
¿Asegurar el empleo o los ingresos?

Una discusión para el caso argentino de las propuestas de ingreso ciudadano y empleador de última instancia¹

*Pablo Pérez, Mariano Féliz y Fernando Toledo**

Introducción

El régimen económico consolidado en Argentina durante los noventa estableció una situación de desocupación generalizada, precariedad en el empleo y elevados niveles de pobreza para gran parte de la población. En efecto, el balance social de la década pasada resulta decepcionante aún sin considerar el impacto de la crisis del régimen de convertibilidad. Al sobrevenir la crisis de la caja de conversión, a los efectos de contracción del empleo se agregó, en 2002, el fuerte impacto de la depreciación cambiaria sobre la inflación y, en consecuencia, sobre los ingresos reales de la población, provocando un deterioro adicional muy importante de las condiciones sociales (Frenkel, Damill y Maurizio, 2003). Se plantea así un cuadro de vulnerabilidad social de una gravedad sin precedentes y, con ello, un serio desafío para el futuro inmediato.

A pesar de que desde 2003 comienzan a mejorar los indicadores del mercado de trabajo argentino de la mano de un crecimiento económico sostenido, el panorama vigente se encuentra lejos del imaginario social optimista predominante treinta años atrás. En el horizonte temporal más inmediato, muchas familias visualizan como amenazas inminentes al desempleo, a los empleos de carácter precario, a la pobreza y a la exclusión social.

Por lo tanto, dos interrogantes esenciales motivaron la realización del presente trabajo: (i) ¿qué propuestas se están discutiendo para resolver los problemas del desempleo, la pobreza y la inseguridad en los ingresos en los países desarrollados?; y (ii) ¿cómo se relacionan estas propuestas con la situación argentina?

Las tendencias actuales en los países desarrollados se orientan en general a la

1 La versión original de este trabajo fue realizada en el año 2004 y los cálculos numéricos se refieren a ese período. Se agradecen los pertinentes comentarios de dos árbitros anónimos, así como de varios integrantes del Área Empleo y Políticas de Empleo del CEIL-PIETTE/CONICET.

* CEIL-PIETTE/CONICET, UNLP. Correo electrónico: pperez@ceil-piette.gov.ar, mfeliz@ceil-piette.gov.ar, ftoledo@ceil-piette.gov.ar.

focalización de las políticas sociales hacia los grupos más vulnerables. En lo referido al mercado de trabajo, apuntan a la “activación” de los seguros de desempleo mediante de la imposición de actividades a los desocupados (*workfare*), la instrumentación de políticas de oferta (formación, ayuda para la búsqueda de empleos) e incentivo a las empresas por medio de reducciones de sus costos laborales. En el caso latinoamericano, Solimano (2005) plantea que los tres pilares básicos de las políticas sociales han sido la prioridad atribuida al crecimiento como medio de reducción de la pobreza, la focalización de las políticas públicas y la creciente participación del sector privado en la prestación de los servicios sociales básicos.

Sin embargo, teniendo en cuenta los escasos resultados que han mostrado este tipo de políticas durante las décadas de los ochenta y noventa 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 cuanto a la situación argentina, cabe precisar que luego de una década de múltiples planes de sociales y de empleo focalizados² (muchos de ellos superpuestos, con bajo presupuesto y escasos resultados), en mayo de 2002, en una situación de grave crisis social, 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 a dos millones de beneficiarios a un año de haberse creado.

La creación del programa supuso un cambio fundamental en la lógica que había seguido la política social 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 tuvo una perspectiva global que contrastó con las políticas focalizadas implementadas hasta ese momento.

Pero la ambigüedad propia del programa (no es claro si se trata de un programa de empleo o ingresos, si requiere contraprestación o no, etc.) llevó a que surgieran diversos cuestionamientos. ¿Debería sostenerse en el tiempo el programa tal cual fue concebido? ¿Habría que “reorganizar el gasto social”, dado que ya no estarían presentes las condiciones que llevaron a su creación? ¿Debería ampliarse (universalizarse) su cobertura y pasar a un programa de sostenimiento de

2 Los programas sociales focalizados representan una modalidad particular de intervención pública en el marco de un modelo de política social que se entiende como compensatoria del ajuste y de los efectos de las reformas económicas estructurales. Abandonándose a ocupar una dimensión marginal de y posterior a la política económica, el modelo de políticas sociales focalizadas representa una concepción residual de la política social.

ingresos aún más amplio? De ser así, ¿es esto factible para un país como la Argentina?

Teniendo presente esta discusión, se analizan aquí dos propuestas que cuestionan las prescripciones tradicionales que pretenden dar respuesta al problema de la persistente y generalizada inseguridad en los ingresos de la población. En primer término, se examina la propuesta (sostenida en un enfoque teórico postkeynesiano) de colocar al Estado como empleador de última instancia (EUI). En segundo lugar, se plantean los ejes centrales de la propuesta de ingreso ciudadano (IC). Seguidamente, se contrastan ambas posturas buscando remarcar sus fortalezas y debilidades, así como sus similitudes y diferencias. Por último, se estudian las posibilidades y límites que presenta cada una de ellas en un país como Argentina.

1. Un empleo para todos. El Estado como empleador de última instancia³

El problema de la política (económica) es desarrollar una estrategia para el pleno empleo que no conduzca a inestabilidad, inflación y desempleo. El instrumento principal de tal política es la creación de una demanda de trabajo infinitamente elástica a un salario piso o mínimo que no dependa, ni a largo ni a corto plazo, de las expectativas de ganancias de las empresas. Puesto que solamente el gobierno puede divorciar la oferta de empleos del beneficio que genera emplear trabajadores, la demanda de trabajo infinitamente elástica debe ser creada por el gobierno.

Minsky (1986).

Las palabras de Minsky resumen el espíritu central de este programa: asegurar el pleno empleo sin que se desaten presiones inflacionarias. 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. El Estado actuaría en los hechos como empleador en última instancia (EUI) dando trabajo a todo aquel que lo desee.

