

Agustín MARIO

**EL ENFOQUE DEL EMPLEADOR DE ÚLTIMA INSTANCIA PARA EL
PLENO EMPLEO Y LA ESTABILIDAD DE PRECIOS**

Un análisis de su viabilidad económica a partir del caso argentino (2003-2015)

Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales

**Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires**

Director: Alejandro ROFMAN

Co-directora: Florencia MÉDICI

Buenos Aires

2018

Resumen

La estrategia para luchar contra la pobreza en la Argentina durante la era kirchnerista se basó, a grandes rasgos, en dos ejes centrales. Por un lado, tuvo lugar una significativa expansión de la seguridad social. Por el otro, se implementaron políticas “keynesianas” de estímulo a la demanda agregada junto con políticas del lado de la oferta para capacitar a los trabajadores y, así, aumentar su empleabilidad. Entre 2003 y 2015, la pobreza se redujo casi a la mitad, y buena parte de estos resultados pueden ser atribuidos a la expansión de la seguridad social, junto a la indexación de los beneficios. Por su parte, la inclusión a través del mundo del trabajo también parece haber sido exitosa. La tasa de desempleo oficial alcanzó al 5,9 por ciento en el tercer trimestre de 2015, su nivel más bajo en casi tres décadas, en lo que constituiría una situación –al menos- próxima a la ocupación plena.

Esta tesis examina, en primer lugar (capítulo 2), si el aumento del empleo observado durante la era kirchnerista ha sido compartido a través de la población en edad laboral y encuentra que la expansión no parece haber sido suficiente para generar oportunidades de empleo entre los trabajadores de menor calificación –quienes típicamente se encuentran fuera de la fuerza laboral y, por lo tanto, no son contabilizados como oficialmente desempleados-. Entre 2003 y 2015, los mercados laborales en la economía argentina se basaron en un *buffer stock* “pequeño”, de alrededor de 255 mil desempleados con educación secundaria completa (junto con los factores que determinan el flujo de trabajadores con secundaria completa hacia la fuerza laboral) para estabilizar salarios y, por ende, precios. De aquí la necesidad de aumentar el stock de trabajadores disponibles para el sector privado y, así, amortiguar los efectos del ciclo económico sobre el valor de la moneda.

A partir de estos hallazgos preliminares, la tesis analiza (capítulo 3) la propuesta de colocar al Estado como Empleador de Última Instancia (en adelante ELR, por su sigla en inglés). Sintéticamente, el gobierno contrataría a todos aquellos que estén dispuestos a emplearse al salario del programa.

En líneas generales, la literatura ha puesto en duda la viabilidad económica del programa. Las economías en desarrollo, periféricas, o pequeñas y abiertas, como la Argentina, tendrían limitaciones o restricciones que dificultarían o directamente impedirían la implementación de una garantía de empleo. En particular, el costo fiscal que implicaría el programa estaría más allá de las posibilidades de financiamiento del gobierno. Aún si se pudiera pagar –o si se financiase mediante un déficit fiscal-, un programa ELR sería inflacionario, operando ya sea a través de la demanda, los costos y/o la restricción externa. Además, las actividades realizadas en el marco del programa no podrían considerarse genuinamente trabajo; y, se trataría de un esquema, al menos, difícil de administrar. Por otro lado, los beneficios de una garantía de empleo podrían lograrse a través de un Ingreso Ciudadano (IC), sin los impactos negativos –en términos de la coerción a la participación laboral- impuestos por el ELR.

El problema del financiamiento proviene de la ampliamente aceptada (y errónea) idea de que el dinero es un recurso escaso. Argumentamos (capítulo 3) que Argentina cuenta con su propia moneda inconvertible y, por lo tanto, puede comprar todo aquello denominado en pesos. Esto incluye, por supuesto, a los trabajadores involuntariamente desempleados.

El riesgo inflacionario surge como consecuencia de no comprender la capacidad del estado para fijar exógenamente un precio. Argumentamos (capítulo 4) que, bajo un ELR, el pleno empleo no sólo no sería necesariamente inflacionario, sino que puede incluso utilizarse como una herramienta de control de la inflación. Lo que es más importante, el desempleo ya no podría usarse para estabilizar la tasa de inflación y la posición de cuenta corriente.

Sostenemos (capítulo 5) que en una economía monetaria es necesario generar incentivos a la participación en la fuerza laboral o, lo que es lo mismo, mecanismos –no solamente voluntarios- para que se produzcan los bienes y servicios que la moneda (el ingreso) pretende comprar. No obstante, a diferencia de muchos de los defensores del IC, sostenemos que ambas políticas son complementarias: una garantía de ingreso es necesaria para aquellos que no pueden o no deben trabajar.

El análisis a nivel teórico es complementado con una estimación de los potenciales efectos económicos del ELR sobre la economía argentina (capítulo 6). Simulado dentro del ciclo económico histórico, se muestra que el ELR permitiría mantener (permanentemente) el pleno empleo, pagando un salario mínimo vital, sin comprometer significativamente el control del valor de la moneda. Además, el ELR impediría que la restricción del balance de pagos implique (como lo hace en la actualidad) la existencia de trabajadores involuntariamente desempleados.

Incluso si estuviéramos de acuerdo en que la política ELR se puede pagar y puede utilizarse para controlar la inflación, habría todavía cuestiones no menores a ser abordadas vinculadas con la implementación del programa en la práctica. Como ilustra el Programa de Ingreso Social con Trabajo (capítulo 7), un ELR parcial, es posible diseñar el programa de modo que los trabajadores lleven a cabo actividades socialmente útiles, contribuyendo así a la ampliación del significado del trabajo.

Entre 2003 y 2015, la Argentina ha avanzado decididamente en la garantía de un ingreso a los que no pueden o no deben trabajar. Un ELR, una alternativa de política a nuestro alcance, permitiría complementar estos avances, al asegurar el acceso a un ingreso a todas aquellas personas que así lo deseen a, al menos, vender su tiempo al gobierno.

Abstract

The strategy to fight against poverty in Argentina during the Kirchner era was based, broadly speaking, on two central axes. On the one hand, there was a significant expansion of social security. On the other hand, "Keynesian" policies were implemented to stimulate aggregate demand together with supply-side policies to train workers and, thus, increase their employability. Between 2003 and 2015, poverty was reduced by almost half, and a large part of these results can be attributed to the expansion of social security, together with the indexation of benefits. For its part, inclusion through the labor market also seems to have been successful. The official unemployment rate reached 5.9 percent in the third

quarter of 2015, its lowest level in almost three decades, in what would constitute a situation -at least- close to full employment.

