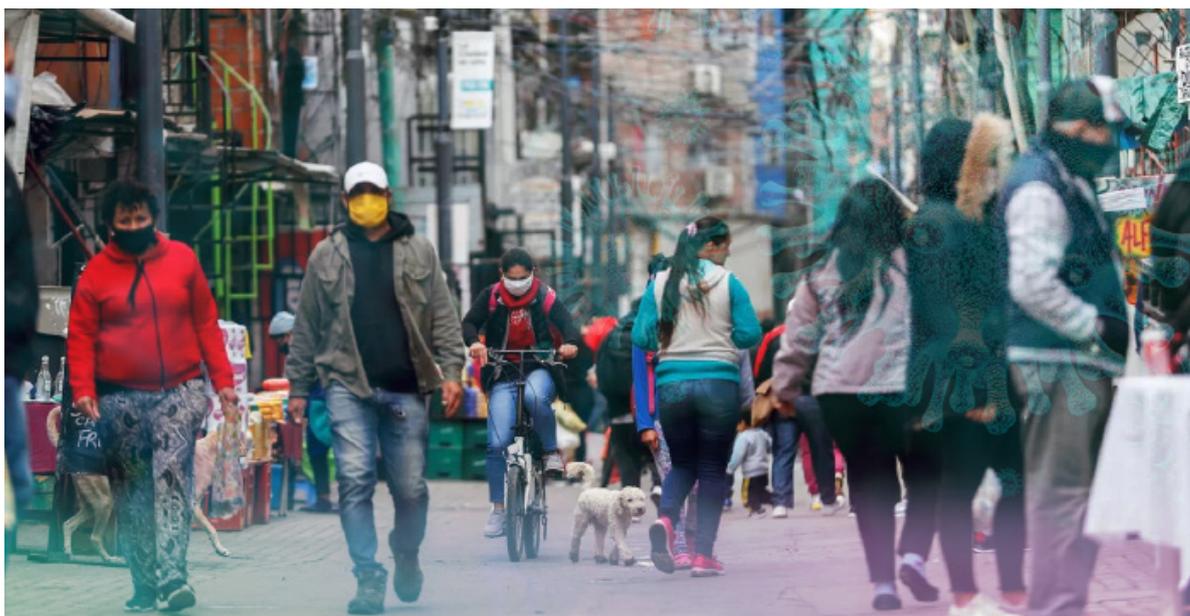


# Pensar la pandemia desde las Ciencias Sociales y las Humanidades



## Un programa para la redistribución igualitaria en Argentina

El trabajo como eje, la recuperación de la agenda productiva progresista, la tributación solidaria y la protección para los sectores vulnerables

Gabriel Kessler  
Gonzalo Assusa

Martina Moriconi  
Daiana Ailén Monti (Argentina)

Un programa para la redistribución igualitaria en Argentina. El trabajo como eje, la recuperación de la agenda productiva progresista, la tributación solidaria y la protección para los sectores vulnerables

---

## PRESENTACIÓN

Argentina es uno de los países latinoamericanos que, hasta los años noventa, contaba con los menores índices de desigualdad de la región. Durante la vigencia del proyecto neoliberal, y más aún luego de la crisis de 2001-2002, sus niveles de pobreza y sus indicadores distributivos se deterioraron profundamente. El ciclo de gobiernos posneoliberales que se vivieron a continuación implicaron, por ello, un proceso de recuperación económica y social. No obstante, con el nuevo viraje de gobierno a partir del triunfo electoral de una alianza de centro derecha en 2015, el carácter trunco de muchos de estos procesos quedó puesto en evidencia.

El ciclo de políticas progresistas implicó una disminución de las brechas de desigualdad de ingresos individuales, fundada sobre todo en la re-regulación del mercado de trabajo, en la caída de las *skill premiums* y en importantes dispositivos de transferencias condicionadas de ingresos desarrolladas durante la primera década del siglo XXI. En particular se trató de la Asignación Universal por Hijo, además de una serie de medidas que disminuyeron considerablemente la población excluida, sin ingresos económicos y sin acceso a la seguridad social y a la salud.