El programa funcionaría como una especie de “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 empleos provistos por el Estado como EUI, mientras que en cuanto la actividad

3 Para la presentación de cada una de las dos políticas se intenta discutir la propuesta tal como fuera planteada por sus autores. Es decir puede aparecer una tensión en cuanto a los temas tratados en uno y otro caso, pero esto responde a la forma en que fue planteada la propuesta por los autores citados. Los partidarios del EUI buscan dar soporte económico a una propuesta ya conocida mientras que los defensores del Ingreso ciudadano argumentan desde el lado de la justicia de la medida.

económica mejorara y aumentara la demanda privada de fuerza de trabajo los trabajadores empleados en el programa EUI podrían abandonarlo cambiando su empleo por uno en el sector privado con mayores salarios. El EUI eliminaría la necesidad de un salario mínimo ya que el salario propuesto para el programa tomaría su rol: nadie estaría dispuesto a trabajar en el sector privado o en el sector público no EUI por un salario menor (optaría por emplearse en el EUI)⁴. Obviamente, aquellas personas cuyo salario de reserva se ubicara por encima del salario propuesto por el gobierno para un empleo EUI podrían rechazar la propuesta y permanecer como desempleados voluntarios. De esta manera, el país podría mantener una situación de pleno empleo con una combinación de empleo privado y público que fluctuaría de acuerdo con las decisiones de gasto del sector privado. El gasto en un programa EUI depende de las decisiones del sector privado, ya que el sector público sólo fija el monto del salario que va a pagar mientras que la cantidad de personas está determinada por el mercado⁵.

1.1 Una propuesta para Estados soberanos

Desafortunadamente, economistas y políticos están tan acostumbrados a pensar la operación de monedas no soberanas (patrón oro) que ellos tienen gran dificultad en comprender las posibilidades económicas de las naciones que operan con monedas soberanas.
Wray (2003).

La primera pregunta formulada por un economista tipo ante esta propuesta sería seguramente de dónde se obtendrían los recursos para financiar esta política de contratación masiva de trabajadores por parte del Estado. La respuesta será particularmente importante en casos como el argentino, donde existe una fuerte presión de los organismos financieros internacionales para mantener un presupuesto equilibrado como condición necesaria con el fin de garantizar el pago de los compromisos externos.

Lo importante es notar que la propuesta aquí discutida trasciende el ámbito puramente relacionado con el mercado de trabajo y no puede analizarse de manera aislada de la esfera monetaria. Respecto de 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 (1943 y 1947) y más recientemente desarrollada por Wray (1998). Este enfoque conduce a conclu-

4 Si bien el programa de empleo EUI supondría la creación de “empleo público”, no todo el empleo público sería, por supuesto, EUI. Se mantendría toda la estructura de gestión del Estado que operaría dentro de los cánones tradicionales del empleo público.

5 El EUI no reemplazaría la asistencia a personas imposibilitadas de trabajar por diferentes causas; es decir que los ingresos complementarios de las familias por diferentes programas sociales seguirán existiendo (Cowling, Mitchell y Watts, 2003).

siones muy diferentes de la teoría monetaria convencional con respecto a los orígenes y funciones del dinero, la política monetaria apropiada y la relación entre dinero y precios. Estas conclusiones permitirían dar una respuesta a la pregunta mencionada antes.

Según esta perspectiva el Estado tiene el poder no sólo de cobrar impuestos sino también de determinar el instrumento necesario para pagarlos. El Estado podría hacer que cualquier cosa sea aceptada de manera generalizada como dinero por el solo hecho de aceptarlo como medio para el pago de las obligaciones fiscales (Wray, 1998). Dado que el Estado emite moneda y la usa para comprar los bienes y servicios producidos por el sector privado, crea una demanda por parte de 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 deudas. El resto del público también la aceptará porque sabe que a su vez será aceptada por quienes tienen obligaciones fiscales.

Por otra parte, dado que el Estado posee el monopolio de la emisión monetaria, podría influir en su valor definiendo las condiciones bajo las cuales puede obtenerse. Además, según este enfoque el Estado no necesitaría ni cobrar impuestos ni pedir prestado (obtener dinero del sector privado) para gastar sino que sería el sector privado el que necesita dinero para poder pagar sus obligaciones fiscales. En virtud de que el público desea mantener algún dinero adicional al que requiere para pagar sus impuestos, el gobierno normalmente podría gastar más de lo que recauda (tener déficit) para satisfacer esa demanda adicional de moneda. Por ello, los déficits fiscales son aceptados por esta teoría como algo habitual o normal que hace al funcionamiento de las economías monetarias modernas (Wray, 1998).

Por último, 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. Entonces, a fin de sostener la tasa de interés el Estado deberá pedir prestado el dinero que él mismo ha gastado. En consecuencia, como señala Forstater (2001), pedir prestado sería un acto posterior al gasto del gobierno y no previo como argumentan los monetaristas. Para garantizar la viabilidad de este proceso sería necesario poseer una moneda soberana⁶ (Wray, 2003) lo que implica la no convertibilidad de la misma (es decir, que no exista la promesa del gobierno de cambiarla por oro o dólares a un tipo de cambio preestablecido). Por supuesto, podrán existir mercados de cambio en los cuales la moneda se compra y vende y en los cuales el gobierno podría participar para afectar su valor, pero

6 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.

para que la moneda sea soberana no debe ser un objetivo del Estado mantener su valor nominal en relación con otras monedas⁷.

No debe interpretarse que esta propuesta sostiene que el Estado puede gastar sin restricciones ni que niegue que el déficit público pueda tener efectos económicos indeseados. Lo que intenta rebatir son los argumentos ortodoxos usuales que indican que un déficit fiscal abultado conlleva indefectiblemente a la cesación de pagos por parte del Estado o que aumenta la tasa de interés o inhabilita al gobierno a colocar nueva deuda en el mercado para financiarse. Según los defensores de la propuesta aquí analizada esto no se aplicaría en general a naciones con moneda soberana.

1.2 EUI, políticas expansivas e inflación

Son varios los autores que cuestionan al programa EUI señalando que el mismo tipo de efecto (aumento del empleo) podría alcanzarse con una simple expansión fiscal o monetaria. Como lo importante para la creación de empleo, desde esta perspectiva, es el incremento de la demanda efectiva, se argumenta que sería equivalente reducir las tasas de interés o arrojar dinero desde helicópteros, que implementar esta clase de programas. Sin embargo, Mitchell y Wray (2005) advierten que un estímulo indiscriminado en la demanda agregada (producto, por ejemplo, de un aumento del gasto público en Defensa o una reducción de la tasa de interés) probablemente no genere los puestos de trabajo en los sectores donde más se los necesita (aquellos que demandan trabajadores con menores niveles de capacitación o pertenecientes a sectores de menores ingresos) y que, además, este estímulo indiscriminado podría tener efectos inflacionarios antes de alcanzar el pleno empleo⁸. En otras palabras, el programa difiere de las políticas keynesianas tradicionales en el sentido de que generaría el mínimo estímulo necesario en la demanda agregada para alcanzar el pleno empleo.