This dissertation examines, first (chapter 2), whether the increase in employment observed during the Kirchner era has been shared through the working-age population and finds that the expansion doesn't seem to have been enough to generate employment opportunities among the lowest-skilled workers - who are typically outside the labor force and, therefore, are not counted as officially unemployed. Between 2003 and 2015, labor markets in the Argentine economy were based on a "small" buffer stock of around 255 thousand unemployed with full secondary education (together with the factors that determine the flow of secondary-educated workers into the labor force) to stabilize wages and, therefore, prices. Hence the need to increase the stock of workers available to the private sector and, thus, cushion the effects of the economic cycle on the value of the currency.

Based on these preliminary findings, the dissertation analyzes (chapter 3) the proposal to place the State as Employer of Last Resort (hereinafter ELR). Synthetically, the government would hire all those who are willing to work at the program's wage.

In general, the literature has questioned the economic viability of the program. Developing, peripheral, or small and open economies, such as Argentina, would have limitations or restrictions that would hinder or directly impede the implementation of an employment guarantee. In particular, the fiscal cost that the program would imply would be beyond the possibilities of government financing. Even if it could be paid -or if financed through a fiscal deficit-, an ELR program would be inflationary, operating either through demand, costs and/or the external constraint. In addition, activities carried out under the program could not be genuinely considered work; and, it would be a scheme, at least, difficult to administer. On the other hand, the benefits of an employment guarantee could be achieved through a Citizen Income (CI), without the negative impacts - in terms of coercion to labor participation - imposed by the ELR.

The financing problem comes from the widely accepted (and erroneous) idea that money is a scarce resource. We argue (chapter 3) that Argentina has its own

nonconvertible currency and, therefore, can buy everything denominated in pesos. This includes, of course, involuntarily unemployed workers.

The inflationary risk arises as a consequence of not understanding the capacity of the state to exogenously fix a price. We argue (chapter 4) that, under an ELR, full employment not only would not necessarily be inflationary, but could even be used as a tool to control inflation. More importantly, unemployment could no longer be used to stabilize the inflation rate and the current account position.

We hold (chapter 5) that in a monetary economy it is necessary to generate incentives for participation in the labor force or, what is the same, mechanisms - not only voluntary- so that the goods and services that the currency (income) are pretend to buy are produced. However, unlike many of the defenders of the CI, we argue that both policies are complementary: an income guarantee is necessary for those who cannot or should not work.

The analysis at the theoretical level is complemented with an estimation of the potential economic effects of the ELR on the Argentine economy (chapter 6). Simulated within the historical economic cycle, it is shown that the ELR would allow to (permanently) maintain full employment, paying a living minimum wage, without significantly compromising the control of the currency's value. In addition, the ELR would prevent the balance of payments constraint from implying (as it currently does) the existence of involuntary unemployed workers.

Even if we agreed that the ELR policy can be paid and can be used to control inflation, there would still be no minor issues to be addressed related to the implementation of the program in practice. As illustrated by the Social Income with Work Program (chapter 7), a partial ELR, it is possible to design the program so that the workers carry out socially useful activities, thus contributing to the broadening of the meaning of work.

Between 2003 and 2015, Argentina has decidedly advanced in guaranteeing an income to those who cannot or should not work. An ELR, a policy alternative within our reach, would allow us to complement these advances, by ensuring access to income for all those who wish to, at least, sell their time to the government.

Índice

Prefacio.....	9
Capítulo 1. Introducción.....	11
Capítulo 2. ¿Puede una expansión económica generar empleo para todos? Evidencia de la era kirchnerista.....	19
2.1 Introducción.....	19
2.2 Evaluación de las condiciones generales del mercado laboral.....	23
2.3 Condiciones del mercado laboral para trabajadores de baja calificación e implicancias espaciales.....	25
2.4 Los potencialmente empleables.....	42
2.5 Conclusión.....	54
Capítulo 3. Pleno empleo para controlar el valor de la moneda: el enfoque del empleador de última instancia.....	60
3.1 Introducción.....	60
3.2 Los fundamentos teóricos: el enfoque cartalista sobre el dinero y los impuestos.....	61
3.3 Opciones de política frente al desempleo y la inflación: reglas de cantidad y reglas de precio.....	66
3.4 La alternativa del empleador de última instancia.....	73
3.5 Conclusión.....	78
Capítulo 4. Ocupación plena a través de una garantía de empleo en Argentina: un análisis de la literatura.....	80
4.1 Introducción.....	80
4.2 ¿Tiene el gobierno una restricción presupuestaria?.....	81
4.3 ¿Es inflacionario el pleno empleo?.....	82
4.4 Restricción externa.....	91
4.5 ¿Qué harían los trabajadores?: el significado del trabajo y tipos de empleos del ELR.....	100
4.6 Administración y gestión del ELR.....	105
4.7 Conclusión.....	106

Capítulo 5. Aspectos económicos del ingreso ciudadano.....	108
5.1 Introducción.....	108
5.2 El derecho al ingreso.....	108
5.3 El problema de la inseguridad de ingresos: el enfoque del ingreso ciudadano.....	110
5.4 Objetivos del ingreso ciudadano: una canasta básica de bienes y servicios sin condicionalidades de participación.....	115
5.5 El ingreso ciudadano no garantiza que se produzcan los bienes y servicios cuya adquisición pretende asegurar.....	119
5.6 Conclusión.....	127
Capítulo 6. Simulando la implementación de un programa de empleador de última instancia para Argentina 2003-2015.....	130
6.1 Introducción.....	130
6.2 El modelo.....	132
6.2.1 Construcción de variables y las identidades.....	133
6.2.2 Ecuaciones estimadas.....	138
6.3 El ELR en el modelo.....	147
6.4 Simulación del ELR dentro del ciclo económico histórico (2003-2015)....	152
6.4.1 Efectos macroeconómicos.....	153
6.4.2 Impactos presupuestarios del programa ELR simulado.....	162
6.4.3 Efectos sobre el sector externo y los mercados laborales.....	164
6.5 Conclusión.....	169
Apéndice A: Regresores de la primera etapa.....	170
Apéndice B: Impacto directo de la implementación del ELR sobre el salario no-ELR.....	171
Apéndice C: Tasas de interés nominales versus reales.....	172
Apéndice D: Las ecuaciones de precio y salario versus el modelo NAIRU.....	173
Capítulo 7. Ampliando el significado del trabajo: el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja como un empleador de última instancia limitado.....	176
7.1 Introducción.....	176
7.2 La política social en la economía argentina post-convertibilidad.....	178

