

## **¿Asegurar el empleo o los ingresos? Una discusión para el caso argentino de las propuestas de ingreso ciudadano y empleador de última instancia**

Pablo Pérez (CEIL-PIETTE / CONICET, UNLP)\*  
Mariano Féliz (CEIL-PIETTE / CONICET, UNLP)\*\*  
Fernando Toledo (CEIL-PIETTE / CONICET, UNLP)\*\*\*

### **Resumen**

Durante la década del '90 la economía argentina experimentó profundas transformaciones económicas que incidieron notoriamente sobre la situación ocupacional del país. La puesta en práctica de las directrices teóricas del Consenso de Washington –vía la adopción de las reformas estructurales- impactó negativamente sobre los niveles ocupacionales, transformando al desempleo en uno de los fenómenos sociales más acuciantes. Para resolver estos problemas, y en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales, se optó por “focalizar” las políticas de empleo hacia aquellos grupos específicos que “carecían” de alguna condición que les impedía acceder a un puesto de trabajo. De esta manera, se implementaron políticas para los jefes de hogar, los jóvenes, los poco capacitados, los que viven en un hogar pobre, etc. Los resultados alcanzados han sido decepcionantes. Las tasas de desempleo continúan siendo hoy día muy elevadas y las condiciones generales de empleo han desmejorado para gran parte de la población ocupada.

El objetivo del presente trabajo es discutir el enfoque de las políticas de empleo desde una perspectiva global que contrasta con el punto de vista fragmentario de las políticas focalizadas. En este sentido, existen dos propuestas importantes que se oponen a la idea de focalización de las políticas de empleo, buscando enfrentar el problema del desempleo y la pobreza desde una visión diferente. Por un lado, se encuentra la propuesta de cuño postkeynesiano de colocar al Estado como empleador de última instancia. Por otra parte, está el debate en torno del ingreso ciudadano o ingreso de ciudadanía. Ambas propuestas enfrentan la focalización con la idea de recuperar una perspectiva macroeconómica del problema del desempleo. Ambas suponen, igualmente, que el propio sistema es incapaz de generar o promover por sí mismo el pleno empleo de la fuerza de trabajo.

El estudio apuntará a realizar un análisis comparado de ambas propuestas, buscando remarcar sus supuestos, similitudes y diferencias. A su vez, buscaremos señalar las posibilidades de aplicación en el caso argentino, marcando los límites que pueden tener en un país periférico, así como sus posibilidades concretas de resolver la crisis de empleo.

**Soporte técnico requerido:** cañón para Power Point.

---

\* Correo electrónico: [paperez@isis.unlp.edu.ar](mailto:paperez@isis.unlp.edu.ar). Alternativamente: [pperez@ceil-piette.gov.ar](mailto:pperez@ceil-piette.gov.ar). Correo postal: calle 8 N° 2013, La Plata (1900), Argentina.

\*\* Correo electrónico: [marianfeliz@uolsinectis.com.ar](mailto:marianfeliz@uolsinectis.com.ar). Alternativamente: [mfeliz@ceil-piette.gov.ar](mailto:mfeliz@ceil-piette.gov.ar). Correo postal: calle 7 N° 1386, Depto. B, La Plata (1900), Argentina.

\*\*\* Correo electrónico: [fliatoledo@speedy.com.ar](mailto:fliatoledo@speedy.com.ar). Alternativamente: [ftoledo@ceil-piette.gov.ar](mailto:ftoledo@ceil-piette.gov.ar). Correo postal: calle 117 N° 261 (entre 529 y 530), Tolosa, La Plata (1900), Argentina.

## Introducción

El modelo económico consolidado en Argentina durante los '90 estableció una situación de desocupación generalizada, precariedad del empleo y elevados niveles de pobreza para gran parte de la población. A partir de la devaluación del peso ocurrida a inicios de 2002 los precios han aumentado sostenidamente (y con ellos los valores de la Canasta Básica Total) elevando aún más los niveles de pobreza de la población, que actualmente supera el 50% de la misma.

Así, el panorama vigente se encuentra lejos del imaginario social optimista predominante treinta años atrás. En el horizonte temporal más inmediato, muchas familias visualizan como una "amenaza inminente" al desempleo estructural, a los empleos de carácter precario, a la pobreza y a la exclusión social. En vista de ello, ¿qué propuestas se han discutido para resolver los problemas del desempleo, la pobreza y la inseguridad en los ingresos?

Las tendencias actuales en los países desarrollados se orientan a la "activación" de seguros de desempleo a través de la imposición de actividades a los desocupados (*workfare*), la focalización de los instrumentos hacia los grupos más vulnerables (desempleados de larga duración), la instrumentación de políticas de oferta (formación, ayuda para la búsqueda de empleos), así como un creciente incentivo a las empresas a través de reducciones de sus costos laborales (disminución de aportes patronales, subsidios salariales, etc.). A su vez, la heterogeneidad de la población afectada por estos problemas sociales conduce a un cambio en los modos de intervención pública, pasándose de una política de regulación macroeconómica de pleno empleo hacia políticas de empleo específicas. Es decir, se pasa de la noción de desempleo en su globalidad, a grupos específicos de desempleados (jóvenes, desempleados de larga duración, etc.). Esto conlleva a una concepción donde no es la disfuncionalidad del sistema económico lo que explica las dificultades de inserción laboral de los desempleados, sino sus propias características individuales.

Sin embargo, teniendo en cuenta los escasos resultados que han mostrado este tipo de políticas durante las décadas de los '80 y '90 para mejorar las situaciones de desempleo y pobreza, una cantidad creciente de autores e instituciones proponen soluciones más globales, que buscan o bien garantizar el acceso a un puesto de trabajo para todos aquellos que quieran hacerlo (retomando el objetivo de pleno empleo) o bien garantizar un mínimo de ingresos a toda la población, desligando los ingresos de la participación en el mercado de trabajo.

En Argentina, luego de una década de múltiples planes de empleo y sociales (muchos de ellos superpuestos, con bajo presupuesto y escasos resultados), en 2002 se implementa el programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (JJHD), destinado a todos los jefes de familia sin trabajo y con hijos menores de 18 años a cargo, que alcanza en la actualidad a alrededor de 2 millones de beneficiarios. Con la implementación de este programa el gobierno busca resolver dos objetivos centrales.

En primer lugar, busca aliviar la situación de pobreza e indigencia que vive gran parte de la sociedad argentina. En este sentido, el objetivo teórico (oficialmente declarado en los decretos) es brindar una ayuda económica (150 pesos) con el fin de garantizar el "Derecho Familiar de Inclusión Social", asegurando la concurrencia escolar de los niños, así como el control de su salud, la incorporación de los beneficiarios a la educación formal, su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral y su incorporación en proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional.

En segundo lugar, podríamos decir que el programa busca controlar la tensión social que se podría haber desatado en el marco de la salida de la Convertibilidad (que implicó una fuerte redistribución de ingresos, nuevamente en detrimento de los sectores de menor poder adquisitivo), en un momento en que la experiencia de los estallidos del mes de diciembre de 2001 seguía sonando fuerte. En este sentido, podría pensarse que el programa JJHD buscaba desarticular a las organizaciones de trabajadores desocupados (MTD) que habían surgido sobre la base del reclamo de planes Trabajar.<sup>1</sup>

El programa transfiere, en municipios de más de 25.000 habitantes, la gestión y el control de los fondos a los Consejos Consultivos Municipales integrados por organizaciones de la sociedad civil y el gobierno municipal. En consecuencia, buena parte de los subsidios se otorgan ya sin la participación de las organizaciones de trabajadores desocupados. Hoy en día, estas organizaciones gestionan directamente cerca del 10% de los 2 millones de planes distribuidos en el marco del programa JJHD.