No obstante, aún siendo menor a un estímulo indiscriminado en la demanda agregada, podría ocurrir que el aumento en el consumo de los nuevos empleados en el sector público EUI generara inflación. No sólo la visión monetarista que entiende que la inflación es un fenómeno esencialmente monetario, sino también un enfoque más neokeynesiano como el de la curva de Phillips o el de la NAIRU (*Non-Accelerating Rate of Unemployment*) compartirían la idea de que algún nivel de desempleo es necesario para estabilizar salarios y precios. Frente a

7 Debe tenerse en cuenta que en la actualidad los bancos comerciales son los principales agentes de intermediación de pagos. Por ello cuando se compran y venden mercancías los montos pagados se acreditan en la cuenta bancaria del vendedor mientras que cuando se cobran impuestos esos montos se debitan de dichas cuentas. Esto significa que el Estado no tiene la necesidad de emitir moneda de carácter físico.

8 El pleno empleo es entendido aquí como la inexistencia de desempleo involuntario.

esto, la respuesta postkeynesiana es que el pleno empleo y la estabilidad de precios son compatibles debido a que la política del EUI actuaría como un ancla de precios. Dado que la mano de obra es una mercancía empleada directa o indirectamente en la producción de toda otra mercancía, el EUI ofrecería una forma de controlar su valor (el salario nominal) y así garantizar la estabilidad de precios. Por otro lado, el salario pagado en el programa EUI no competiría con el salario del sector privado (que sería relativamente mayor) lo cual contribuiría a hacer posible el pleno empleo sin inflación.

Detrás de esta discusión subyace un contraste teórico entre neoclásicos y postkeynesianos acerca de la funcionalidad y naturaleza del dinero en el seno de las economías monetarias modernas. Sintéticamente, en el enfoque neoclásico el nivel agregado de precios se encuentra determinado por el stock monetario y la inflación es consecuencia de un excesivo crecimiento de la oferta monetaria. La inflación es un fenómeno de demanda, lo que se asocia con situaciones de excesos de demanda en los mercados de bienes. Por el contrario, para la teoría postkeynesiana, ni el stock monetario determina el nivel de precios ni la tasa de crecimiento de la oferta monetaria determina la tasa de inflación. Según Lavoie (1992) la oferta monetaria es endógena ya que está determinada por la demanda de crédito y depende del nivel de producción, los precios y las tasas de interés. La oferta y demanda de crédito-dinero son fenómenos interdependientes. El instrumento de control del Banco Central no puede ser de cantidad sino que debe ser 'un precio', la tasa de interés⁹. Dado que la oferta monetaria sería endógena, no puede haber un exceso de oferta de dinero que redunde en presiones inflacionarias. Dentro de este enfoque la tasa de crecimiento de los salarios monetarios se convierte en el factor exógeno que explica el nivel de precios. Sin embargo, esto no necesariamente implica que los aumentos salariales constituyan la principal causa de la inflación. La mayoría de los postkeynesianos ven a la inflación como un conflicto originado a partir de la distribución de ingresos.

Los partidarios de la propuesta EUI proponen utilizar una política de amortiguación (*buffer stock*) para estabilizar el nivel de precios. La idea del *buffer stock* es que el gobierno intervendría comprando la mercancía cuyo precio quiere controlar cuando los precios de ésta tienden a caer y vendiendo cuando los precios tienden a elevarse.¹⁰ Esta intervención es útil para estabilizar el precio de una mercancía en particular. No obstante, los postkeynesianos sugieren que si la mercancía es una parte importante de la canasta básica de consumo o la misma entra

9 Debido a que el proceso de creación monetaria comienza con los nuevos créditos que se asignan a las firmas, el Banco Central debe reaccionar a esta creación en lugar de tomar su propia iniciativa (Lavoie, op. cit.). En consecuencia, el control de dicha institución sobre la base monetaria es indirecto y opera vía la tasa de interés exógena.

10 Esta es la política que normalmente usan los gobiernos para controlar, por ejemplo, el valor del dólar.

directa e indirectamente en casi todo tipo de producción, podría contribuir a estabilizar el nivel general de precios. La mejor elección para controlar la inflación sería intervenir estabilizando el precio de la fuerza de trabajo (el salario) ya que esa mercancía entra en la producción de todos los bienes y servicios y los salarios serían un componente importante del costo de producción. Por otro lado, si bien es cierto que al dejar de existir la amenaza de desempleo los trabajadores podrían intensificar sus demandas salariales, es probable que esto no suceda ya que los empresarios podrían contratar trabajadores EUI ofreciéndoles un sueldo sólo un poco mayor (permanecería el argumento del “ejército industrial de reserva” aunque ahora no se trataría de desocupados sino de trabajadores EUI). De esta manera, estaría controlado un aumento de precios originado en presiones salariales provocadas por la eliminación del desempleo.

De cualquier manera, el planteo sostenido por los postkeynesianos no es que la adopción de la propuesta del Estado como EUI estabilizaría por sí misma el nivel general de precios de la economía sino que su implementación no generaría presiones inflacionarias adicionales a las existentes.

2. Más allá del empleo.

La propuesta de ingreso ciudadano

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

La idea de un ingreso garantizado a todos los ciudadanos independientemente de la participación en el mercado de trabajo fue retomada en los EEUU a fines de los años 50 tanto por demócratas de izquierda como por economistas liberales, a efectos de buscar una solución a la pobreza reinante en un contexto de carencia dentro de un sistema de previsión social obligatorio. En Europa, la discusión se reanimó a comienzos de los ochenta, como consecuencia del aumento del desempleo y de la crisis del Estado de Bienestar.

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 la actualidad 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 sector más formal de la economía), lo que se ha denominado en la literatura “trabajadores pobres”¹¹.

11 El fenómeno de los “trabajadores pobres” no se manifiesta solamente en países pe-

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 que estén desempleados o no (le correspondería incluso al que no quiere trabajar); no importa si es rico o pobre y con quién conviva¹².

Algunas preguntas frecuentemente planteadas ante este tipo de propuestas nos ayudarán a conducir el análisis.

2.1 ¿Cuál sería su impacto en el mercado de trabajo?

En primer lugar, al no depender del ingreso laboral para subsistir, el IC permitiría un mayor poder de negociación por parte del trabajador para elegir un trabajo. Las personas serían más libres de decidir cómo y cuándo prestan su fuerza de trabajo a cambio de un salario, dado que no estarían presionados por la necesidad de cubrir ingresos esenciales. Podrían elegir alternativamente un trabajo comunitario, voluntario o doméstico. Al desvincular en cierta medida el trabajo del ingreso (mínimo) percibido, posibilitaría una valoración de cada trabajo por sus propiedades intrínsecas. De esta manera, quizás ayudaría a mucha gente a ejercer la actividad de preferencia aunque esté mal remunerada. Además, favorecería que trabajos no atractivos o peligrosos, que poca gente desea, aumentaran su remuneración. Es decir, aquí seguiría funcionando la lógica de mercado (incentivos salariales) pero agregando un elemento que mejoraría la posición negociadora de los trabajadores.