7.3 Descripción general del Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja.....	182
7.4 Evaluación de datos agregados.....	189
7.5 ¿En qué medida es el PRIST un programa de empleador de última instancia?.....	210
7.6 Discusiones en torno al PRIST: ¿economía social o empleo público?.....	212
7.7 Conclusión.....	223
Capítulo 8. Conclusión.....	225
Referencias bibliográficas.....	230

Prefacio

Este trabajo es producto de una investigación que llevé adelante entre 2014 y 2018. Mi relación con la temática de esta tesis, las controversias en torno a las posibilidades de la economía argentina de alcanzar el pleno empleo a través de un programa de empleador de última instancia (ELR, por su sigla en inglés), se remonta a los primeros meses de 2012, cuando comenzaba a vislumbrar los principales “resultados” de mi Tesis de Maestría. En ella, realicé una primera aproximación a la evolución de la política social en el período 2003-2011. En particular, analicé el impacto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) sobre distintas dimensiones centrales para las condiciones de vida de la población. Sin lugar a dudas, la AUH representó un avance significativo en la medida en que completó un sistema de asignaciones familiares que garantiza un ingreso a, prácticamente, la totalidad de los niños y adolescentes menores de 18 años que habitan en la Argentina, independientemente de las características de sus padres. En la misma línea, operaron: por un lado, la ampliación de la cobertura del sistema jubilatorio, el cual, a través de las distintas moratorias, permitió el acceso a un ingreso a los adultos mayores; y, por el otro, la implementación de pensiones no contributivas para las personas con discapacidad. Por lo tanto, durante la era kirchnerista, el gobierno argentino llevó adelante un verdadero cambio de paradigma en lo que tiene que ver con la política social, ya que instrumentó un sistema de políticas que garantiza ingresos a los que no pueden trabajar –los “discapacitados”-, y a los que no “deben” trabajar –los niños y los adultos mayores-. Sin embargo, aún luego de la implementación de esta batería de políticas, una cantidad no menor de personas continúa en situación de privación social –bajo la línea de pobreza, esto es, no cuenta con un nivel de ingresos suficiente para cubrir sus necesidades básicas-. Esta fue, quizás, la principal conclusión de la Tesis de Maestría y fue, también, lo que me llevó a investigar sobre propuestas de política para superar el problema de la inseguridad de ingresos, aún relevante para la economía argentina.

En este contexto, me adentré en el análisis del enfoque del empleador de última instancia para el pleno empleo y la estabilidad de precios. En términos simples, bajo un ELR el gobierno anunciaría un salario y contrataría a todas las personas que quisieran trabajar a dicho salario. A grandes rasgos, son tres las principales objeciones que suelen plantearse respecto del enfoque del ELR. En primer lugar, ¿cómo se pagaría el programa? En segundo lugar, ¿no generaría inflación? Y, en tercer lugar, ¿cómo se gestionaría un programa masivo de empleo? A lo largo del trabajo, intenté responder estos –y algunos otros– interrogantes, considerando muy especialmente las especificidades de las economías “pequeñas y abiertas”, “en desarrollo”, y/o “periféricas” –tales los términos que suelen utilizarse para referirse a la economía argentina–.

Con este trabajo, pretendo contribuir al debate sobre el futuro de la economía argentina –y de las condiciones de vida de quienes vivimos en ella–, desde el convencimiento de que es necesario profundizar los avances alcanzados durante el kirchnerismo a través de mejores políticas, lo cual no constituye, por supuesto, sólo una cuestión técnica o “académica”.

Capítulo 1. Introducción

Entre 2003 y 2015, tuvo lugar, en la Argentina, una significativa expansión de la seguridad social para los niños y adolescentes, los adultos mayores, y las personas con discapacidad, a través de la incorporación de nuevos componentes – tanto contributivos como no contributivos- a los sistemas de asignaciones familiares, y de jubilaciones y pensiones (Bertranou y Maurizio, 2012; Rofman y Olivieri, 2011). De este modo, quedó conformado un sistema de seguridad social que, prácticamente, garantiza un ingreso a todos aquellos que no deben y/o no pueden trabajar, independientemente de la vinculación de los miembros del hogar al que pertenecen con el mundo del trabajo (Mario, 2013). En tanto, para la población en edad laboral, se aplicaron políticas “keynesianas” de estímulo a la demanda agregada junto con políticas del lado de la oferta para capacitar a los trabajadores y, de ese modo, incrementar su empleabilidad (Neffa, 2012). A través de esta combinación, se procuraba alcanzar el pleno empleo.

De hecho, entre 2003 y 2015, la pobreza disminuyó prácticamente a la mitad. Más fuerte aún resultó la reducción de la pobreza extrema -o indigencia-, la cual disminuyó en casi tres cuartas partes durante el mismo período. De modo que, al menos en términos de sus efectos sobre la pobreza, puede afirmarse que la estrategia mostró resultados positivos. Una parte importante de las mejoras evidenciadas pueden atribuirse a la ampliación de la seguridad social, en conjunto con la actualización de los montos pagados (Mario, 2017a). Al mismo tiempo, la expansión de la economía parece haber impactado positivamente sobre la situación del mercado laboral (Beccaria y Maurizio, 2012). La tasa de desempleo oficial alcanzó un mínimo en prácticamente tres decenios, llegando, en el tercer trimestre de 2015, al 5,9 por ciento de la población activa. Varios analistas consideran estos niveles de desempleo consistentes con una situación, cuando menos, cercana al pleno empleo (Ferrer, 2014; Gerchunoff y Rapetti, 2016).

En esta investigación, en primer lugar, nos preguntamos si el incremento de la ocupación ha sido compartido a través de la fuerza laboral y encontramos que el mercado de trabajo -que supuestamente llegó a alcanzar una situación próxima a la ocupación plena- no parece haber sido exitoso en generar oportunidades de empleo para los trabajadores sin educación secundaria –quienes típicamente se encuentran fuera de la fuerza laboral y, por lo tanto, no son contabilizados como oficialmente desempleados-.