La creación del programa supuso un cambio fundamental en la lógica que había seguido la política de empleo en Argentina. Desde los programas focalizados se pasó a un programa de amplia cobertura y reducida condicionalidad. En términos conceptuales, el programa JJHD implicó un cambio radical pues permitió dar a las políticas de empleo una perspectiva global que contrasta con el punto de vista fragmentario de las políticas focalizadas.

Numerosas preguntas surgen a partir de aquí. ¿Debe sostenerse en el tiempo este programa de empleo estatal generalizado? ¿Debiera ampliarse su cobertura o, por el contrario, habría que tender a hacerlo desaparecer (como parece ser la posición del gobierno)? ¿Habría que pasar a un programa de sostenimiento de ingresos aún más amplio?

Con el objetivo de avanzar en esta discusión, en el presente trabajo discutiremos dos perspectivas teóricas sobre las políticas de empleo. Por un lado, presentaremos la propuesta de cuño postkeynesiano de colocar al Estado como empleador de última instancia (EUI). En segundo lugar, plantearemos los ejes centrales de la propuesta de ingreso ciudadano (IC), ingreso básico (IB) o ingreso de ciudadanía (IC). Nuestra intención es contrastar ambas propuestas marcando los puntos en común y sus diferencias. Además, analizaremos las posibilidades y límites que cada una tiene para ser implementada en un país como Argentina.

### **Un empleo para todos. El Estado como empleador de última instancia**

La propuesta postkeynesiana propone que el gobierno contrate a un salario preestablecido para la realización de un trabajo específico a cualquier persona que quiera, pueda y esté disponible para trabajar. La propuesta funcionaría como un “estabilizador automático”, asegurando un nivel de demanda agregada siempre suficiente para alcanzar el pleno empleo de la fuerza de trabajo. En tal sentido, si la demanda de trabajadores del sector privado se redujera por alguna razón, entonces aumentaría la demanda de “empleo público EUI”; mientras que en cuanto la actividad

---

<sup>1</sup> Durante el segundo quinquenio de la década pasada, surgieron numerosos movimientos de trabajadores desocupados exigiendo al Estado el otorgamiento de estos planes. La metodología de lucha utilizada usualmente era (y sigue siendo) el piquete o corte de ruta. El carácter disruptivo que estas organizaciones tienen con relación a las políticas impulsadas por el FMI y las necesidades del gran capital transnacional y nacional, indujeron al Estado (en ese entonces bajo la gestión del duhaldismo) a impulsar un programa que debilitara a estas organizaciones.

económica mejore y aumente la demanda privada, los trabajadores empleados en el programa EUI podrían abandonarlo cambiando su empleo por uno en el sector privado (debido a los mayores salarios pagados en él). Debe destacarse que el salario del programa actúa como un piso mínimo que el sector privado debe mejorar para que los trabajadores opten por trabajar allí.

Ubicar al Estado como EUI sería algo así como establecer una convertibilidad del dinero al tiempo de trabajo. El valor del dinero reflejará un determinado número de horas de trabajo en un "empleo EUI". En situaciones de recesión y crisis, el Estado "comprará" la fuerza de trabajo excedente a un "precio" (salario nominal) fijo. Actuará como si adquiriera reservas de la mercancía que funciona como patrón del valor del dinero, en este caso una determinada cantidad de horas de utilización de fuerza de trabajo. Por el contrario, en situaciones de expansión de la actividad económica, el Estado "venderá" fuerza de trabajo excedente para satisfacer la mayor demanda por parte del sector privado. En rigor, esta mayor demanda de fuerza de trabajo por parte del sector privado implicará que los trabajadores podrán (si lo desean) buscar un empleo asalariado o iniciar una actividad por cuenta propia. La acción del Estado como empleador de última instancia establecería un punto de referencia (mínimo) para el valor de la fuerza de trabajo, garantizando su "convertibilidad" nominal.

Obviamente, aquellas personas cuyo salario de reserva se ubique por encima del salario propuesto por el gobierno podrían rechazar la propuesta y permanecer como desempleados voluntariamente.

#### *Una propuesta para Estados soberanos*

La primera pregunta formulada por un economista "tipo" en esta clase de programas es de dónde se obtienen los fondos para financiar esta política de contratación masiva de trabajadores por parte del Estado. Esto es particularmente importante en casos como el argentino, donde existe una fuerte presión de los organismos financieros internacionales para mantener un presupuesto equilibrado (i.e., un déficit fiscal acotado), condición necesaria (según asumen estos organismos) para facilitar el pago de los compromisos externos.

Respecto a este tema, es central reconocer los aportes de la teoría monetaria postkeynesiana, basada en los trabajos pioneros de Knapp ([1924] 1973), Keynes ([1930] 1976) y Lerner (1947); y más recientemente desarrollada por Wray (1998). Este enfoque conduce a conclusiones muy diferentes de la teoría monetaria convencional respecto a los orígenes y funciones del dinero, la política monetaria apropiada y la relación entre dinero y precios.

Según esta perspectiva, el Estado tiene el poder no sólo de cobrar impuestos sino también de determinar el instrumento necesario para pagar dichos impuestos, pudiendo hacer que cualquier objeto sea aceptado generalizadamente como "dinero" por el solo hecho de aceptarlo como medio para el pago de las obligaciones fiscales. Así, el Estado emite moneda y la usa para comprar los bienes y servicios producidos por el sector privado, creando una demanda por parte este último (para el pago de impuestos) de "trozos de papel" que, en otra circunstancia, no tendrían valor alguno. Todo aquel que tenga obligaciones fiscales aceptará la moneda pública, ya que con ella puede pagar sus obligaciones, y el resto del público también la aceptará porque sabe que a su vez será aceptada por quienes tienen obligaciones fiscales.

Dado que el Estado posee el monopolio de la emisión monetaria, podría influir en su valor al establecer las condiciones bajo las cuales puede obtenerla. Además, no necesita ni cobrar impuestos ni pedir prestado (obtener dinero del sector privado) para

gastar, sino que es el sector privado el que necesita dinero para poder pagar sus obligaciones fiscales. En virtud de que el público desea mantener algún dinero extra (al necesario para pagar sus impuestos), el gobierno normalmente tiene que gastar más de lo que recauda, por lo que los déficits fiscales son aceptados por esta teoría como algo habitual o normal que hace al funcionamiento de las economías fiduciarias modernas (Wray, 1998). Toda vez que el Estado incrementa el gasto público, se acrecienta el stock de dinero en poder del público y se generan presiones a la baja de la tasa de interés. Para evitar este último efecto, el Estado pide prestado (de regreso) el dinero que él mismo ha gastado. En este sentido, Forstater (2001) destaca el hecho de que "pedir prestado" es un acto posterior al gasto del gobierno y no previo, tal como argumentan los monetaristas. Para garantizar la viabilidad de este proceso es necesario poseer lo que Wray llama una "moneda soberana",<sup>2</sup> lo que implica la "no convertibilidad de la moneda" (i.e., que no exista la promesa del gobierno de cambiarla por oro o dólares a un tipo de cambio preestablecido). Por supuesto, pueden existir mercados de cambios en los cuales la moneda se compra y vende, y además el gobierno puede participar en ellos para afectar su valor.<sup>3</sup>

Los postkeynesianos señalan que el programa de Estado como EUI no debe entenderse como una propuesta de gasto ilimitado, intentando rebatir los argumentos ortodoxos que indican que un déficit fiscal abultado puede poner en jaque la solvencia intertemporal del sector público, conduciendo inevitablemente al default de la deuda pública. Justamente, los postkeynesianos observan que estos argumentos pierden relevancia en el caso de naciones con moneda soberana. La explicación es que el gasto gubernamental asignado al programa estará determinado por el mercado, en el sentido que trabajará toda la gente que desee hacerlo al salario fijo (preestablecido). El programa EUI difiere de las políticas keynesianas tradicionales pues generaría el mínimo estímulo necesario en la demanda agregada para alcanzar el pleno empleo.