Por su parte, los jóvenes podrían permanecer más tiempo en el sistema educativo, retrasando su entrada al mercado de trabajo, y los trabajadores mayores tendrían más libertad para retirarse de él liberando puestos de trabajo. Asimismo, se incentivaría la reducción de algunas horas extra y tendería a caer el pluri-empleo.

Respecto del tema de los incentivos, las personas no lo perderían para trabajar (o para mejorar sus ingresos) ya que el ingreso básico es compatible con otros ingresos incluso aquellos provenientes del trabajo (es decir, las personas empleadas también cobrarían el ingreso básico).

riféricos sino que también se ha convertido en un problema de gran parte de los países centrales. Para una aplicación a la experiencia argentina reciente, ver el trabajo de Pérez, Saller y Panigo (2003).

12 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).

Ante la pregunta sobre si la implementación del IC reduce la oferta de trabajo o si fomenta la holgazanería, sus defensores argumentan que las personas no trabajan sólo para subsistir, de manera que al no afectar los incentivos al trabajo no es posible saber las consecuencias sobre la oferta de trabajo. En todo caso se crearían las condiciones para desarrollar un trabajo útil en otros ámbitos (doméstico, voluntario, etc.) con beneficios para toda la sociedad. Respecto de si fomenta el ocio, varios autores destacan que las sociedades modernas tienen un alto componente de ocio por parte de los ricos (muchos ricos no trabajan) y esto no se cuestiona mientras que sí se objeta cuando los que no trabajan son pobres. De esta manera, la única diferencia entre el ocio de los ricos y el de los pobres es que éstos últimos no pueden pagarlo. La crítica pierde su contenido moral y se vuelve económica y en cierta forma, clasista (Lo Vuolo, 1996).

Por otra parte, como el IC sería compatible con otras fuentes de ingreso (incluidos los ingresos provenientes del trabajo) contribuiría a evitar la trampa de la pobreza. En este sentido, la propuesta EUI podría 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, la autoestima, el gasto en transporte, la asignación de tiempo alternativa de actividades familiares como el cuidado de los niños, etc¹³.

2.2 Quién no quiera trabajar, ¿tiene derecho a percibir una asignación incondicional?

¿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 lado de la justicia. Su fundamento sería que aquella persona que no posee ingresos y riqueza, carece de libertad ya que, justamente por esa privación, es

13 Supongamos una jefa de hogar desocupada que cobra 150 pesos mensuales (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 a alguien que cuide a 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 contemplar 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.

dependiente y está sometida a voluntades ajenas. Esta persona sería incapaz de ejercer plenamente su ciudadanía por falta de independencia material.

Van der Veen y Van Parijs (1986) 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 con las curvas de compensación entre trabajo y café). Si se acuerda libremente este pacto, ¿se puede considerar 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 posibilitaría que las decisiones de las personas no se vean condicionadas por la necesidad de supervivencia.

Asimismo, los promotores del IC afirman que, 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 (o a aquellos que, por sus preferencias por el ocio, permiten que otros trabajen).

2.3 ¿Por qué los talentosos deben financiar a los que no lo son?

Esta pregunta surge de considerar que son aquellas personas más capacitadas y/o talentosas las que obtienen los escasos empleos disponibles en una sociedad. En este sentido ¿por qué razón no puede cada uno apropiarse plenamente del fruto de sus habilidades?

Siguiendo a Rawls, Raventós (1999) plantea que la distribución aleatoria de estos talentos es un activo común y, por lo tanto, la sociedad tiene derecho a regular las consecuencias colectivas de ese azar genético en base a criterios de justicia. ¿Por qué es un activo común? En primer lugar, porque sólo en sociedad el individuo puede sacar provecho de sus talentos: de poco le habría servido a Maradona tener la mejor zurda de la historia del fútbol si hubiera vivido en una isla desierta¹⁴. En segundo lugar, porque es la sociedad la que le asigna valor a esos talentos: Maradona podría haber vivido en sociedad pero si hubiera nacido en el siglo XVI, momento en el cual no se conocía el fútbol, no podría haber aprovechado sus habilidades. De esta manera, siguiendo la teoría de la justicia de Rawls, los individuos no tienen derecho a la plena apropiación privada de los rendimientos de sus talentos.

14 El ejemplo fue tomado de de Francisco y Raventós (2003).

2.4 El IC y la autorrealización personal

Aquellos que defienden el derecho (obligación) de trabajar argumentan que el trabajo permite el desarrollo de las capacidades del individuo que a su vez le permiten “realizarse” dentro de la sociedad. Sin embargo, en la práctica son muy pocas las personas que pueden elegir qué tipo de trabajo efectuar y de esta manera intentar su realización personal. Los partidarios del ingreso básico plantean que aquel eleva la seguridad de las personas, su autonomía y por lo tanto mejora su capacidad de elección sobre el proyecto de vida.

Mientras en las transferencias derivadas del Estado de bienestar la distribución de recursos favorecía la ética del trabajo, el ingreso básico es neutral al respecto. Al garantizar una cierta seguridad económica, permite que las personas puedan elegir los proyectos de vida, es decir pueden dedicarse a cualquier tipo de actividades, sean o no rentables para el mercado (o no realizar ninguna).

En suma, los partidarios del IC plantean que para poder ser ejercida plenamente la democracia necesita que los ciudadanos puedan elegir libremente. Para ello es condición necesaria poseer independencia económica. El ejercicio pleno de la libertad de elección se satisface cuando se logra cubrir plenamente las necesidades esenciales. En este sentido, el IC es una alternativa interesante para discutir, sobre todo si se considera que podría mejorar la independencia económica de gran parte de la población, justamente aquella que presenta más dificultades para ejercer plenamente sus derechos como ciudadano (los pobres, los desempleados, los trabajadores precarios, etc.).

Offe (1995) argumenta que el IC no puede ni debe pensarse como una fórmula para la fundación de un nuevo orden social sino que sería más honesto y realista argumentar en su favor en términos de una medida defensiva destinada a preservar y expandir nociones de justicia social en contra del retroceso del bienestar social.

3. Encuentros y desencuentros.

El Estado como EUI vs. 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 rasgos comunes. 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 apuntan a garantizar 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, ambas 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.

La mayoría de las críticas a la propuesta de IC advierten los problemas de incentivos asociados a la cobertura universal de esta clase de programas, específicamente señalan que podría atentar contra la ética del trabajo y exacerbar la dependencia ciudadana respecto del Estado. Otros cuestionamientos apuntan a que los trabajadores podrían esforzarse menos en su trabajo ya que las consecuencias financieras de viera afectada (Pressman, 2005).