Sobre la base de estos hallazgos preliminares, la tesis analiza una propuesta que cuestiona las prescripciones tradicionales para dar respuesta al *problema de la persistente y generalizada inseguridad de ingresos de la población*, la de colocar al Estado como Empleador de Última Instancia (en adelante ELR, por su sigla en inglés) (Minsky, 1965 y 1986; Mitchell, 1998; Mosler, 1995 y 1997-8; Wray, 1997 y 1998). Sintéticamente, bajo un ELR, el gobierno anunciaría el salario del programa y contrataría a todas aquellas personas dispuestas a trabajar a cambio de dicho salario.

Varios autores¹ analizaron, desde la crisis de 2001-2002 en adelante, la factibilidad (y deseabilidad) de implementar un programa ELR en la economía argentina. En líneas generales, esta literatura ha puesto en duda la viabilidad económica del programa. Las economías en desarrollo, periféricas, o pequeñas y abiertas, como la Argentina, tendrían limitaciones o restricciones que dificultarían o directamente impedirían la implementación de una garantía de empleo. En particular, el costo fiscal que implicaría el programa estaría más allá de las posibilidades de financiamiento del gobierno. Aún si se pudiera pagar –o si se financiase mediante un déficit fiscal-, un programa ELR sería inflacionario, operando ya sea a través de la demanda, los costos y/o la restricción externa. Además, las actividades realizadas en el marco del programa no podrían considerarse genuinamente trabajo; y, se trataría de un esquema, al menos, difícil de administrar². Por otro lado, los beneficios de una garantía de empleo

¹ Ver Amico (2012), Amico et al. (2012), Cibils y Lo Vuolo (2004), Fiorito (2012), Lo Vuolo (2004 y 2010), Pérez y Féliz (2010), Pérez, Féliz y Toledo (2004 y 2006).

² Aquí resumimos las principales objeciones de la literatura a la implementación de un ELR en Argentina; en el capítulo 4 detallamos cada uno de estos argumentos y los analizamos críticamente.

podrían lograrse a través de un Ingreso Ciudadano (IC), sin los impactos negativos –en términos de la coerción a la participación laboral- impuestos por el ELR.

En esta línea, la tesis discute aspectos clave acerca del programa: ¿es posible financiar un programa de garantía de empleo universal?; ¿no sería inflacionario?; ¿qué tareas harían específicamente los trabajadores del programa?; ¿cómo se administraría un programa masivo de empleo?; y, ¿podrían alcanzarse las metas del ELR implementando un IC?

La *hipótesis* central que guiará la investigación es que la economía argentina puede operar continuamente con pleno empleo y, simultáneamente, controlar el valor de la moneda a través de un programa de ELR. Desde el derrumbe de la caja de conversión en 2002, la Argentina cuenta con su propia moneda inconvertible y, en consecuencia, puede adquirir cualquier cosa que tenga un precio expresado en pesos. Esto incluye, por supuesto, a los trabajadores involuntariamente desempleados. Además, en el marco de un ELR, el pleno empleo puede, incluso, utilizarse como una herramienta de control de la inflación. Esta es, precisamente, la principal ventaja del ELR sobre el IC. El Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST)-Argentina Trabaja, un ELR limitado, muestra que el programa puede diseñarse procurando que los trabajadores realicen tareas socialmente útiles, contribuyendo de este modo a la ampliación del significado del trabajo.

A pesar de los significativos avances, el problema de la inseguridad de ingresos no ha sido resuelto en la Argentina (Beccaria y Maurizio, 2012; Mario, 2015), y, en relación a esto, la literatura ha reconocido la relevancia del debate sobre las garantías universales (Beccaria y Maurizio, 2010 y 2014). En este sentido, la importancia de analizar la viabilidad económica del ELR en la economía argentina no puede exagerarse.

La tesis se organiza como sigue. En el capítulo 2 nos preguntamos si el aumento del empleo ha sido compartido por toda la población en edad laboral. Primero proveemos una visión general de las condiciones de empleo durante la expansión kirchnerista. Como se esperaba, hay al menos evidencia superficial de que las mejoras alcanzaron a todos. Luego examinamos varias razones para

dudar de este escenario optimista. En particular, la brecha de tasas de empleo entre quienes no finalizaron el secundario y el resto de los grupos educacionales se ha ampliado. De modo más importante, encontramos que de los más de 3,2 millones de nuevos puestos trabajo creados entre 2003 y 2015, 3,3 millones fueron para la mitad de la población que al menos terminó la secundaria – dejando una destrucción neta de más de 100 mil empleos para la otra mitad del mismo grupo poblacional que no completó la secundaria-. Luego proveemos un cálculo detallado de los que identificamos como “potencialmente empleables” – esto es, la población que podría estar dispuesta a trabajar si tuviera ofertas laborales disponibles-. Encontramos que podría haber tantos como 3,7 millones de personas potencialmente empleables, la gran mayoría de los cuales no están contabilizados como desempleados y quienes por lo tanto no fueron beneficiados por el incremento del empleo que tuvo lugar durante el kirchnerismo. Además, el grado de sub-utilización de la fuerza de trabajo sólo se redujo en el Gran Buenos Aires (GBA), lo cual pone en cuestión la capacidad de una expansión generalizada para proveer empleos en las regiones que más los necesitan. Concluimos que es poco probable que el crecimiento económico, por sí solo –sin importar qué tan robusto-, genere un número suficiente de puestos de trabajo para todos los que podrían querer trabajar. Del análisis se desprende, entonces, que para alcanzar el pleno empleo es preciso que el gobierno implemente un programa de creación directa de empleo, que “contrate desde abajo”. Argumentamos que políticas laborales activas deben ser utilizadas para complementar las políticas “keynesianas” de manejo de la demanda de modo de proveer oportunidades laborales para los menos calificados.