### **Más allá del empleo. La propuesta de ingreso ciudadano**

Frente a la propuesta anterior, que supone una garantía de empleo para todos los que deseen emplearse, la propuesta de IC propone garantizar un ingreso mínimo para todas las personas dentro de la jurisdicción del Estado sin condicionamientos ni contraprestaciones.

Son varios los autores que cuestionan la centralidad del empleo para garantizar un ingreso digno a la población afirmando que el acceso a un puesto de trabajo ya no asegura la satisfacción de las necesidades básicas de la población. En efecto, en la actualidad de nuestro país la pobreza no se limita solamente a aquellas personas que tienen dificultades para obtener un puesto de trabajo, sino que incluye también a trabajadores ocupados (algunos de los cuales se encuentran incluso empleados en el

---

<sup>2</sup> Wray (2003) enfatiza que la facultad de establecer impuestos, emitir moneda y determinar qué instrumento será aceptado como pago de impuestos, son todos poderes soberanos. De allí la denominación.

<sup>3</sup> Actualmente, debe tenerse en cuenta que los gobiernos utilizan a los bancos comerciales para intermediar los pagos realizados, de manera que cuando compran bienes y servicios del sector privado acreditan dinero en cuenta de los bancos, mientras que cuando cobran impuestos debitan dinero de dichas cuentas. De esta manera, los gobiernos no tienen necesidad de emitir moneda, sino que acreditan y/o debitan dinero de las cuentas bancarias.

sector más formal de la economía), lo que se ha denominado en la literatura como "trabajadores pobres".<sup>4</sup>

A partir de esa reflexión, desde distintos sectores se promueve no centrar el esfuerzo del Estado en la búsqueda del pleno empleo (o el combate al desempleo) sino en la implementación de un subsidio universal o ingreso básico (también conocido como ingreso ciudadano), garantizado a todos los habitantes por el solo hecho de ser ciudadanos, sin tomar en cuenta si está desempleado o no (le correspondería incluso si no quiere trabajar), sin preocuparse por si es rico o pobre, y sin importar con quién conviva.<sup>5</sup>

Al no depender del ingreso laboral para subsistir, el IC permitiría un mayor poder de negociación por parte del trabajador al elegir un empleo. Las personas serían más libres de decidir cómo y cuándo prestar su fuerza de trabajo a cambio de un salario, dado que no estarían presionadas por la necesidad cubrir ingresos esenciales. Al desvincular en cierta medida el trabajo del ingreso (mínimo) percibido, el IC posibilitaría una valoración de cada trabajo por sus propiedades intrínsecas y favorecería la remuneración exigida para la realización de trabajos no atractivos o peligrosos que poca gente desea realizar. Además, los jóvenes podrían permanecer más tiempo en el sistema educativo, retrasando su entrada al mercado de trabajo, mientras que los trabajadores adultos tendrían más libertad para retirarse del mismo, liberando puestos de trabajo.

### **Encuentros y desencuentros. El Estado como EUI vs. el IC**

Los objetivos de asegurar los ingresos y garantizar un empleo no son mutuamente excluyentes. Por el contrario, pueden ser complementarios y compatibles, debido a que comparten algunos beneficios en común. En este sentido, las propuestas de IC y Estado como EUI se concentran en los grupos de ingresos bajos y mantienen la promesa de resolver ciertos temas asociados a los altos niveles de desempleo y pobreza. Ambas garantizan una cobertura universal mediante un ingreso o un salario que pretende cubrir las necesidades básicas más importantes de la población, estableciendo un estándar de vida mínimo y decente. Ambas disminuyen significativamente el costo de otros programas sociales, aún cuando no se los elimine por completo.

Desde el punto de vista filosófico estas propuestas tienen bases diferentes. El IC tiene como premisa central asegurar los ingresos, mientras que la propuesta de Estado como EUI busca garantizar un empleo para todos. Esta diferencia inicial genera buena parte de las discrepancias entre los defensores de cada alternativa.

Hay dos tipos de cuestionamientos que generalmente se efectúan a la propuesta de IC. En primer lugar, ¿cuál es la fundamentación ética o normativa para implementar un ingreso para toda la población independientemente de su participación en el mercado de trabajo? Los principales impulsores del IC abordan la cuestión principalmente por el

---

<sup>4</sup> El fenómeno de los "trabajadores pobres" no se manifiesta solamente en países periféricos como la Argentina. En las últimas décadas de políticas económicas neoliberales se ha convertido en un problema para la mayor parte de los países centrales.

<sup>5</sup> La principal organización internacional que promueve las ideas relacionadas con el ingreso básico es el BIEN (*Basic Income European Network*), que convoca destacados intelectuales como Claus Offe, Phillipe Van Parijs, André Gorz, Anthony Atkinson y los premios Nóbel de economía James Tobin y Herbert Simon (entre otros). Ver <http://www.etes.ucl.ac.be/bien/Index.html>.

lado de la justicia.<sup>6</sup> Su fundamento sería que aquella persona que no posee ingresos y riqueza, carece de libertad ya que, justamente por esa privación, es dependiente y está sometida a voluntades ajenas. Esta persona sería incapaz de ejercer plenamente su ciudadanía por falta de independencia material.

Además, ¿quién no quiera trabajar, tiene derecho a percibir una asignación incondicional? Contra la propuesta del IC, los defensores del Estado como EUI afirman la importancia del derecho (obligación) de trabajar, argumentando que el trabajo permite el desarrollo de las capacidades individuales y facilita que las personas se “realicen” dentro de la sociedad. Sin embargo, puede afirmarse que en la práctica son muy pocos los individuos que pueden elegir qué tipo de trabajo efectuar, y de esta manera intentar su realización personal. Los partidarios del IC plantean que el mismo eleva la seguridad de las personas, su autonomía y por lo tanto mejora su capacidad de elección sobre qué proyecto de vida desean realizar. Al garantizar cierta seguridad económica, el IC permite que las personas puedan elegir los proyectos de vida que más desean, es decir, pueden dedicarse a cualquier tipo de actividades, sean o no rentables para el mercado (o a no realizar ninguna).

Por otra parte, como el IC es compatible con otras fuentes de ingreso (incluidos los ingresos provenientes del trabajo) contribuye a evitar la trampa de la pobreza. En este sentido, la propuesta de Estado como EUI puede condicionar la posibilidad de salir de la pobreza, al no permitir que las personas mantengan más de un empleo. La trampa del desempleo (que es un caso especial de la trampa de la pobreza) contempla aquellas situaciones en las que no se busca trabajo si la remuneración obtenida no supera con creces la prestación que se está recibiendo (generalmente el seguro de desempleo). Hay que tener en cuenta que trabajar implica poner en juego diversos factores, tales como el esfuerzo necesario para realizar las tareas encomendadas, el autoestima, el gasto en transporte, la asignación de tiempo que es alternativa a actividades familiares como el cuidado de los niños, etc.<sup>7</sup>

Sin embargo, cualquier persona podría realizarse la siguiente pregunta: ¿quiénes no contribuyen a generar el producto social, ¿pueden (y deben) participar de los beneficios de éste? Para responder este interrogante, es importante recordar que en la práctica el deber de trabajar sólo se reclama a aquellos que no disponen de otra fuente de ingresos (o riquezas) para cubrir sus necesidades. En la actualidad muchas personas ricas no trabajan y eso no es cuestionado socialmente. Además, afirman los promotores del IC, dado que el trabajo asalariado se ha convertido en un recurso escaso para la sociedad (condenando a aquellas personas que no lo poseen a la marginación social), se hace necesario compensar a quienes no pueden acceder a él

---

<sup>6</sup> La idea de un ingreso garantizado independientemente de la participación en el mercado de trabajo para todo ciudadano fue retomada en los EEUU a finales de los años '50, tanto por demócratas de izquierda como por economistas liberales, a fin de buscar una solución a la pobreza reinante en un contexto de carencia de un sistema de previsión social obligatorio. En Europa, la discusión se reanimó a comienzos de los '80, como efecto del aumento del desempleo y de la crisis del Estado de Bienestar.