Sin embargo, durante todo este período y aun mejorando las condiciones de vida de los sectores en situación de pobreza, las elites no interrumpieron su marcha de acumulación, se volvieron más ricas y el poder político no llevó a cabo iniciativas para profundizar las transformaciones en materia de igualdad, entre las cuales se pueden destacar la ausencia de una reforma agraria y del mercado de la tierra, la continuidad de la matriz productiva basada en materias primas y la persistencia de una estructura impositiva regresiva.

El giro gubernamental hacia el centro-derecha post-2015, el deterioro distributivo, la pérdida de poder adquisitivo de los salarios y la calidad del empleo, y el conjunto de iniciativas para la desregulación y flexibilización del mercado laboral, además de las reformas fiscales de facto tendientes a profundizar la regresividad del sistema, pusieron de manifiesto el carácter endeble de las conquistas sociales logradas durante la etapa posneoliberal.

La crisis desatada a causa de la pandemia Covid-19, sin embargo, reinstaló algunos de estos temas y produjo una puesta en valor del sector público a partir de lo que implicó la gestión sanitaria de la pandemia. El corte abrupto que se produjo

Un programa para la redistribución igualitaria en Argentina. El trabajo como eje, la recuperación de la agenda productiva progresista, la tributación solidaria y la protección para los sectores vulnerables

---

durante el período de cuarentena y aislamiento en 2020 sacó a la superficie las profundas desigualdades con que vastos sectores de la población tuvieron que enfrentar la pandemia munidos de cantidades y tipos de recursos profundamente diferentes: acceso a cobertura médica, continuidad del salario, acceso a fuentes de ingreso alternativas, acceso a servicios bancarios y financieros, sobrecarga laboral por tareas de cuidados, etc. Pero además de actuar sobre una estructura de desigualdades preexistentes, y en algunos casos acelerar su dinámica, la pandemia también disparó procesos en los que se debatieron el peso de los impuestos, la distribución de riquezas entre capital y trabajo, el impacto de los “costos laborales” en la generación de empleo, la tensión entre gasto social y déficit fiscal, el nivel de concentración económica considerada aceptable y la legitimidad de las políticas sociales.

Así las cosas, durante el 2020 el horizonte de igualdad social ocupó, por momentos, el centro de la escena pública: se pusieron en debate en Argentina y varios países de la región la implementación de un ingreso universal, impuestos a la riqueza, medidas de protección a los trabajadores, aumentos de jubilaciones y modelos de equidad intergeneracional. Asimismo, se produjeron conflictos por la tierra y la vivienda, que han sumado al debate las reformas agrarias y la distribución de tierras fiscales y grandes propiedades.

Emprendimos la investigación “Disputas por la Igualdad a partir de la Crisis Covid-19 en Argentina” en el marco de una convocatoria de CLACSO con el objetivo de comprender cómo impactó la crisis Covid-19 sobre los *consensos distributivos* vigentes en el país y determinar si en esta época se abría una oportunidad para construir pactos redistributivos novedosos en un contexto de pugna por responder una pregunta central para la arena política contemporánea: ¿Quién pagará los costos de esta crisis?

## ANÁLISIS

En una apuesta por las tendencias más actuales en la investigación, nuestro trabajo se basó en *métodos mixtos* de investigación y combinamos relevamiento de medios y redes sociales, análisis estadístico de encuestas de opinión y un trabajo de campo cualitativo con entrevistas a personas representativas de diversos grupos políticos y sociodemográficos de la sociedad argentina.