Si bien los gobiernos en la Argentina han perseguido los objetivos económicos primarios de pleno empleo y defensa del valor de la moneda³, en las últimas

³ Al menos desde la reforma de la Constitución Nacional de 1994, el estado nacional ha establecido que debe garantizar el derecho al trabajo, al tiempo que debe defender el valor de la moneda. El derecho al trabajo se encuentra consagrado en los artículos 14, 14 bis y 75 inciso 19, así como también en los artículos 23, 24 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos con jerarquía constitucional, según el artículo 75 inciso 22. Simultáneamente, la defensa del valor de la moneda es, según el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional, una atribución del Congreso.

décadas han adoptado combinaciones de política monetaria y fiscal que implican elegir entre inflación y desempleo. Tal elección no tiene en cuenta la posibilidad de alcanzar ambos objetivos simultáneamente. En el capítulo 3, el análisis se centra en una opción de política enteramente diferente en la que el gobierno asume el rol de empleador de última instancia, eliminando el desempleo involuntario, mientras controla el valor de la moneda, influyendo sobre el tamaño del pool de trabajo suplementario ELR propuesto. No obstante, un programa ELR podría enfrentar una dura oposición, ya que requiere que el déficit presupuestario federal no sea un objetivo al comienzo del año fiscal. Es más, conlleva la posibilidad de déficits persistentes (e incluso crecientes). Por ejemplo, según Pérez et al. (2006), si el gobierno hubiera empleado, en el cuarto trimestre de 2003, 5,7 millones de nuevos servidores públicos a 231,61 pesos por mes, esto hubiera requerido un nuevo gasto de 15,7 mil millones de pesos. Restando de esta suma el gasto en el programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD), que en ese momento era de 3,7 mil millones de pesos anuales, el neto era de 12 mil millones de pesos de déficit anual (alrededor del 3 por ciento del producto bruto interno de aquel momento). Por lo tanto, el capítulo 3 se enfocará primero en explicar por qué el miedo a los déficits per se es injustificado⁴.

En los últimos años ha habido un número de evaluaciones críticas de la viabilidad económica del programa ELR para el caso particular de la economía argentina. En el capítulo 4, discutimos las que creemos son las principales críticas que se han hecho respecto de la factibilidad de que la economía argentina alcance simultáneamente el pleno empleo y la estabilidad de precios a través de una garantía de empleo, las cuales resumimos como sigue: el ELR ignora los impactos sobre las finanzas públicas en el largo plazo impuestos por la restricción presupuestaria del gobierno (RPG); el ELR generaría presiones inflacionarias –el

⁴ Una vez que se comprenden los fundamentos teóricos (los "anteojos" a través de los cuales observamos la economía) del ELR, muchas de las limitaciones señaladas para su implementación en la Argentina caen por su propio peso. En el último párrafo de la Teoría General, Keynes advertía: "las ideas de los economistas...tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree. En realidad, el mundo está gobernado por poco más que esto. Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto...tarde o temprano, son las ideas,,las que presentan peligros, tanto para mal como para bien" (Keynes, [1936]2005:314-315).

programa incrementa el empleo estimulando la demanda agregada, funcionando como cualquier política “keynesiana” y, por lo tanto, está sujeta a una restricción NAIRU (tasa de desempleo que no acelera la inflación, por su sigla en inglés) de algún tipo-; las tensiones sobre el nivel de precios podrían deberse también a los efectos del ELR sobre el mercado de trabajo –la estructura salarial- y/o la restricción externa; el ELR es otro nombre para el desempleo –reemplaza el desempleo por empleo precario- e implicaría problemas logísticos sustanciales generados por las fluctuaciones cíclicas de la participación en el programa.

Otros críticos argumentan que todos los beneficios del ELR podrían ser alcanzados con un IC, sin los impactos negativos impuestos por el ELR en términos de la coerción al trabajo. Consideramos este tema en el capítulo 5. El diagnóstico del IC coincide con el del ELR en que, para enfrentar la inseguridad de ingresos propia de las economías modernas, la política pública debe brindar algún tipo de garantía universal a toda la población. Sin embargo, a diferencia de la garantía de empleo, el IC pretende asegurar un estándar de vida adecuado proveyendo recursos monetarios suficientes a todos los miembros de la sociedad. La distinción clave –que se relaciona a su vez con el modo en que el IC y el ELR construyen el problema de la inseguridad de ingresos- es que el ingreso básico pretende desacoplar la relación ingreso-trabajo observada en las economías modernas, sosteniendo que la justicia económica y la libertad requieren que los recursos sean provistos a las personas sin la obligación de trabajar. En este capítulo, argumentamos que el IC implicaría un deterioro significativo del valor de la moneda. No obstante, a diferencia de muchos de los defensores del IC, sostenemos que ambas políticas son complementarias: una garantía de ingreso es necesaria para aquellos que no pueden o no deben trabajar.

De modo consistente con la mirada de las finanzas funcionales (Lerner, 1943), para un gobierno con control soberano de su moneda son los efectos económicos del programa los que deben servir como criterio para juzgar la política, no los déficits fiscales que puedan (o no) resultar, per se. Majewski y Nell (2000), y Fullwiler (2003, 2005 y 2013) realizaron simulaciones del ELR utilizando el *Fair Model* (FM), un modelo econométrico de la economía norteamericana, elaborado desde la década de los 1970s (Fair, 2018). El objetivo del capítulo 6 es proveer,

por primera vez, una estimación de los potenciales efectos económicos de un programa ELR sobre la economía argentina. Para esto, el ELR es simulado dentro de un modelo econométrico de la economía nacional. Las dos primeras secciones discuten el modelo y cómo el programa ELR es incorporado al mismo, respectivamente. La siguiente sección provee una discusión de las simulaciones usando la política ELR en el modelo para el período 2003-2015. Simulado dentro del ciclo económico histórico, se muestra que el ELR permitiría mantener (permanentemente) el pleno empleo, pagando un salario mínimo vital, sin comprometer significativamente el control del valor de la moneda. Además, el ELR impediría que la restricción del balance de pagos implique (como lo hace en la actualidad) la existencia de trabajadores involuntariamente desempleados.

Ahora bien, incluso si estuviéramos de acuerdo en que la política ELR se puede pagar y puede utilizarse para controlar la inflación, habría todavía cuestiones no menores a ser abordadas respecto de complejidades logísticas y administrativas. En el capítulo 7, evaluamos detalladamente la experiencia del Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST), implementado en el marco de la línea de política social Argentina Trabaja, hacia agosto de 2009. La experiencia del PRIST –un ELR parcial- permite abordar las críticas respecto de la capacidad de gestionar un programa de creación directa de empleo, incluyendo aquellas vinculadas con la capacidad de emplear a los trabajadores del programa en actividades útiles. Contrariamente a lo sostenido por la literatura, el PRIST amplía lo que constituye trabajo útil en nuestra sociedad. Además, antes que asociarse a la masividad del programa, las dificultades administrativas del PRIST surgen paradójicamente por no constituir una garantía de empleo de carácter universal. En pocas palabras, la principal diferencia con el modelo de garantía de empleo es que se trata de un programa condicionado, con una inscripción por tiempo limitado y, lo que es más importante, incluye a una cantidad de personas muy reducida –en relación al “tamaño” del problema que pretende abordar-.