<sup>7</sup> Supongamos una jefa de hogar desocupada que cobra mensualmente 150 pesos (y no realiza ninguna contraprestación por ello) y le ofrecen, por ejemplo, un trabajo de repositora en un hipermercado con un salario de 350 pesos por 9 horas. En caso de tomar ese empleo dejaría de cobrar el subsidio JJHD, por lo cual el aumento neto en sus ingresos por trabajar sería de 200 pesos. A esto habría que agregarle que tendría que conseguir alguien que cuide por sus hijos durante las 9 horas que se encuentra fuera de casa. Si la diferencia todavía permanece positiva, debe descontarse el costo de transporte ida y vuelta hasta el lugar de trabajo. Aún queda por tener en cuenta el esfuerzo físico y mental involucrado en su labor de 9 horas diarias. Sin ser una especialista en análisis costo-beneficio, es muy probable que esta trabajadora decida no trabajar.

(o a aquellos que, por sus preferencias por el ocio, permiten que otros trabajen).<sup>8</sup> De esta manera, la propuesta de IC plantea desligar el ingreso del trabajo, a diferencia de la propuesta postkeynesiana, que condiciona la obtención de un ingreso a la realización de un empleo.

Por otro lado, algunos economistas postkeynesianos advierten que la propuesta de IC no se aparta de la lógica individualista inherente al enfoque neoliberal y a la idea de mercados competitivos restringidos por imperfecciones; destacando al mismo tiempo que a diferencia de la propuesta anterior, el programa de Estado como EUI se centra en las fallas sistémicas provocadas por políticas macroeconómicas mal concebidas que imponen costos severos sobre los individuos más vulnerables de la sociedad. En este sentido, la propuesta de IC aborda el tema de la inseguridad de ingresos desde una visión pesimista, conforme el desempleo es un resultado inevitable de las imperfecciones de mercado, en lugar de concebirlo como una falla macroeconómica inherente a las economías monetarias-fiduciarias modernas (Cowling, Mitchell y Watts, 2003). A partir de esta concepción, la política de IC carece de credibilidad en tanto alcanzaría el pleno empleo a partir de una contracción artificial de la oferta laboral. Los desempleados se moverían simplemente fuera de las estadísticas laborales, de manera que la propuesta adoptaría esencialmente una visión incorrecta sobre las causas del desempleo, diseñando un mecanismo de reasignación de la fuerza de trabajo a efectos de solucionarlo.

A diferencia del IC, la propuesta de Estado como EUI apuntaría directamente a las causas de la inseguridad de ingresos (la falta de empleo estable, el riesgo de desempleo) y ligaría la percepción de un salario seguro a un empleo público garantizado. El pleno empleo se alcanzaría por la vía del ajuste en la demanda agregada para asegurar que la economía provea suficientes oportunidades de empleo y no mediante una simple reasignación de la oferta laboral, que desvía la verdadera naturaleza del problema. Asimismo, la propuesta difiere del enfoque keynesiano estándar debido a que provee sólo una expansión de demanda mínima (costo de contratar a todos los trabajadores desempleados), en lugar de promover una expansión fiscal incontrolada.

### **El caso del programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: una propuesta acotada de Estado como EUI**

Teniendo en cuenta la masividad del programa JJHD instaurado en la Argentina, podría decirse que el mismo constituye un ejemplo –aunque acotado– de la propuesta de Estado como EUI (Wray, 2003; Tcherneva, 2004). En efecto, la veloz expansión del programa (en pocos meses pasó de 200 mil planes de empleo a más de 1.5 millones) demostró la viabilidad general de una propuesta de esas características.

---

<sup>8</sup> Van der Veen y Van Parijs proponen un ejemplo que puede ayudar a aclarar este tema. Supóngase una situación en que dos personas quieren tomar café pero ninguna desea prepararlo. Para evitar quedarse sin tomar café se pacta a priori que quien lo prepara tiene derecho a tomar dos tazas (o las que se pacten, de acuerdo a las curvas de compensación entre trabajo y café). Si se acuerda libremente este pacto, ¿se puede considerar como injusto el hecho de que uno trabaje para los dos si ambos tuvieron la misma posibilidad? Frente a esta posibilidad, unos elegirán trabajar (y ganar) mucho, mientras que otros trabajar poco o nada. El punto central es determinar si la elección se hace desde la libertad, ya que si la única elección posible para el trabajador es preparar café (dado que su trabajo es su única fuente de ingresos), no sería una elección completamente libre. El IC aseguraría un mínimo de ingresos que las decisiones de las personas no se vean condicionadas por la necesidad de supervivencia.



En la práctica el programa tiene algunas diferencias con la propuesta postkeynesiana, ya que no participan en el programa todos aquellos que querrían hacerlo, y de aquellos que sí participan, no todos realizan una contraprestación laboral (o se capacitan), también hay beneficiarios que no realizan tarea alguna.

Al haberse relajado la “contraprestación” exigida y al carecer de continuidad en el tiempo (la prestación dura entre 3 y 6 meses, aunque es renovable en determinadas condiciones), el programa JJHD estaría actuando como una suerte de seguro de desempleo masivo. Recordemos que en la actualidad (junio de 2004) sólo cobran seguro de desempleo 67.330 trabajadores (marzo 2004) que representan menos del 3% del total de los desocupados.

Actualmente, se ha cerrado la inscripción al programa JJHD y se está dando de baja a sus beneficiarios irregulares (sin reemplazarlos), apuntando a reorientar la mayoría de los beneficiarios hacia micro-emprendimientos productivos (vía los Consejos Consultivos Municipales), manteniendo sólo dentro del programa a las familias con más de tres hijos en situación de pobreza estructural.<sup>9</sup>

De cualquier manera, si bien el programa tiene una masividad importante, estimaciones realizadas con información del INDEC nos permiten observar que para el total de aglomerados urbanos (mayo 2003) sólo alrededor del 50% de los jefes de hogar en condiciones de recibir el subsidio (desocupados y con menores de 18 años a cargo) lo está percibiendo. Esto significa muchos hogares que deberían recibir el subsidio no lo están haciendo.

Aunque suele resaltarse el alto costo del programa, su ineficiencia (relación costo-beneficio) y el hecho de que desincentiva la búsqueda de empleo, también es importante remarcar su impacto macroeconómico. La transferencia de recursos hacia sectores de muy bajos ingresos deriva en un incremento en la demanda agregada, ya que estos ingresos se traducen casi en su totalidad (debido a la mayor propensión marginal a consumir de quienes lo perciben) en consumo de bienes y servicios finales, lo cual tiene un efecto multiplicador sobre el total demandado. Un estudio de la Secretaría de Empleo de la Nación estima dicho multiplicador en 2,57 (o sea que por cada peso que se destina al consumo de estos sectores a partir de la transferencia se genera un aumento del PIB de 2,57). De esta manera, con un valor anualizado de 3.700 millones de pesos se obtendría un aumento del PIB de 9.990 millones y teniendo en cuenta que de ese incremento se cobraría un 21% de IVA, la recuperación impositiva sería equivalente a un 56,7% del costo total del programa (alrededor de un 50% considerando algún nivel de evasión).