Algunos economistas postkeynesianos advierten que la política de IC no se aparta de la lógica individualista inherente al enfoque neoliberal y a la idea de mercados competitivos restringidos por imperfecciones; destacan 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, op. cit.). A partir de esta concepción, la política de IC carecería 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, lo cual desvía la verdadera naturaleza del problema. Asimismo, esta medida 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.

De cualquier manera, la propuesta de Estado como EUI también puede ser cuestionada por “maquillar” el problema de fondo antes que resolverlo. Podría

señalarse que el EUI no es sino otro nombre para el desempleo y que en el mejor de los casos el programa inventa puestos de trabajo reemplazando el desempleo por subempleo en el sector público. Sawyer (2003) manifiesta que los empleos generados deberían proveer un producto útil pero este producto no debería ser necesario para el funcionamiento de la economía, dado que sólo se produciría en momentos en que se reduce la demanda agregada.

También queda abierta la cuestión de qué harían en el programa millones de trabajadores disponibles para trabajar¹⁵. Las actividades usualmente mencionadas en este tipo de propuestas incluyen, entre otras, al cuidado del medio ambiente y los espacios públicos, al mantenimiento de bibliotecas y escuelas, y la atención de enfermos, ancianos y niños; actividades que en su conjunto no parecen suficientes para emplear la totalidad de mano de obra disponible. Adicionalmente, podrían incluirse la capacitación y entrenamiento de los desocupados, como también un período destinado a la búsqueda de empleo en el sector privado.

Por otra parte, la propuesta de EUI asume que el desempleo involuntario es básica y primordialmente un problema de demanda efectiva insuficiente. De esta manera, niega la posibilidad de que el mismo sea instrumental al proceso de acumulación de capital. En efecto, si el desempleo fuera esencialmente un mecanismo de disciplinamiento (Marx, 1867; Bowles, 1985) clave para la generación de plusvalor y por tanto de plusvalor y ganancia, la propuesta EUI tropezaría con limitaciones muy fuertes en su implementación. La ausencia o fuerte disminución de la compulsión a trabajar podría conducir a una reducción en el plusvalor incompatible con la reproducción expandida del capital.

Por supuesto, la política EUI no podría resolver *per se* la falta de inversión privada que cíclicamente se produce en el marco del capitalismo. Es decir, si bien la caída en el empleo ligada a la reducción en el ritmo de acumulación de capital (inversión) es compensada por el Estado por medio de programas EUI, esto no sugiere que esta política pueda sostenerse ilimitadamente si no se recupera la acumulación. La inversión pública no es sustituta perfecta de la inversión privada por lo que la ausencia de la segunda podría, en el marco de las actuales relaciones sociales de producción, bloquear el crecimiento a mediano plazo. Por lo demás, la crisis capitalista (una de cuyas manifestaciones es la reducción en la acumulación de capital) no puede ser resuelta simplemente mediante el desplazamiento de la demanda agregada (de la inversión o consumo privado al gasto público). La solución estatal al problema del desempleo cíclico, podría conducir a una situación de estancamiento en tanto no provee soluciones al exceso de capital que se hace evidente en la crisis¹⁶.

15 Un tema secundario, aunque no irrelevante, es el cuestionamiento al problema administrativo involucrado al organizar, implementar y coordinar un programa de este tipo (Widerquist y Lewis, 1997).

16 En la crisis se hace evidente la imposibilidad de valorizar el volumen de capital exis-

4. El Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: ¿un paso hacia el IC o una propuesta acotada de Estado como EUI?

El objetivo de esta sección del trabajo es acercar la discusión de las propuestas analizadas a la situación concreta de la Argentina. En particular nos interesa compararlas y contrastarlas con el programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD). Luego de una breve discusión conceptual, presentamos una serie de cálculos simples que buscan indagar la viabilidad económica de pasar del programa JJHD a políticas universales como las analizadas aquí (Estado como empleador en última instancia e ingreso ciudadano) considerando las restricciones que podrían enfrentarse en una economía como Argentina para llevar adelante ese proceso.

El objetivo original del PJJHD fue garantizar la inclusión social a toda la población¹⁷ en una coyuntura signada por una crisis económica y social sin precedentes (fuerte caída del PBI, desempleo de más de 20%, pobreza superior al 55%). En sus considerandos, el decreto 565 manifiesta “la necesidad de universalizar urgentemente el Plan Jefas y Jefes de hogar, con el fin de asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas”. De esta manera, la cobertura del plan se expande rápidamente de algo más de quinientos mil beneficiarios en mayo de 2002 a más de dos millones un año después.

A pesar de las numerosas ambigüedades que presenta el plan (no se define si es un programa de empleo o de sostenimiento de ingresos, pretende ser universal pero el acceso está condicionado, requiere contraprestación laboral pero en muchos casos ésta no se cumple) la magnitud de beneficiarios involucrada supone un cambio profundo respecto de la política social y de empleo anterior. Por primera vez un programa de empleo y/o de transferencia de ingresos alcanza una proporción tan importante del total de trabajadores desocupados.

Teniendo en cuenta la masividad del programa, algunos autores postkeynesianos (Wray, 2003; Tcherneva, 2004) lo señalan como un ejemplo -aunque acotado- de la propuesta de Estado como EUI. Sin embargo, en la práctica el programa presenta diferencias con la propuesta postkeynesiana, principalmente el hecho de que no participan en él todo aquel que quiera hacerlo. Además, 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,

tente. Esto significa que el capital no puede obtener los niveles de rentabilidad requeridos. La masa de ganancia es insuficiente en relación con el capital adelantado y por ello éste aparece como excesivo.

17 Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Argentino 565/02.

el programa JJHD estaría actuando como una suerte de seguro de desempleo masivo. Recordemos que a mediados de 2004¹⁸ sólo cobraban seguro de desempleo 67.330 trabajadores que representaban menos del 3% del total de los desocupados.

Aunque suele resaltarse el alto costo del programa, su ineficiencia (relación costo-beneficio) y el hecho de que desincentiva la búsqueda de empleo, también queremos 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 positivo 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 3700 millones de pesos se obtendría un aumento del PIB de 9990 millones y teniendo en cuenta que de ese incremento se cobraría un 21% de IVA, la recuperación impositiva sería equivalente a un 50% del costo total del programa (considerando que existen artículos que tributan menos IVA y 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 “sociales”, podemos comparar el monto asignado al programa PJJHD 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). Cetrángolo y Jiménez (2003) comparan la importancia del PJJHD dentro del presupuesto público con otras erogaciones fiscales. Los autores destacan los montos otorgados en diversos incentivos tributarios, los llamados “gastos tributarios”, es decir aquellos ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo diferente al general con el objeto de promocionar diferentes actividades o zonas o contribuyentes. El monto correspondiente a 2004 ronda los 10.500 millones (2.5% del PBI), algo menor al correspondiente a 2002 y 2003 (2.8% del PBI) pero que representa alrededor de tres veces el presupuesto del PJJHD.