La tesis cierra con el capítulo 8, el cual ofrece un breve resumen y las conclusiones. Argumentamos que la Argentina ha avanzado decididamente en la garantía de un ingreso a los que no pueden o no deben trabajar. Una garantía universal de empleo, una alternativa de política a nuestro alcance, permitiría

complementar estos avances, al asegurar –independientemente de la fase del ciclo económico- el acceso a un ingreso a todas aquellas personas en edad laboral –y condiciones de trabajar- dispuestas a, al menos, vender su tiempo al gobierno.

Capítulo 2. ¿Puede una expansión económica generar empleo para todos? Evidencia de la era kirchnerista⁵

2.1 Introducción

Luego de finalizado el segundo período presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, es tiempo de hacer un balance del impacto que ha tenido sobre las oportunidades del mercado laboral. El crecimiento económico durante la expansión de la era kirchnerista ha sido robusto. Tal vez lo más importante, la expansión parece haber movido exitosamente a la economía hacia, sino el pleno, al menos un elevado nivel de empleo. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la tasa de desempleo oficial ha caído al 5,9 por ciento en el tercer trimestre de 2015, el nivel más bajo en casi tres décadas; específicamente, desde octubre de 1987, cuando la tasa de desempleo abierto alcanzaba al 5,7 por ciento de la población activa. La tendencia de largo plazo a la caída de los salarios reales que comenzó a mediados de los 1970s se ha detenido. De hecho, el poder adquisitivo del salario promedio de la economía argentina subió hasta niveles que no se veían desde hace, por lo menos, dos décadas. El salario promedio real ha aumentado 55 por ciento desde 2003, el período más largo de aumento sostenido al menos desde 1950 (González, 2011). Aunque pueden variar las explicaciones acerca de las causas que se encuentran detrás de las presiones inflacionarias, son varios los analistas que asocian la situación del mercado laboral –con el consecuente aumento de los salarios y, por lo tanto, de los costos- con la aceleración de los incrementos del nivel general de precios que tuvo lugar desde mediados de 2013. Para Ferrer (2014), por ejemplo, la economía argentina se encuentra en las proximidades del pleno empleo:

la progresiva apreciación del tipo de cambio y la inyección de gasto público en una *situación cercana al pleno empleo de la capacidad productiva y la mano de obra*

⁵ Una versión anterior de este capítulo fue publicada en el número 303 de *Realidad Económica*.

generaron el actual escenario de incertidumbre y deterioro de las expectativas. Esto se reflejó en el aumento de las presiones inflacionarias (Ferrer, 2014:7, énfasis agregado).

Según Gerchunoff y Rapetti (2016), a partir de 2007/8,

la inflación se aceleró entonces hasta más allá de 20% anual, ya no sólo por las presiones salariales sino también por el componente de inflación importada y por la expansión de la demanda con la *economía cercana al pleno empleo* (Gerchunoff y Rapetti, 2016:329, énfasis agregado).

Estos autores son todavía más explícitos al referirse a lo acontecido durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner:

El aspecto crucial para nuestra discusión es que desde fines de 2011 Argentina volvió a experimentar una situación económica que no se repetía desde la segunda mitad de la década de 1970: la combinación de *pleno empleo* con un tipo de cambio real inferior al de equilibrio macroeconómico (Gerchunoff y Rapetti, 2016:262-263, énfasis agregado).

La pregunta que nos hacemos aquí, sin embargo, es si el aumento del empleo ha sido compartido por toda la fuerza laboral –la población en edad de trabajar-. Más específicamente, ¿la expansión económica ha generado oportunidades de empleo para aquellos con menores niveles de calificación?⁶. Hay varias medidas potenciales del grado en el que la expansión de la ocupación en la etapa kirchnerista podría haber alcanzado a aquellos en la parte inferior de la escala de calificaciones. Un candidato obvio serían las tasas de desempleo, las cuales han declinado para todos desde 2003. Por esta medida parece que las oportunidades laborales han mejorado para virtualmente todos los segmentos de la población. Otro indicador de que la expansión llegó a los trabajadores de baja calificación serían salarios e ingresos crecientes para este grupo poblacional. Aquí los datos parecen indicar una disminución en el grado de concentración de los ingresos del trabajo⁷. Alternativamente, uno podría mirar directamente el número de empleos

⁶ A lo largo del presente capítulo, analizamos la medida en que la expansión de la economía argentina durante la etapa kirchnerista generó oportunidades de empleo. No nos ocupamos específicamente de los efectos de la expansión sobre la desigualdad de la distribución de los ingresos. Ciertamente, hay evidencia que indicaría que la desigualdad salarial se redujo durante esta etapa. Véase Groisman (2014), por ejemplo.

⁷ La menor desigualdad de ingresos se explicaría por la reducción, durante la etapa kirchnerista, de los retornos a la educación (Gasparini y Cruces, 2010), fenómeno asociado, a su vez, al aumento (relativo a la demanda) de la oferta de trabajo calificado junto al incremento (vis a vis la oferta) de la demanda de trabajo no calificado. Esto sería consistente con el mayor dinamismo de los sectores (por ejemplo, la construcción) que requieren trabajadores de relativamente baja calificación. Beccaria y Maurizio (2012) cuestionan esta hipótesis en base, en otros factores, a la persistencia de una elevada tasa de desempleo de las personas con nivel educativo medio (secundario completo y universitario incompleto). Tanto estos autores como Groisman (2014)

creados para trabajadores de baja calificación durante la expansión o las tasas de empleo de este grupo poblacional. De hecho, algunos autores como Damill, Frenkel y Maurizio (2011), y Beccaria y Maurizio (2012), han analizado específicamente la tasa de empleo y la composición porcentual de la ocupación para evaluar la generación de empleo por nivel de calificación durante la etapa kirchnerista.