Un programa para la redistribución igualitaria en Argentina. El trabajo como eje, la recuperación de la agenda productiva progresista, la tributación solidaria y la protección para los sectores vulnerables

---

La bibliografía especializada en preferencias redistributivas -es decir, el apoyo o la resistencias a iniciativas como las políticas de transferencias de ingresos o la creación de impuestos progresivos- plantea, por momentos, que los alineamientos de esta disputa divide a la población en dos grandes grupos. Uno, quienes demandan por mayor igualdad y critican el nivel de desigualdad existente, y el otro, quienes consideran que la desigualdad no es intrínsecamente negativa, sino que puede funcionar como un incentivo para la iniciativa económica individual y un motor para la búsqueda activa de movilidad social.

Nuestros análisis sobre Argentina muestran una realidad un tanto diferente. En primer lugar, porque 9 de cada 10 argentina/os considera que la distribución del ingreso en el país es injusta o muy injusta, y de hecho más de la mitad considera que el nivel de desigualdad en el país es completamente inaceptable: 6 de cada 10 argentina/os está muy de acuerdo con que el Estado debe implementar políticas firmes para disminuir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres, contra menos de 1 de cada 10 que está muy en desacuerdo con esa idea. Más que funcionar como un parteaguas, la opción por la igualdad tanto como la visión crítica de la desigualdad existente juegan el papel de pivote o punto de consenso entre posicionamientos políticos que se distinguen en otros tópicos.

También hay consenso en que son los trabajadores los que reciben menos de lo que merecen (7 de cada 10 entrevistados) en contraposición a políticos y funcionarios públicos, los nombrados por recibir más de lo que merecen (también 7 de cada 10). En línea con esta idea, 9 de cada 10 argentinos elige “dar trabajo” como la forma en la que el Estado debe ayudar a los pobres, en contraposición a las ayudas por vía dineraria, seleccionadas por apenas 1 de cada 10. De hecho, entre 7 y 8 de cada 10 optan porque las garantías estatales de bienes y servicios solo sean parcialmente subsidiadas y no totalmente gratuitas. Por otra parte, 6 de cada 10 argentina/os acuerdan con la idea de que la estructura impositiva sea progresiva, es decir, que los que más tienen sean los que más deben pagar.

En contraposición, las diferencias más fuertes están, en primer lugar, en las preferencias por el Estado como principal agente distributivo y el Mercado como mecanismo preferencial de distribución de recursos en la sociedad. Estos agrupamientos, además, traccionan otras diferencias fundamentales: preferencia por gravar impositivamente a los sectores más altos vs. inclinaciones por impuestos “no distorsivos”; preferencia por una amplia cobertura de seguridad y políticas

Un programa para la redistribución igualitaria en Argentina. El trabajo como eje, la recuperación de la agenda productiva progresista, la tributación solidaria y la protección para los sectores vulnerables

---

sociales vs. por políticas sociales focalizadas, acotadas en el tiempo, bajo un estricto control, con perspectiva de activación económica y ligadas a contraprestaciones laborales.

Aun acordando sobre cuestiones básicas (como la crítica a la desigualdad y el horizonte de igualdad), las tematizaciones y los diagnósticos en cada uno de estos agrupamientos son muy diferentes. Mientras que los sectores pro Estado tematizan la desigualdad en clave distributiva y proponen explicaciones preferentemente de orden estructural o colectiva, los sectores pro Mercado se focalizan en la pobreza, desanclada de los mecanismos de producción y acumulación de riquezas en nuestra sociedad, y frecuentemente explicada por causas individuales o subjetivas, en torno a déficits morales, de valores y de falta de esfuerzo de los pobres.

Además, es importante reparar en un voluminoso agrupamiento que en esta investigación llamamos Condicionales, que representan posiciones intermedias, moderadas, o bien que adhieren a uno u otro polo en cuestiones específicas, siempre bajo ciertas condiciones. Por ejemplo, no se oponen a las políticas sociales, pero consideran que deben priorizar la activación económica. Tampoco impugnan los impuestos a la riqueza, pero consideran que deben consensuarse. La vacancia de conocimiento que existe sobre estos sectores los vuelve un hallazgo clave de nuestro estudio, y delinea un potencial campo de indagaciones futuras.