Además, si queremos determinar el orden de prioridades y la importancia que para el Estado Nacional tiene la solución de los problemas del desempleo y la pobreza, podemos comparar el monto asignado al programa JJHD con relación a otros gastos, como por ejemplo, el subsidio otorgado al sistema financiero para resolver el “corralito”, o la llamada “pesificación asimétrica” (se estima en alrededor de 80 mil millones de pesos), o los 14.580 millones de pesos para hacer frente al pago de los intereses de la deuda pública (interna y externa) que se gastarán durante 2004.

Por otra parte, en una situación social límite como la actual, en lugar de priorizar la eficiencia de las prestaciones habría que priorizar su eficacia (es decir, en qué medida se alcanzan los objetivos propuestos). De esta manera, si el objetivo es eliminar la

---

<sup>9</sup> Ver entrevista a Daniel Arroyo, viceministro de Desarrollo Social, en el suplemento “Cash” de Página/12 del 11 de julio de 2004.

pobreza (o garantizar “la inclusión social” como sostiene el decreto de creación<sup>10</sup>) se debe implementar una solución que incluya a la totalidad de personas que se encuentran en dicha situación.

En el presupuesto del Estado Nacional para el año 2003 los recursos asignados al programa JJHD fueron de 3.765 millones de pesos y alcanzaron aproximadamente a unas 2 millones de personas. Sin embargo, a pesar de su masividad, cuando consideramos que en Argentina tenemos casi 20 millones pobres, los beneficiarios del programa representan sólo un 10% de ese total. Además, en función del escaso monto del subsidio otorgado (150 pesos por mes por hogar beneficiario), su mayor impacto ha operado sobre la indigencia, mientras que ha tenido un efecto limitado en la erradicación de la pobreza. Asimismo, el aumento sostenido en los precios durante 2002 ha llevado a que el valor real del subsidio se reduzca fuertemente (alcanzaba para adquirir el 74,4% de una canasta básica para una persona en abril de 2002, cuando fue creado el programa, mientras que en junio de 2004 se podía comprar el 64,3% de la misma). Lo magro del subsidio muestra su insuficiencia para atacar la pobreza por ingresos.

Podemos concluir entonces que el programa JJHD resulta insuficiente para cumplir con el objetivo oficialmente declarado: actuar como un mecanismo de inclusión social.

Con este objetivo en vista, se podría direccionar la intervención pública para garantizar el acceso a un puesto de trabajo para todos aquellos que quieran hacerlo (objetivo del pleno empleo) o bien garantizar un mínimo de ingresos a toda la población, desligando los ingresos de la participación en el mercado de trabajo. Analicemos a continuación estas posibilidades.

### *Una propuesta de Estado como EUI para la Argentina*

Para efectuar un cálculo de la propuesta postkeynesiana para la Argentina se debería incluir, además de los desocupados, a todos aquellos trabajadores que ganan menos que el salario propuesto por el sector público (empleo-EUI). En efecto, puede asumirse que, a igualdad de condiciones, cualquier trabajador actualmente ocupado en un empleo con salario por debajo del salario-EUI cambiaría su empleo actual por un empleo-EUI. En consecuencia, tomando como fuente la EPH continua para el cuarto trimestre de 2003, tenemos 2.408.200 trabajadores desocupados,<sup>11</sup> a los cuales les sumamos 3.252.000 trabajadores que ganaban menos de 231,61 pesos (precio de la canasta básica total para un adulto equivalente en diciembre de 2003), lo que da un total de 5.660.200 potenciales participantes en un programa tipo EUI.

Hay que tener en cuenta que la creación del programa generaría dos efectos opuestos. Por un lado, habría gente que actualmente se encuentra fuera del mercado de trabajo (trabajadores desalentados) que probablemente estarían dispuestos a participar en un programa de este tipo. Por el otro, habría desocupados que no estarían dispuestos a trabajar en el Estado con el salario-EUI ofrecido (ya que su “salario de reserva” sería mayor que aquel) por lo que permanecerían como desocupados en el sentido tradicional. Dado que no tenemos forma de calcular la cantidad de trabajadores involucrados de ambos grupos, decidimos excluirlos del cómputo de las estimaciones.

---

<sup>10</sup> Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Argentino 565/02.

<sup>11</sup> Los datos de la EPH corresponden al total de aglomerados urbanos, que hemos expandido al total del país, haciendo el supuesto de que se mantienen las mismas tasas de desempleo para la población no incluida en la muestra.

En definitiva, el gasto anual involucrado para garantizar un empleo-EUI para los 5.660.200 potenciales beneficiarios sería de 15.731 millones de pesos.<sup>12</sup> Teniendo en cuenta que el gasto en el programa JJHD es actualmente de 3.700 millones de pesos al año, la diferencia alcanzaría a unos 12.000 millones.

Los defensores de la propuesta EUI señalan que no es necesario que el Estado recaude primero los recursos necesarios para gastar, sino que éste puede sencillamente acreditar el monto a ejecutar en la cuenta de los bancos comerciales (o crear base monetaria, es decir emitir billetes). Según sus impulsores, esto no tendría efectos inflacionarios.<sup>13</sup> La propuesta se sustenta, como vimos antes, en una crítica profunda a los argumentos ortodoxos que señalan el peligro implicado por el aumento del déficit fiscal (en términos de una mayor probabilidad de *default*), o por el aumento de la tasa de interés (lo que inhabilita al gobierno a vender bonos para poder financiar sus operaciones). En consecuencia, en condiciones de soberanía monetaria, el financiamiento del programa propuesto no sería especialmente problemático.<sup>14</sup>

### *¿Cuánto costaría el ingreso ciudadano en Argentina?*

Como alternativa a la propuesta EUI, podría pensarse en disociar los ingresos de la participación en el mercado de trabajo a través de alguna modalidad de ingreso básico universal.<sup>15</sup> En este caso, los cálculos efectuados en cada una de las propuestas difieren significativamente en función de lo que se pretende cubrir (indigencia, pobreza, formación, etc.) y dependen de cuán amplia sea la cobertura realizada (universal vs. focalizada).

Para este trabajo, decidimos elaborar un cálculo propio en base a información del Ministerio de Economía de la Nación (Cuentas Nacionales, Censo de Población 2001 y EPH). De acuerdo a datos del INDEC viven en la Argentina 36.260.130 personas, que corresponden a 29.105.725 adultos equivalentes.<sup>16</sup> Según esta estimación de la

---

<sup>12</sup> Este nivel de gasto no incluye los gastos necesarios para que los empleados-EUI lleven adelante sus tareas (insumos y maquinarias, principalmente).

<sup>13</sup> En este punto, la propuesta contradice no sólo a la visión monetarista (que entiende que la inflación es un fenómeno esencialmente monetario, y por lo tanto la emisión "espuria/sin respaldo" de dinero es inflacionaria) sino también a un enfoque más afín a las ideas keynesianas como el de la curva de Phillips, o el enfoque de la NAIRU (*Non-Accelerating Rate of Unemployment*) que señala la existencia de un *trade-off* entre inflación y desempleo). La idea compartida es que algún nivel de desempleo es necesario para estabilizar los precios y salarios nominales.

<sup>14</sup> Además, tal como vimos anteriormente, considerando un multiplicador de 2,57, alrededor del 50% de lo gastado en el programa se recaudaría posteriormente en concepto de IVA.

<sup>15</sup> La Central de Trabajadores Argentinos (CTA) propone establecer un seguro de empleo y formación para todos los jefes de hogar desocupados, al nivel de ingresos que establece la línea de pobreza para una familia tipo, y una asignación de un subsidio incondicional por hijo para todos los menores de entre 0 y 18 años. El ARI propone, como un primer paso hacia un ingreso ciudadano universal, un ingreso ciudadano para los grupos de población más vulnerables: los menores de 18 años (la infancia) y los mayores de edad (la ancianidad). Finalmente, los economistas de izquierda (EDI) proponen implementar un seguro universal que brinde alimentación y educación a toda la población, estableciéndolo en torno al nivel de la Canasta Básica de alimentos para una familia tipo, complementada con una asignación de 45 pesos por hijo para que cada familia pueda solventar los gastos educativos más elementales. Este seguro permitiría eliminar la indigencia y debería reemplazar al PJJH.