A partir del PJJHD podría haberse iniciado un movimiento en el sentido de expresar definitivamente el concepto que el programa llevaba en sí mismo: una redistribución universal del ingreso a todos los ciudadanos cualquiera fuese su situación en la producción (MTSS, 2003). Sin embargo, ese no fue el camino elegido. El monto del subsidio (fijo en \$150 pesos desde su creación) fue perdiendo precipitadamente valor real y desde hace un tiempo ya no se realizan

18 Fecha de la primera versión de este trabajo.

incorporaciones y sólo se aceptan las bajas, abandonándose el perfil universalista que tuvo el programa en sus orígenes. De esta manera, parece haberse perdido una oportunidad histórica de cambiar la forma de hacer políticas sociales en nuestro país: la posibilidad de extender la cobertura del PJJHD avanzando hacia un programa más amplio tal como alguna versión acotada del ingreso básico (disponible para menores de 18 años, el ingreso de participación de Atkinson¹⁹, etc.) o bien redefiniendo sus objetivos hacia una política del Estado como empleador de última instancia.

Aunque nuestra visión general es que optar por alguno de estos caminos requeriría una masa de recursos que implicaría superar la actual estrategia de política económica, a continuación presentaremos algunas estimaciones generales de la magnitud aproximada de ambas alternativas²⁰.

4.1 Una propuesta de Estado como EUI para Argentina

Para efectuar un cálculo de la propuesta postkeynesiana en 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 desocupados²¹, 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 EUI²².

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 mer-

19 El ingreso de participación fue propuesto originalmente por Atkinson (1993) y se esboza como una forma especial de ingreso ciudadano sujeto a la obligación de trabajar en actividades socialmente útiles (Groot y van der Veen, 2002).

20 Para una discusión detallada de las restricciones macroeconómicas particulares de la actual estrategia de política económica, ver Félix y Pérez (2005).

21 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.

22 El criterio utilizado para computar estos valores (i.e. el precio de una canasta básica total para un adulto equivalente en diciembre de 2003) se basa en consideraciones puramente personales, ya que los postkeynesianos no sugieren la adopción de ninguna medida en particular.

cado 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.

En definitiva, el gasto anual involucrado al garantizar un empleo-EUI para los 5.660.200 potenciales beneficiarios sería de 15.731 millones de pesos²³. 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.

4.2 ¿Cuánto costaría el ingreso ciudadano en nuestro país?

Como alternativa a la propuesta EUI, podría pensarse en disociar los ingresos de la participación en el mercado de trabajo por medio de alguna modalidad de ingreso básico universal²⁴. 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 (universal vs. focalizada)²⁵.

Decidimos aquí 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 con datos del INDEC, en la Argentina viven 36.260.130 personas, las cuales corresponden a un total de 29.105.725 de adul-

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

24 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.

25 Nuevamente, los cálculos aquí presentados son preliminares y simplemente ilustrativos del punto que se pretende analizar: la viabilidad económica del IC en el caso argentino.

tos equivalentes²⁶. Según esta estimación de la población “objetivo”, un ingreso ciudadano que tienda a cubrir las necesidades alimentarias básicas de toda la población (de acuerdo con el INDEC, 106,88 pesos por adulto equivalente en junio de 2004) 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 de la propuesta de IC es si la misma puede ser viable en nuestro país. Gargarella (1995) previene acerca del especial cuidado que debe acompañar a propuestas como las de ingreso ciudadano para poder “traducirlas” adecuadamente a contextos como el argentino. En primer lugar, generalmente suelen contar con un menor grado de “abundancia relativa” que los países desarrollados por lo que la cantidad de recursos distribuibles tienden a ser menores. En segundo lugar, las situaciones de urgencia son mucho mayores que las existentes en los países centrales. Adicionalmente, la riqueza suele estar más concentrada, lo que hace que el número de individuos a proteger sea relativamente más alto que en las sociedades desarrolladas. Finalmente, la estructura institucional en los países menos desarrollados suele encontrarse menos articulada y resultar más frágil o menos estable. En síntesis, las propuestas que se hagan deben tomar en cuenta la fragilidad institucional en la que van a insertarse y las especiales dificultades que van a tener para sostenerse (Gargarella, op. cit.).

En América Latina, la propuesta más afín es el Programa de Garantía de Ingreso Mínimo de Brasil (proyecto de ley aprobado por el Senado de Brasil en diciembre de 1991), no pensado específicamente como un ingreso ciudadano sino como un impuesto negativo a los ingresos, por el cual toda persona de 25 años o mayor cuyo ingreso mensual no supere los U\$S 165 dólares tendría el derecho de recibir el 30% de la diferencia entre su ingreso y ese límite. El proyecto autoriza al gobierno a modificar ese porcentaje hasta el 50% conforme a la disponibilidad de fondos, como también a introducir el derecho gradualmente comenzando por las personas de mayor edad²⁷.

26 “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).

27 Para una discusión detallada sobre esta propuesta en el caso brasileiro, ver los trabajos de Lavinás (2004) y Matarazzo Suplicy (2002).

Podemos realizar, para el caso argentino, 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 anuales²⁸. Esto es equivalente al costo de 57.300.948 canastas básicas, es decir 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 rico²⁹. 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 de este punto, podría decirse que la medida se presenta a priori como económicamente viable en tanto es factible sin alterar los niveles de inversión y gasto público actuales. Ello sería cierto siempre y cuando se asumiera que la oferta monetaria es endógena y que la redistribución de ingresos tiene efectos esencialmente expansivos.

En cuanto a la primera cuestión, la naturaleza endógena de la oferta monetaria implica la invalidez del denominado “efecto Keynes” según el cual una

28 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.

29 Si como señalamos al pie de la 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.

reducción suficiente de los salarios nominales terminaría restaurando el equilibrio en el mercado de trabajo por medio de la mayor inversión que resulta de la caída en la tasa de interés derivada de la retracción en la demanda de dinero motivo de la transacción. Cuando la oferta monetaria es endógena y nos situamos en el seno de una economía monetaria moderna, donde el dinero no es sólo un numerario sino que afecta las decisiones reales, la deflación salarial no solamente no asegura la eliminación del desempleo a través del efecto Keynes sino que constituye una fuente de inestabilidad sistémica y un mecanismo de redistribución regresiva del ingreso que puede repercutir negativamente sobre la producción y el empleo.