Otro resultado de peso para esta investigación fue la ausencia de una agenda de desarrollo productivo en el repertorio discursivo de los sectores pro Estado, dejando al campo estatal como único agente de la distribución y sin una intervención concreta como modelo para la economía. Esto muestra una carencia fundamental del pensamiento progresista y genera tensiones, además, por la fuerte vigencia de la moralidad del esfuerzo y del trabajo como valor en nuestra sociedad, sumada a la penetración ideológica de la meritocracia como discurso válido para la explicación y la imputación causal de la pobreza y la desigualdad.

Finalmente, podemos señalar que esta divergencia en las agendas produce modos profundamente disímiles de representar simbólicamente a las elites y, por lo tanto, de definir estrategias de interacción con los sectores concentrados. Si en el sector pro Estado las elites se ven casi exclusivamente como agentes de acaparamiento, saqueo y fuga sobre los cuales debe operar la fuerza coactiva del Estado (recordemos la ausencia de la tematización de la cuestión económico-productiva

Un programa para la redistribución igualitaria en Argentina. El trabajo como eje, la recuperación de la agenda productiva progresista, la tributación solidaria y la protección para los sectores vulnerables

---

en estos sectores), en el agrupamiento pro Mercado se observan caracterizaciones más matizadas o heterogéneas, reconociendo el carácter estratégico de las elites en la generación de empleo, y la necesidad de interactuar con estos sectores bajo la consigna del “consenso”, al tiempo que una crítica a la elite financiera por su falta de aporte sistémico al desarrollo de la sociedad.

## RECOMENDACIONES

A partir de este conjunto de hallazgos, ponemos en común una serie de ideas, recomendaciones y núcleos problemáticos de interés para la construcción de una agenda programática orientada a la igualdad social en la Argentina contemporánea.

El *reconocimiento de los factores de polarización y las lógicas de agrupamiento* pueden resultar vitales para avanzar, si no en consensos sobre programas integrales, al menos en iniciativas y políticas particulares y estratégicas. En primer lugar, la idea de *gravar a los sectores con alta acumulación de riqueza* goza de la aprobación de una amplia mayoría de la población, aunque la construcción política de medidas de este tipo reviste bastante complejidad. Las oposiciones se alinean en torno a las ideas de penar a los sectores productivos y de imponer coactivamente políticas a partir de la fuerza estatal. Si el impuesto a la riqueza (más aún a las grandes fortunas en el contexto de pandemia) presentó un piso mínimo de legitimidad, para nuestra sorpresa encontramos que el Impuesto a las Ganancias encontró resistencia incluso en los sectores pro Estado, bajo la lógica de diferenciación del salario y la renta. Al mismo tiempo, el Estado debe ganar credibilidad en cuanto a los fines reales de los fondos eventualmente recaudados.

No parece sencillo sortear estas resistencias, pero al menos podemos reconocer que la tributación de la riqueza concentrada en los sectores que no generan empleo (como la renta financiera, la renta inmobiliaria o ciertas ramas del agronegocio) presenta cierta potencia para construir consenso en las grandes mayorías de la población.

Otra dimensión relevante de *legitimación tributaria en términos más generales* consistirá en la capacidad del Estado para 1.- promover un mayor involucramiento y una política de formación de la ciudadanía en materia impositiva (muchas de las personas con quienes dialogamos no distinguían el pago por servicios públicos

Un programa para la redistribución igualitaria en Argentina. El trabajo como eje, la recuperación de la agenda productiva progresista, la tributación solidaria y la protección para los sectores vulnerables

---

del pago de impuestos), y 2.- para comunicar de manera eficaz el destino de los fondos recaudados, incluso cuando de hecho esos fondos se destinan para servicios que incluso los sectores que desconfían del Estado apoyan como servicios públicos legítimos. La desconfianza y escepticismo de la ciudadanía solo sirve a los fines de erosionar la confianza institucional y de crear condiciones propicias para la evasión y la elusión fiscal, dos de las problemáticas a atender junto con la deuda de progresividad de nuestro sistema impositivo.