<sup>16</sup> "Dado que los requerimientos nutricionales son diferentes según la edad, el sexo y la actividad de las personas, [para el cálculo de la línea de pobreza e indigencia] es necesario hacer una adecuación que refleje las características de cada individuo con relación a esas variables, para lo cual se toma como unidad de referencia al varón adulto, de 30 a 59 años, con actividad moderada. A esta unidad de referencia se la denomina "adulto equivalente" y se le asigna un valor igual a uno" (INDEC, 2004).

población “objetivo”, un ingreso ciudadano que tienda a cubrir las necesidades alimentarias básicas (de acuerdo con el INDEC 106,88 pesos por adulto equivalente en junio de 2004) de toda la población costaría 37.330 millones de pesos por año; mientras que si lo que se busca es garantizar un nivel de ingresos superior a la línea de pobreza (234,08 pesos por adulto equivalente) la suma necesaria ascendería a 81.757 millones de pesos anuales. Teniendo en cuenta que el PIB es de 376.583 millones, estas cifras representan un 9,8% del PIB en el primero de los casos y un 21,5% del PIB si la elección apunta a cubrir la línea de pobreza.

La pregunta que surge inmediatamente respecto a la propuesta de IC es si la misma será viable en un país como Argentina.

Hagamos una estimación de los recursos necesarios para un programa generalizado de IC y una propuesta sobre a quiénes se podría asignar la mayor carga impositiva requerida para poder incrementar el gasto.

Supongamos que de los ingresos globales de la sociedad (PIB) no afectamos ni el volumen de gasto público ni la inversión bruta, sino que sólo consideramos como sujetos a redistribución los ingresos que actualmente se destinan al consumo privado (245.680 millones de pesos) y aquellos que provienen de las exportaciones (93.327 millones de pesos). Esto nos da un total de 339.007 millones de pesos para el año 2003.

Considerando la información de la EPH, estimamos que los hogares pertenecientes a los dos deciles superiores en la escala de ingresos, se apropian de un 47% de los ingresos totales, lo que equivale a 159.333 millones de pesos anuales.<sup>17</sup> Esto es equivalente al costo de 57.300.948 de canastas básicas, es decir de canastas suficientes para cubrir la línea de pobreza.

Según esta estimación, para garantizar un ingreso básico a toda la población (equivalente a la línea de pobreza por cada adulto equivalente) sería necesario redistribuir aproximadamente la mitad de los ingresos del 20% más rico<sup>18</sup>. Aún luego de esta redistribución, a cada una de estas familias le quedaría, en promedio, un ingreso (libre de impuestos) de 5.238,82 pesos mensuales para gastar (más el ingreso básico que cada integrante cobraría por su condición de ciudadano).

En el fondo, la propuesta de los partidarios del IC busca revertir la lógica actual en la cual la política tributaria es universal, es decir se recauda principalmente mediante impuestos indirectos, y la política social es focalizada hacia grupos específicos (pobres, desempleados, familias numerosas, etc.). Lo que se propone es que la política social sea universal (e incondicional) y que sea la política tributaria la que se focalice en los sectores de mayores ingresos.

Respecto a este punto, a priori podemos decir que la medida se presenta como económicamente viable, en tanto es factible de realizar sin alterar los niveles de inversión y gasto público actuales.

Ahora bien, respecto a su viabilidad política, si bien parece ser hoy día una utopía, sus defensores la asocian con el recorrido que ha tenido el sufragio universal. La propuesta

---

<sup>17</sup> En esta estimación estamos suponiendo que la distribución del PIB es igual a la distribución del ingreso registrada en la EPH. Sin embargo, dada una desigual distribución de la propiedad, es probable que la distribución de los ingresos sea aún más desigual de lo que suponemos.

<sup>18</sup> Si como señalamos en el pie de página anterior, la distribución de los ingresos es más desigual de lo que suponemos, los sectores de más altos ingresos debería “ceder” una menor proporción de los ingresos.

de conceder el voto a todos los ciudadanos (independientemente de sus ingresos, de su nivel de instrucción o de su género u origen étnico) tuvo en su momento muy fuertes resistencias. Sin embargo, parece ser actualmente incuestionable. Hoy día, no es posible entender la democracia y la libertad sin el sufragio universal. Los defensores del IC sugieren, en esa línea, que en el futuro tampoco podrá entenderse sin un ingreso básico universal garantizado a todos los habitantes, por el solo hecho de ser ciudadanos (Raventós, 1999).

### *La macroeconomía y los límites del pleno empleo (o el ingreso ciudadano) en una economía periférica*

En principio, hemos visto que no hay limitaciones presupuestarias ni de recursos insalvables a la implementación de ninguno de los programas hasta aquí discutidos. Sin embargo, ambas propuestas enfrentan restricciones “estructurales” que devienen de las características de la economía argentina, esto es el ser una economía capitalista dependiente y periférica. Esto supone que nuestra economía enfrenta un conjunto de restricciones (no necesariamente insalvables) que podrían afectar la factibilidad de estas propuestas.<sup>19</sup> Comenzaremos por la propuesta de Estado como EUI.

En primer lugar, el hecho de que Argentina tenga en la actualidad una economía muy abierta comercial y financieramente, supone límites importantes al apoyo teórico de la propuesta EUI. Sus impulsores suponen que el Estado a través del Banco Central está en condiciones de sostener la tasa de interés de corto plazo en cualquier nivel que desee. Claro está, en ese caso y en condiciones de amplia movilidad de capitales, el tipo de cambio nominal no debería ser utilizado como un instrumento de política económica ni como un objetivo de la misma. Si la tasa de interés se convierte en un objetivo de política económica, en condiciones de libre movilidad de capitales, el tipo de cambio tiene que ser liberado de acomodarse al mismo. Sin embargo, a diferencia de los países centrales, en el caso de la economía argentina el tipo de cambio nominal y sus variaciones tienen importantes implicancias macroeconómicas. El elevado nivel de endeudamiento externo, la extranjerización de la economía y la elevada incidencia de las importaciones en la oferta agregada hacen que las variaciones en el tipo de cambio tengan fuertes repercusiones internas.

Por otra parte, surgen dudas en cuanto a los efectos que tendría la implementación de la propuesta sobre la demanda agregada. En principio, la adopción del programa implicaría una expansión de la demanda agregada importante, pues una masa significativa de personas que hoy no tienen ingresos (o tienen ingresos muy reducidos) pasarían a tenerlos. Esto incrementaría el nivel de consumo agregado y tendería a reducir las exportaciones e incrementar las importaciones, deteriorando el balance comercial. Evidentemente, como señalan los promotores de la propuesta, podría compensarse ese incremento de la demanda agregada con una reducción equivalente en otro componente de la misma. La pregunta sería cuál componente de la demanda habría que reducir. Nuevamente, la propuesta choca contra una de las restricciones macroestructurales de la economía argentina (lo cual no implica, insistimos, que sean inamovibles, aún en el corto plazo). Como tantos otros países periféricos y dependientes, la Argentina sufre del dilema de la incompatibilidad de los “equilibrios” internos y externos. El equilibrio de la balanza de pagos supone niveles de

---

<sup>19</sup> Con relación a las restricciones “estructurales” que señalamos, tales como la apertura comercial y financiera, cabe aclarar que simplemente las consideramos como “dadas” en una primera instancia. Precisamente, como esperamos quedará claro en el análisis que sigue, sólo si las suponemos inamovibles, estas condiciones inhabilitan, parcial o totalmente, las propuestas discutidas.

subutilización de la capacidad instalada importantes, o lo que es equivalente, niveles de desocupación de la fuerza de trabajo elevados. El programa de Estado como EUI chocaría contra esos límites, que se ven acrecentados por el hecho fundamental de que nuestra economía exporta productos básicos (alimentos y combustibles) y por ello cualquier incremento del consumo doméstico (cualquier movimiento hacia un “equilibrio” interno) supone un deterioro insostenible del “equilibrio” externo.