Por otro lado, el supuesto detrás de la dinámica inversora es que el efecto expansivo de la redistribución de ingresos compensa el efecto depresivo de la caída en la masa de ganancias. En efecto, siguiendo a Kalecki (1943) la masa de beneficios depende de la inversión y el consumo capitalista. La inversión por su parte depende de la tasa de ganancia y el crecimiento de la economía. En consecuencia, si bien una caída en el consumo capitalista podría tender a deprimir la masa de ganancias y por lo tanto las tasas de ganancia, una redistribución de ingresos hacia los no propietarios conduciría a una expansión de la producción nacional que podría, al menos, compensar el efecto anterior. Por otra parte, podría sugerirse que, tal como lo señalan los modelos con funciones de ahorro *a la Kaldor*, la caída en el ingreso de los sectores más ricos reduciría el nivel de inversión al caer los niveles de ahorro. Sin embargo, esta apreciación ignora el hecho fundamental de que en la economía capitalista la mayor parte del verdadero ahorro, el que financia la inversión, aparece bajo la forma de ganancias retenidas por las empresas y por lo tanto no tiene en general como destino el consumo suntuario de los más ricos. En efecto, siguiendo a Kalecki podemos señalar que la inversión es financiada fundamentalmente por la oferta de fondos internos (ahorro corporativo). En consecuencia, una reducción en el consumo capitalista no afectaría el ahorro empresarial, dejando inalteradas las decisiones de inversión de las empresas.

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

5. La macroeconomía y las restricciones estructurales 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, una economía capitalista dependiente y periférica. Ello supone que nuestra economía enfrenta un conjunto de condicionamientos (no necesariamente insalvables) que podrían afectar la factibilidad de estas propuestas³⁰. Comenzaremos por la propuesta de Estado como EUI.

En primer lugar, el hecho de que Argentina tenga en la actualidad una economía bastante 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 podría 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. Sin embargo, en comparación con los países centrales, en el caso de la economía argentina el tipo de cambio nominal y sus variaciones tienen mayores efectos sobre la macroeconomía. 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. Este límite lleva a cuestionar el propio concepto de estado soberano que atraviesa la propuesta EUI pues aún sin el régimen convertible, el Estado argentino podría no estar en condiciones de emitir libremente dinero como se requiere (Cibils y Lo Vuolo, 2004). La restricción externa opera en Argentina como un límite a la capacidad del Estado de manejar el valor del dinero con los instrumentos propuestos (tasa de interés).

Segundo, cabría preguntarse qué margen hay para alterar el tipo de cambio real según los deseos de los hacedores de política económica y con objetivos de pleno empleo. La propuesta del EUI implica que al administrar la tasa de interés podría llevarse a niveles suficientemente (y arbitrariamente) bajos. Como contrapartida el nivel del tipo de cambio nominal tendería a elevarse. Si esto ocurre,

30 Con relación a las restricciones estructurales que señalamos, tales como la apertura comercial y financiera, cabe aclarar que simplemente las consideramos 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.

ceteris paribus, el tipo de cambio real se elevaría promoviendo el nivel de empleo privado (Frenkel y Rapetti, 2004). Es decir, que la política de EUI podría ser concurrente con la política de tipo de cambio real elevado actualmente vigente en nuestro país. Sin embargo, podría cuestionarse la viabilidad de la alteración del tipo de cambio real de manera sostenible sin caídas insostenibles (social y políticamente) del salario real (Shaikh, 2002).

Por otra parte, surgen dudas en cuanto a los efectos que tendría la implementación de la propuesta de EUI sobre la demanda agregada. En principio, la adopción del programa implicaría una expansión por demás 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 macro-estructurales de la economía argentina (lo cual no implica, insistimos, que sean inamovibles, aún en el corto plazo). Como tantos otros países periféricos y dependientes, Argentina sufre el dilema de la incompatibilidad de los equilibrios internos y externos. El equilibrio de la balanza de pagos supone niveles de subutilización de los recursos disponibles, 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 externo³¹.

En cuarto 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 trabajadores³². Por otro lado, al existir una alternativa al desempleo abierto, se incrementaría la capacidad de nego-

31 En la actualidad (2006) habiéndose recuperado fuertemente el nivel de actividad económica luego de la crisis de 2001 -ubicándose en niveles de plena utilización de la capacidad instalada de capital físico- permanecen elevados los niveles de desocupación (parcial y/o total) de la fuerza laboral.

32 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.

ciación 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. Lo seguiría 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 real³³. 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 por medio de tensiones deflacionistas y de una incipiente pérdida de divisas³⁴. 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, realizado en 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 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. Dicho 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 notoriamente enfrentada por los sectores empre-

33 El tipo de cambio real se mide como $tcn.p^*/p$, donde tcn es el tipo de cambio nominal, p^* el nivel de precios internacionales y p el nivel de precios domésticos.

34 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.

sariales, quienes verían limitada su capacidad de “extracción de esfuerzo”. Este es, en nuestra opinión, el límite estructural más rígido a la aplicación de un programa de Estado como EUI³⁵.

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

Desde un punto de vista tradicional, la redistribución de ingresos desde los más “ricos” a los más “pobres” por el 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 por medio 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 sus propietarios. Por su parte, la propuesta EUI no enfrenta límites ideológicos pues no supone la alteración de “derechos adquiridos”³⁶.

35 Por supuesto que este límite también se presenta en las economías desarrolladas.

36 Obviamente, nos referimos al derecho que los propietarios de los medios de producción asumen 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.

6. Reflexiones finales

Aún cuando difieren en los medios para alcanzarlo, las dos propuestas analizadas en el presente estudio tienen un objetivo común: la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Mientras el programa de Estado como EUI trata de 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 mejoraría 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 atractivo 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 supone 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 el mismo diagnóstico, destacando la insuficiencia de la política social actual. 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), dichas políticas podrían ser complementarias y reforzarse mutuamente.

Por otro lado, más allá de las diferencias teóricas y filosóficas del EUI y el IC, lo que comparten ambas propuestas es que la política social (y de empleo) no debería estar focalizada en ciertos grupos considerados prioritarios³⁷.

37 Greiner y Demuijnck (1998) plantean varias limitaciones vinculadas a la focalización.

Parece que nos dirigimos 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 otro sector va debilitando progresivamente sus vínculos de integración social y económica. En este segundo grupo podemos ubicar una cantidad cada vez mayor de la población que busca trabajo sin encontrarlo (desocupados), o la ya cansada de la búsqueda que se retira del mercado de trabajo (trabajadores desalentados), o incluso la de 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 del desempleo, la pobreza y la exclusión. Es cierto que las propuestas que hemos discutido aquí suponen un gran salto en cuanto al enfoque desde donde debería darse la discusión. Este trabajo busca apuntalar ese debate para hacer posible aquello que es necesario.

Las dos propuestas 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.

El ejercicio numérico realizado para Argentina genera algunas dudas acerca de su viabilidad (principalmente política) dada la gran cantidad de personas y recursos involucrados en la implementación de una política de este tipo.