En segundo lugar, la idea de *sostener políticas de ayuda estatal para los sectores en situación de pobreza* tampoco presenta una reprobación mayoritaria. El conocido rechazo a los “planes sociales” es mucho más complejo y matizado cuando se analizan los relatos en términos cualitativos. Si bien las distancias al respecto entre los perfiles pro Estado (una primera minoría, o una minoría intensa, pero una minoría al fin), los perfiles pro Mercado y los Condicionales son importantes, la idea de políticas sociales que funcionen como soportes para el pasaje desde situaciones de precariedad hasta condiciones más estables de empleo genuino, y que se orienten a la activación económica, tienen una aceptación social consensuada en términos generales. En este sentido, la pandemia no parece haber trastocado (más allá de la situación de excepcionalidad) las matrices políticas previas, por lo que la idea de ingreso universal ciudadano no parece tener condiciones sustancialmente más favorables ahora que en 2019. Esto se observa, además, en la legitimidad más amplia con la que cuenta la ATP en comparación con el IFE.

La dinámica de evaluaciones subjetivas que venimos describiendo se traslada a otras políticas de transferencia de ingreso basadas en el sostenimiento de derechos, como la Asignación Universal por Hijo. Sin embargo, las tendencias señaladas sí plantean un horizonte alentador para la continuidad y el desarrollo de otras intervenciones públicas, como las políticas activas de empleo para sectores vulnerables o las políticas de promoción para la economía popular.

Esto nos lleva a un tercer punto, en clave de estrategia discursiva. Por la centralidad señalada del ideario de la “cultura del trabajo” y de un discurso meritocrático, menos centrado en el imaginario del “espíritu emprendedor”, que en la moral del esfuerzo, pero también por la necesidad de un diagnóstico y un programa distributivo integral, *la agenda económico-productiva no debe abandonarse para quedar exclusivamente en el campo de demandas de los sectores liberales*. De hecho, la demanda por un plan económico que genere previsibilidad y estabilidad aparece de

manera transversal a todos los perfiles políticos aquí identificados. En paralelo -pero también de manera transversal- se comprenden las expectativas de modernización, actualización y de mayor eficiencia en el campo estatal.

A fin de cuentas, la posibilidad de legitimar todo el circuito de la redistribución (desde los impuestos progresivos hasta las políticas de transferencias de ingresos) descansa, en gran parte, en la construcción de *narrativas productivas* convincentes, con eje en la generación de empleo genuino y de calidad.

## SOBRE LOS AUTORES Y LAS AUTORAS

Gabriel  
Kessler

Dr. en Sociología, Investigador Principal del CONICET. IDAES/  
UNSAM/UNLP. gabriel\_kessler@yahoo.com.ar, Argentina.

Gonzalo  
Assusa

Dr. en Ciencias Antropológicas, Investigador Asistente del CONICET.  
IDH/UNC. gonzaloassusa@gmail.com, Argentina.

Daiana  
Monti

Lic. en Sociología, Becaria doctoral CONICET. IDH/UNC.  
daianamontiunvm@gmail.com, Argentina.

Martina  
Moriconi

Lic. en Ciencia Política, Becaria doctoral CONICET. IDAES/UNSAM.  
martina.moriconi1@gmail.com, Argentina.



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

CLACSO Secretaría  
Ejecutiva

**Karina Batthyány**  
Secretaria Ejecutiva

**María Fernanda Pampín**  
Directora Editorial

**Pablo Vommaro**  
Director de Investigación

Equipo Editorial

**Lucas Sablich**  
Coordinador Editorial

**Solange Victory**  
Gestión Editorial

**Nicolás Sticotti**  
Fondo Editorial

Equipo Programa  
de Becas y Convocatorias

**Teresa Arteaga**  
**Tomás Bontempo**

Falta...

**CLACSO**

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

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

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



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.