En tercer lugar, cabe analizar el efecto que tendría el establecimiento de un “piso” en la estructura salarial, establecido en este caso por el programa EUI. Si el salario del programa se establece por encima del mínimo actual, los salarios más bajos tenderían a incrementarse. Es de esperar que este movimiento ascendente en los salarios más bajos se traslade hacia arriba y se produzcan en el tiempo reajustes en los salarios nominales de todos los trabajadores.<sup>20</sup> Por otro lado, al existir una alternativa al desempleo abierto, se incrementaría la capacidad de negociación por parte de los trabajadores ocupados, lo cual les permitiría mejorar aún más sus niveles salariales y/o condiciones de trabajo. Ambos elementos contribuirían, a corto plazo, a redistribuir ingresos desde el capital al trabajo, reduciendo la tasa de rentabilidad. Esto sería seguido de una tendencia del capital a buscar otros territorios y/o actividades donde invertir más rentablemente. La salida del capital de los distintos sectores productivos tendería a reducir la oferta disponible de mercancías y, consecuentemente, a incrementar los precios (en particular en los sectores productores de bienes no transables). En el caso de las empresas que producen mercancías de alta transabilidad internacional, la suba de precios estaría limitada. De cualquier manera, en ambos casos se produciría un deterioro en el tipo de cambio real, tanto por la suba en el precio de los no transables, como por la caída en la rentabilidad en transables. Ambos movimientos traerían aparejados una tendencia a la apreciación del tipo de cambio real.<sup>21</sup> Si el tipo de cambio fuera flotante, esta tendencia se expresaría en una depreciación nominal (es decir, el dólar subiría), mientras que en un régimen de tipo de cambio fijo se haría presente a través de tensiones deflacionistas y de una incipiente pérdida de divisas.<sup>22</sup> En cualquier caso, ambos movimientos tenderían a recuperar la rentabilidad del capital. Nuevamente, la restricción externa se haría operativa antes de alcanzar el “pleno empleo”.

Por último, vale discutir un problema central que la propuesta EUI ignora: la funcionalidad del desempleo al desarrollo de la economía capitalista. Desde los tiempos de Marx es sabido que el desempleo cumple una función de disciplinamiento de los trabajadores por parte de los capitalistas. En tanto organización capitalista de la producción supone el trabajo alienado (es decir, sintéticamente, el trabajo de unos [trabajadores] es realizado a favor de otros [capitalistas]), los propietarios requieren de mecanismos diversos para forzar la actividad laboral. Entre otros, ocupa un lugar central el desempleo. Este actúa como un mecanismo de coerción y, por lo tanto, su

---

<sup>20</sup> Aunque es factible que el reajuste sea mayor en los niveles salariales más bajos y menor en la parte superior de la distribución de salarios. Esto redundaría en una reducción en la dispersión salarial.

<sup>21</sup> El tipo de cambio real se mide como  $\frac{tcn \cdot p^*}{p}$ , donde  $tcn$  es el tipo de cambio nominal,  $p^*$  el nivel de precios internacionales y  $p$  el nivel de precios internos.

<sup>22</sup> La caída en la rentabilidad reduciría el ritmo de acumulación y de crecimiento del empleo. Ambos movimientos tenderían a disminuir precios (por caída en la demanda agregada) y salarios (por incremento en el desempleo, inducido por la primera). Si las tensiones deflacionarias no permiten recuperar la rentabilidad del capital, el eventual agotamiento de las reservas de divisas forzaría una devaluación del tipo de cambio nominal.

“desaparición” o transformación en términos de un programa donde el Estado actúe como EUI reduciría significativamente la presión para la actividad laboral, acorde a las necesidades de las empresas. Este elemento establecería una limitación política clave en cualquier intento de alcanzar una suerte de “pleno empleo” de la fuerza de trabajo, aún bajo la forma de un programa tipo EUI, tal cual Kalecki ya había señalado (Kalecki, [1943] 1990). Una propuesta de ese tipo sería fuertemente enfrentada por los sectores empresariales, quienes verían limitada su capacidad de “extracción de esfuerzo”. Este es, en nuestra opinión, el más “rígido” límite estructural a la aplicación de un programa de Estado como EUI.

Como puede verse, los principales límites a la aplicación del esquema EUI en Argentina se derivan principalmente carácter dependiente y periférico de nuestra economía. Frente a esta opción, la propuesta de IC parece a primera vista como menos complicada desde el punto de vista macroeconómico, aunque bastante más compleja desde su implementación política.

En primer lugar, implica esencialmente una redistribución de ingresos desde los sectores más ricos de la población hacia los más empobrecidos. La cuestión central aquí es determinar el carácter de tal redistribución. Señalaremos dos alternativas entre muchas posibles a modo de ilustración.

Desde un punto de vista tradicional, la redistribución de ingresos desde los más “ricos” a los más “pobres” a través del IC supondría una expansión en el consumo agregado, pues se asume que los primeros tienen una mayor propensión marginal al ahorro que los segundos. Sin embargo, podría sugerirse que en términos globales la mayor parte del ahorro no se realiza en los hogares sino en las empresas y por ello una redistribución del ingreso personal supondría esencialmente una redistribución del consumo agregado, sin efectos importantes en su magnitud. En tal caso, podría asumirse que el IC no tendría efectos agregados de mayor significación. Alternativamente, podría sugerirse la aplicación de una redistribución de la renta de los “recursos naturales” o “monopolios naturales”. Si bien esto tendría efectos globales sobre la rentabilidad del capital, no tendría por qué reducir la misma por debajo del nivel promedio.

De cualquier manera, a pesar de esta aparente ventaja del IC sobre el programa de Estado como EUI, la propuesta del ingreso básico enfrentaría los mismos límites que la propuesta alternativa si en su implementación alterara los niveles de demanda agregada y/o, por su forma de financiamiento, modificara la rentabilidad de los sectores productores de bienes transables.

En términos de su factibilidad práctica, la principal desventaja del IC con relación al Estado como EUI es que, en lugar de suponer la creación de más riqueza a través de la expansión del déficit público (y por lo tanto de la expansión de la demanda agregada), el IC supone la redistribución de la riqueza social. Como siempre, la redistribución de ingresos enfrentará la oposición de quienes se sienten “propietarios” de los mismos. Por su parte, la propuesta EUI no enfrenta límites ideológicos, pues no supone la alteración de “derechos adquiridos”.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Obviamente, nos referimos al “derecho” que los propietarios de los medios de producción asumen tener sobre el excedente social, o el que los “ricos” reclaman sobre sus elevados ingresos. Claro está, tales “derechos” no son sino el reflejo de su posición de poder en la sociedad.

## Reflexiones finales

Las dos propuestas analizadas en el presente estudio tienen un objetivo común, la satisfacción de las necesidades básicas de la población, aunque difieren en los medios para alcanzarlo. Mientras el programa de Estado como EUI busca asegurar que todo aquel que busque un puesto de trabajo pueda conseguirlo (garantizando la percepción de un salario), el IC propone disociar el ingreso de las personas de su participación en el mercado de trabajo, asignando un monto a cada individuo por el solo hecho de ser ciudadano.