El análisis de los mercados laborales considerando las diferencias por nivel de calificación podría tener significativas implicancias espaciales. Concretamente, resulta esperable que el nivel de calificación de las personas en edad laboral se encuentre, al menos en alguna medida, asociado con la región donde estas personas viven. En términos simples, si, por ejemplo, el desempleo se incrementa para los trabajadores de baja calificación, y estos se localizan más frecuentemente en una determinada región, resulta evidente que el aumento de la desocupación afectará de modo desigual a los distintos territorios. De aquí la relevancia de tener en cuenta la espacialidad de la dinámica de los mercados laborales.

En este capítulo, nos enfocaremos en la creación de empleo más que en las tasas de desempleo, las tasas de empleo o los salarios para determinar si las oportunidades laborales efectivamente se han incrementado para las personas de baja calificación. Las tasas de desempleo pueden proveer una imagen engañosa porque, como es bien sabido, muchos que desearían trabajar si un empleo estuviera disponible pueden no ser contabilizados en las cifras oficiales de desempleo. Por razones similares, salarios crecientes de aquellos que tienen empleos pueden no decir mucho sobre las oportunidades laborales de los que no están trabajando. Incluso las tasas de ocupación presentan la limitación de que pueden aumentar aun cuando la cantidad de ocupados se reduzca (si la población total se reduce más en términos relativos); otra limitación de la tasa de empleo es que, en un contexto de incremento de la ocupación y la población total, puede aumentar a pesar de que el incremento del empleo sea menor al de la población en términos absolutos (ver más adelante). Si bien no rechazamos la importancia

señalan que para comprender la dinámica de la distribución del ingreso en la era kirchnerista, es necesario considerar los efectos de ciertos factores institucionales (en particular, políticas de ingresos) -más que características personales (como el nivel educativo)-.

de tasas de desempleo decrecientes y tasas de empleo y salarios crecientes –de hecho, serán variables a tener en cuenta en la investigación-, creemos que estas dan una imagen sesgada de la medida en la cual el aumento del empleo llegó a algunos grupos poblacionales –deben ser complementados con otros indicadores-.

Primero proveemos una visión general de las condiciones de empleo durante la expansión de la etapa kirchnerista. Como se esperaba, hay al menos evidencia superficial para la proposición de que el incremento del nivel de ocupación ha alcanzado a todos (en todos lados). Luego, examinamos varias razones para dudar de este escenario optimista. En particular, la brecha de tasas de empleo entre quienes no finalizaron el secundario y el resto de los grupos educacionales se ha ampliado. De modo más importante, encontramos que de los 3,2 millones de nuevos puestos trabajo creados entre 2003 y 2015, 3,3 millones fueron para la mitad de la población que al menos terminó la secundaria –dejando una destrucción neta de 100 mil empleos para la otra mitad del mismo grupo poblacional que no completó la secundaria-. El supuestamente rígido mercado de trabajo no parece haber sido exitoso en atraer trabajadores de baja calificación a la fuerza laboral. Luego proveemos un cálculo detallado de los que identificamos como “potencialmente empleables” –esto es, la población que podría estar dispuesta a trabajar si tuviera ofertas laborales disponibles-. Encontramos que podría haber tantos como 3,7 millones de personas potencialmente empleables, la gran mayoría de las cuales no están contabilizados como desempleadas. Además, si bien el grado de subutilización de la fuerza de trabajo se redujo, lo hizo en su totalidad en el Gran Buenos Aires (GBA), lo cual pone en cuestión la capacidad de una expansión generalizada para proveer empleos en las regiones que más los necesitan. Por ende, aún luego de 12 años de crecimiento económico sostenido hay un elevado nivel de recursos humanos desperdiciados. Concluimos que el crecimiento económico de la era kirchnerista no generó el número suficiente de puestos de trabajo para todos los que podrían querer trabajar. Sobre esta base, argumentamos que un programa de creación directa de empleo, regionalmente dirigido, podría proveer oportunidades laborales a los menos calificados, esto es, aquellos no alcanzados por la expansión kirchnerista.

2.2 Evaluación de las condiciones generales del mercado laboral

Superficialmente, parecería que la expansión de la era kirchnerista ha de hecho llegado a todos (en todos lados). No sólo son las estadísticas de empleo agregadas abrumadoramente positivas, sino que los datos también sugieren que el aumento del empleo se ha extendido a través de todas las categorías de género, región y edad. Por ejemplo, datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos en la tabla 1 muestran que la tasa de desempleo en el segundo trimestre de 2015 para mayores de quince años es la más baja desde mediados de los 1980s. Esto es cierto tanto para varones como para mujeres. Incluso los adolescentes (dieciséis a diecinueve años de edad), tradicionalmente acosados por un desempleo considerablemente más alto que otros segmentos poblacionales, están encontrando un mercado laboral más receptivo. La tasa de desempleo adolescente es la más baja en veinticinco años a pesar del hecho que, como veremos pronto, la educación universitaria es muy importante para obtener y mantener un empleo.

La tabla 1 muestra que aparentemente el crecimiento del empleo se ha extendido a regiones tradicionalmente en desventaja. La región Pampeana y el Gran Buenos Aires disfrutaban de las menores tasas de desempleo desde que los datos fueron desagregados según región por primera vez a mediados de los 1990s. Por supuesto, ambas regiones continúan soportando tasas de desempleo mucho más altas que el resto del país, indicando que aún queda espacio para progresar. Por ejemplo, en el segundo trimestre de 2015, la región Pampeana tenía una tasa de desempleo de 7,6 por ciento comparado con un 1,7 por ciento para el NEA. Los cocientes empleo-población (de aquí en más referidos como tasas de empleo) son más ambiguos, pero aun así sugieren tendencias similares. La tasa de empleo de trabajadores de dieciséis años o más ha crecido desde mediados de los 1990s, y se encuentra en torno al 56 por ciento. La actual expansión ha incluido mejoras en las tasas de empleo de varones y mujeres, como también en cada una de las regiones del país –excepto en el caso del NEA–.

En resumen, la evidencia indica que, durante la etapa kirchnerista, las tasas de desempleo se redujeron y las de empleo aumentaron, no solamente en términos agregados sino también considerando diferencias de edad, género y

localización geográfica. De modo que, al menos en base a estos indicadores, el crecimiento económico registrado durante esta etapa habría redundado en una mejora de las condiciones de los mercados laborales para prácticamente la totalidad de la población. Sin embargo, en la sección siguiente veremos que, si bien esta afirmación puede ser correcta al analizar la situación laboral en conjunto, la misma debe, al menos, ponerse en cuestión al referirnos a los trabajadores de menor calificación.