Además, optar por un programa más amplio requeriría de recursos tales que superarían los límites impuestos por la actual estrategia de política económica. Recordemos que el manejo de las cuentas públicas fue central para lograr, y lo es aún para mantener, los equilibrios macroeconómicos básicos.

Sin embargo, Argentina ya ha demostrado que puede implementar y sostener un programa masivo de ingresos para las familias aún en una situación

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 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).

económica desfavorable como la vivida en los momentos inmediatos a la devaluación.

Para concluir, queremos destacar que el debate de estas propuestas puede contribuir a la reflexión acerca de qué constituye trabajo útil en nuestra sociedad, ya que dejaría de ser solamente el mercado el que decide qué trabajo se realiza y cuál no. La moral tradicional estigmatiza el no-trabajo, sin embargo, un concepto más amplio de trabajo podría incluir múltiples actividades que hoy son consideradas ociosas.

Referencias

- Bowles, S. (1985), "The production process in a competitive economy: Walrasian, Neo-Hobbesian and Marxian models," *American Economic Review* 75(1): 16-36.
- Cetrángolo, O. y J. P. Jiménez (2003), "El gasto social y el programa jefes y jefas de hogar desempleados", mimeo.
- Cowling, S., W. Mitchell and M. Watts (2003), "The right to work versus the right to income," Centre of Full Employment and Equity (CofFEE), Working Paper núm. 03-08.
- De Francisco, A. y D. Raventós (2003), "¿Por qué interesa Rawls a la izquierda?," *Viento Sur* 67: 85-91, Universidad de Cataluña: Barcelona.
- Féliz, M. y P. Pérez (2005), "Macroeconomía, conflicto y mercado laboral. El capital y el trabajo detrás de la política económica argentina posconvertibilidad", Tercer Seminario de Discusión Intensiva de Investigaciones "Mercado de Trabajo e Instituciones Laborales Post-Devaluación", Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Buenos Aires.
- 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 núm. 16.
- Frenkel, R. y M. Rapetti (2004), "Políticas macroeconómicas para el crecimiento y el empleo", OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Frenkel, R., M. Damill y R. Maurizio (2003), "Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa", Serie Financiamiento del Desarrollo 135, CEPAL, Santiago.
- Gargarella, R. (1995), "El ingreso ciudadano como política igualitaria", en Lo Vuolo, R. (comp.), *Contra la exclusión: la propuesta de ingreso ciudadano*. Miño y Dávila editores – CIEPP, Buenos Aires.
- Greiner, D. y G. Demuijnck (1998), "La sélectivité en sécurité sociale: éléments pour une interprétation normative", Comunicación a la *Segunda Conferencia Internacional de Investigación en Seguridad Social*, Jerusalén.

- Groot, L. y R. van der Veen (2002), "Pistas en el debate sobre el ingreso básico en los Países Bajos", en van der Veen, R., L. Groot. y R. Lo Vuolo (eds.): *La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*. Miño y Dávila editores – CIEPP – Red Renta Básica, Buenos Aires.
- Harvey, P. (2003), "The right to work and basic income guarantees: A comparative assessment", USBIG Discussion Paper núm. 57.
- INDEC (2004), "Incidencia de la pobreza y de la indigencia. Aglomerados de la Encuesta Permanente de Hogares con medición puntual", Informe de Prensa.
- Kalecki, M. ([1943] 1990), "Political aspects of full employment", *Collected Works*, Kalecki, M. (1990), vol. I: 409-416.
- Keynes, J. M. ([1930] 1976), *A treatise on money*, vol. I y II. Harcourt, Nueva York.
- Knapp, G. ([1924] 1973), *The State theory of money*, Clifton, Nueva York.
- Lavinás, L. (2004), "Exceptionality and paradox in Brazil: from minimum income programs to basic income", 10th BIEN Congress.
- Lavoie, M. (1992), *Foundations of post keynesian economic analysis*, Edward Elgar, Londres.
- Lerner, A. (1943), "Functional finance and the federal debt", *Social Research* núm. 10(1): 38-51.
- Lerner, A. (1947), "Money as a creature of the State", *American Economic Review* núm. 37(2): 312-317.
- Lo Vuolo, R. (1996), *La economía política del ingreso ciudadano*, Miño y Dávila editores – CIEPP, Buenos Aires.
- Matarazzo Suplicy, E. (2002), "De la renta mínima a la renta básica en Brasil. La reciente evolución de un instrumento de combate a la pobreza y a la desigualdad", mimeo.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003), "Plan jefas y jefes de hogar desocupados. Un año de gestión: mayo 2002- mayo 2003".
- Minsky, H. (1986), *Stabilizing an unstable economy*, Yale University Press, Boston.
- Mitchell, W. y R. Wray (2005), "Full employment through job guarantee: a response to critics", Centre of Full Employment and Equity (CoffEE), Working Paper núm. 39.
- Offe, C. (1995), "Un diseño no productivista para las políticas sociales," en Lo Vuolo, R. (comp.), *Contra la exclusión: la propuesta de ingreso ciudadano*. Miño y Dávila editores – CIEPP, Buenos Aires.
- Pérez, P., G. Saller, G y D. Panigo (2003), "Trabajadores pobres. ¿Bajos salarios o subutilización de la fuerza de trabajo?", *Anales 6to. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, Buenos Aires.
- Pressman, S. (2005), "Income guarantees and the equity-efficiency trade-off", *Journal of Socio Economics* núm. 34: 83-100.
- Raventós, D. (1999), *El derecho a la existencia*, Ariel, Barcelona.
- Sawyer, M. (2003), "Employer of last resort: could it deliver full employment and price stability?", *Journal of Economic Issues* núm. 37(4): 881-908.

- Shaikh, A. (2002), "Productivity, capital flows, and the decline of the Canadian dollar: an alternate approach", New School University.
- Solimano, A. (2005), "Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales", *Revista de la CEPAL* núm. 87: 45-60
- Tcherneva, P. (2004), "Job income guarantee?", USBIG Discussion Paper núm. 79.
- van der Veen, R. and P. Van Parijs (1986), "A capitalist road to Communism", *Theory and Society* núm. 15: 635-655.
- Widerquist, K. y M. Lewis (1997), "An efficiency argument for the guaranteed income", Jerome Levy Economics Institute, Working Paper núm. 212.
- Wray, R. (1998). *Understanding modern money: the key to full employment and price stability*, Edward Elgar, Londres.
- Wray, R. (2003). "Currency Sovereignty and the Possibility of Full Employment," Center for Full Employment and Price Stability (CFEPS), Working paper núm. 28. *Sexto Congreso Nacional de Estudios del Trabajo (ASET)*, Buenos Aires.