La propuesta de IC es más radical que la de EUI en cuanto a sus implicancias para el mercado de trabajo. Mientras la opción EUI supone el establecimiento de un nivel mínimo de salario (es decir, condicionada a la realización de una tarea), el IC establecería el derecho incondicional a un ingreso. Además, las personas no perderían ese ingreso al realizar una actividad remunerada, a diferencia de la propuesta de Estado como EUI. En consecuencia, el IC mejora aún más que la propuesta alternativa el poder de negociación de cualquier trabajador frente a un potencial empleador. Mientras en el caso del programa EUI, el Estado podría alterar las condiciones de trabajo en un empleo público para hacer más o menos apetecible un empleo en el sector privado, en el esquema IC tal opción no existiría. El potencial asalariado siempre tendría la opción de “vivir sin trabajar (asalariadamente)”. Claro está, el Estado siempre podría “graduar” el nivel de IC a fin de generar “incentivos” suficientes al trabajo asalariado. Los efectos del IC sobre los niveles salariales serían, sin embargo, contradictorios. Por una parte, los trabajadores tendrían mayor capacidad de negociar mejores salarios y/o condiciones de trabajo, lo cual en principio tendría un efecto general de incremento en los costos (directamente, o indirectamente a partir de las mayores dificultades para la “extracción de esfuerzo”). Sin embargo, los trabajadores también estarían en condiciones de aceptar niveles salariales más bajos (o jornadas de trabajo más reducidas, a salarios horarios fijos) pues sus ingresos serían un complemento del IC, y no la única fuente de ingresos. Esto podría redundar, eventualmente, en una reducción de los costos laborales y, por tanto, en un incremento de la rentabilidad. El efecto es a priori indeterminado.

Ambas propuestas comparten un diagnóstico que destaca la insuficiencia (en cantidad de beneficiarios y en el monto del subsidio) en la cobertura de la política social actual, principalmente debido a los requisitos de acceso. De todos modos, si bien ambas alternativas suelen aparecer como competidoras en la literatura, no parecería existir en principio ninguna incompatibilidad teórica. De hecho, tal como señala Harvey (2003), ambas políticas podrían ser complementarias, reforzándose mutuamente. Por ejemplo, si en función de su viabilidad política se quiere aplicar gradualmente una política de Ingreso Ciudadano, en el corto plazo podría priorizarse el acceso al derecho a los menores, que suele ser identificado como el grupo más vulnerable de la sociedad<sup>24</sup>.

Por otro lado, más allá de las diferencias teóricas y filosóficas del EUI y el IC, lo que parece quedar claro a partir de la discusión previa es que la política de empleo y social no debería estar disociada de la política macroeconómica. Si los objetivos de superar la pobreza y el desempleo no son tenidos en cuenta al momento de diseñar la política macroeconómica (en relación a otros objetivos como reducir la inflación, alcanzar el equilibrio de las cuentas públicas, aumentar el comercio exterior, etc.) las medidas de política social focalizadas solo actuaran como paliativos insuficientes (“parches”). La

---

<sup>24</sup> En Argentina y en América Latina, la mayoría de los menores son pobres y la mayoría de los pobres son menores.



pretensión de resolver los problemas de empleo y de la pobreza sólo a través de medidas que afecten exclusivamente a los desempleados y a los pobres parece estar condenada a alcanzar pobres resultados. Las propuestas analizadas comparten el supuesto de que la política social debe ser universal y no focalizada en ciertos grupos objetivo<sup>25</sup>.

Parecemos dirigirnos cada vez más hacia una sociedad dual, con un sector de la población que participa activamente tanto en la producción como en los sistemas de integración social, política y cultural; mientras que otro sector va debilitando progresivamente sus vínculos de integración social y económica. En este segundo grupo podemos ubicar a un número cada vez mayor de la población que busca trabajo sin encontrarlo (desocupados), o ya cansada de la búsqueda se retira del mercado de trabajo (trabajadores desalentados), o incluso aquellos que tienen un trabajo, pero cada vez en condiciones más precarias (sin aportes y/o cobertura social, inestable, de bajos ingresos). Frente a esta perspectiva, es central y necesario comenzar a discutir alternativas a los enfoques de políticas públicas que han demostrado un evidente fracaso en el combate al desempleo, la pobreza y la exclusión. Es cierto que las propuestas que hemos discutido en este trabajo suponen dar un gran salto en cuánto al enfoque desde donde debería darse la discusión. Este trabajo busca apuntalar ese debate para hacer posible aquello que es necesario.

Las dos propuestas discutidas en el presente texto sirven para repensar la cuestión social hacia el futuro. Cada una de ellas tiene ventajas y desventajas, pero apuntan hacia una propuesta más integradora, que incluya a la gran mayoría de la población dentro de los circuitos de consumo de la sociedad. No se trata de propuestas de máxima, sino de puntos de partida tendientes a solucionar la pobreza extrema. Queda pendiente la discusión de una mejor distribución de los ingresos generados por la sociedad (mejorarían sustantivamente si se opta por una distribución para financiar el ingreso ciudadano) y la creación de puestos de trabajo de mayor calidad.

## Referencias

- Cowling, S., Mitchell, W. y Watts, M. (2003). "The right to work versus the right to income," Centre of Full Employment and Equity (CofFEE), Working Paper No. 03-08.
- Forstater, M. (2001). "Unemployment in Capitalist Economies. A History of Thought for Thinking About Policy," Center for Full Employment and Price Stability (CFEPS), Working Paper No. 16.
- Greiner, D. y Demuijnck, G. (1998). "La sélectivité en sécurité sociale: éléments pour une interprétation normative," Comunicación a la 2<sup>da</sup> Conferencia Internacional de Investigación en Seguridad Social, Jerusalén.
- Harvey, P. (2003). "The Right to Work and Basic Income Guarantees: A Comparative Assessment," USBIG Discussion Paper No. 57.

---

<sup>25</sup> La focalización presenta varias limitaciones. Por un lado, existen significativas dificultades para identificar los grupos objetivo, ya que existen problemas de delimitación de los grupos y hay dificultades en la creación de barreras al acceso. Por otro lado, surgen diversas ineficiencias producto de los costos de administrar los programas, debido a la existencia de cierto *trade-off* entre una mayor precisión de la focalización y los costos de selección. En tercer lugar, el test de recursos supone en algunos casos procesos humillantes (demostrar tener ingresos inferiores al mínimo fijado para tener derecho a recibir la transferencia) que pueden provocar que los individuos prefieran renunciar a hacer valer sus derechos, transformándose la discriminación positiva en una discriminación negativa (Greiner y Demuijnck, 1998).

- INDEC (2004), "Incidencia de la pobreza y de la indigencia. Aglomerados de la Encuesta Permanente de Hogares con medición puntual," Informe de Prensa.
- Kalecki, Michal ([1943] 1990). "Political aspects of full employment," *Collected Works*, Kalecki, M. (1990), volume I, pp. 409-416.
- Keynes, J. M. ([1930] 1976). *A Treatise on Money*. Volumes I and II, New York: Harcourt, Brace & Company.
- Knapp, G. ([1924] 1973). *The State Theory of Money*. Clifton, NY: Augustus M. Kelly.
- Lerner, A. (1947). "Money as a Creature of the State," *American Economic Review* 37 (2), pp. 139-41.
- Raventós, D. (1999). *El derecho a la existencia*. Ed. Ariel, Barcelona.
- Shapiro, C. y Stiglitz, J. (1984). "Equilibrium Unemployment as a Worker-Discipline Device," in *New Keynesian Economics* (1998, volume 1), edited by Gregory Mankiw and David Romer. MIT Press.
- Tcherneva, P. (2004). "Job Income Guarantee?," USBIG Discussion Paper No. 79.
- Wray, R. (1998). *Understanding Modern Money. The Key to Full Employment and Price Stability*. Edward Elgar Publishing.
- Wray, R. (2003). "Currency Sovereignty and the Possibility of Full Employment," Center for Full Employment and Price Stability (CFEPS). Presentado en Argentina en el 6to. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET, agosto de 2003.