre 2020 vs. 1° Trimestre 2021.

Sector Comercio	Ventas 1er Trim 2020 (millones \$)	Ventas 1er Trim 2021 (millones \$)	Dif.	Var.% Interanual
Mercado Libre Argentina	\$ 8.173	\$ 26.332	\$ 18.159	222,2%
Carrefour Argentina	\$ 27.633	\$ 56.063	\$ 28.430	102,9%
Cencosud Argentina *	\$ 33.114	\$ 49.779	\$ 16.666	50,3%
Carsa S.A.(Musimundo)	\$ 1.001	\$ 1.414	\$ 413	41,3%
Importadora y Exportadora de la Patagonia S.A. (La Anónima)	\$ 21.471	\$ 29.211	\$ 7.740	36,0%
Total Ventas	\$ 91.392	\$ 162.799	\$ 71.408	78,1%
* Incluye las marcas Jumbo, Vea, Disco, Easy y Blaisten				