Tabla 1. Tasas de empleo y desempleo, por edad, sexo y región

	1974	1980	1985	1990	1996	2000	2005	2010	2015
Por edad									
Tasa de empleo									
Tasa de empleo 16+	52.87	52.52	51.32	52.26	47.21	49.63	55.17	56.8	55.98
Tasa de empleo adolescente	44.09	39.15	31.9	31.97	20.88	15.96	19.09	17.89	15.42
Tasa de desempleo									
Fuerza laboral 16+	2.36	2.09	4.36	8.38	16.93	15.37	11.95	7.85	6.56
Tasa de desempleo adolescente	8.69	5.98	15.7	23.13	40.61	41.23	33.55	28.66	23.32
Por sexo									
Tasa de empleo									
Varones	77.55	75.59	72.65	70.88	62.73	63.88	68.7	70.62	69.25
Mujeres	31.32	32.05	32.62	35.64	33.42	37.23	43.3	44.62	43.97
Tasa de desempleo									
Varones	1.52	1.56	4.56	8.57	15.72	14.54	10.31	6.92	5.77
Mujeres	4.14	3.19	3.94	8.05	18.86	16.59	14.14	9.11	7.67
Por región									
Tasa de empleo									
GBA	n/d	n/d	n/d	n/d	48.37	51.34	56.18	59.03	57.39
NOA	n/d	n/d	n/d	n/d	43.99	46.88	54.06	55.52	54.46
NEA	n/d	n/d	n/d	n/d	47.91	46.16	51.97	49.51	47.68
Cuyo	n/d	n/d	n/d	n/d	49.68	48.21	55.49	54.87	55.74
Pampeana	n/d	n/d	n/d	n/d	44.2	47.32	53.48	54.2	55.13
Patagónica	n/d	n/d	n/d	n/d	54.47	53.29	58.23	57.64	57.65

Tasa de desempleo										
GBA	n/d	n/d	n/d	n/d	17.81	16.1	13.29	8.11	7.17	
NOA	n/d	n/d	n/d	n/d	16.8	16.15	10.68	7.05	5.17	
NEA	n/d	n/d	n/d	n/d	10.39	10.46	5.96	3.72	1.71	
Cuyo	n/d	n/d	n/d	n/d	9.5	11.05	8.48	5.44	3.98	
Pampeana	n/d	n/d	n/d	n/d	18.47	15.55	11.57	9.15	7.62	
Patagónica	n/d	n/d	n/d	n/d	11.92	12.69	7.24	5.85	4.66	

Nota: de 2005 en adelante, los datos corresponden al segundo trimestre para el total de aglomerados urbanos; para 1990, 1996 y 2000, los datos corresponden al mes de mayo; para 1974, 1980 y 1985, los datos corresponden al mes de octubre; para 1974, 1980, 1985 y 1990, los datos se refieren sólo al GBA.

Fuente: Elaboración propia basada en EPH-INDEC

2.3 Condiciones del mercado laboral para trabajadores de baja calificación e implicancias espaciales

El argumento de que el incremento sostenido del nivel de ingreso de la economía –el crecimiento económico- conduce necesariamente a que todo aquél que quiera emplearse puede hacerlo –la ocupación plena-, implica que, al menos eventualmente, todas las personas que así lo desearan deberían ser contratadas, independientemente de su nivel de calificación laboral. En un primer momento, las firmas elegirían contar con aquellos trabajadores más calificados. Pero, en la medida en que la expansión de la economía continuara, la competencia de las firmas por los trabajadores más altamente calificados, haría que algunas de ellas decidieran que sería más conveniente contratar un trabajador de un nivel educativo algo inferior –y, quizás, invertir en mejorar sus capacidades de modo que sea posible que lleve a cabo sus tareas- antes que pagar salarios crecientes a los trabajadores de mayor calificación. De este modo, el crecimiento de la economía se iría expandiendo al conjunto de la población, llegando incluso a los trabajadores de menor calificación. A su vez, esto implicaría un crecimiento del empleo a lo largo y ancho del territorio: primero se incrementaría en las regiones que cuentan con una población (relativamente) más calificada, pero, eventualmente, todas las regiones deberían observar los beneficios de un mercado laboral en expansión.

El aumento sostenido del producto debería generar reducciones en las tasas de desempleo; en primer término, para los trabajadores más educados, pero, eventualmente, este efecto debiera alcanzar incluso a quienes no finalizaron la educación secundaria. No obstante, como es reconocido usualmente en los análisis de los mercados laborales y –como será enfatizado a lo largo de este capítulo-, la tasa de desempleo abierto no necesariamente constituye un indicador riguroso del grado de subutilización de la fuerza laboral. Esta característica se debe, principalmente, a que los desocupados no son solamente personas previamente ocupadas, sino que también provienen de fuera de la fuerza laboral, es decir, de la inactividad. En otras palabras, los flujos poblacionales no ocurren sólo entre ocupados y desocupados, sino que también existen movimientos de personas de estas categorías hacia (y desde) fuera de la fuerza laboral. Por lo tanto, variables como las tasas de empleo y actividad –en tanto se miden respecto de la población total y no sólo de la población activa como en el caso de la tasa de desempleo- constituirían indicadores más adecuados para reflejar las condiciones del mercado laboral. De hecho, cabría esperar que, conforme el crecimiento de la economía continuara en el tiempo, y las condiciones del mercado laboral mejoraran para el conjunto de la población, la tasa de actividad de los trabajadores de distintos niveles de calificación convergiera hacia una tasa “máxima”; excepto, claro está, que supongamos que el deseo de trabajar difiere sistemáticamente por nivel de calificación (por ejemplo, si asumiéramos que las personas que no finalizaron sus estudios secundarios tienen un deseo de participar en el mercado laboral sistemáticamente inferior al de las demás personas) y/o que la demanda de trabajo presente alguna “discontinuidad” en el nivel de calificación de la fuerza laboral (por ejemplo, si la demanda de trabajadores con secundario incompleto dejara de incrementarse a partir de algún punto, en el cual existieran aún personas dispuestas a trabajar al salario vigente, independientemente de que la demanda efectiva continúe aumentando)⁸.

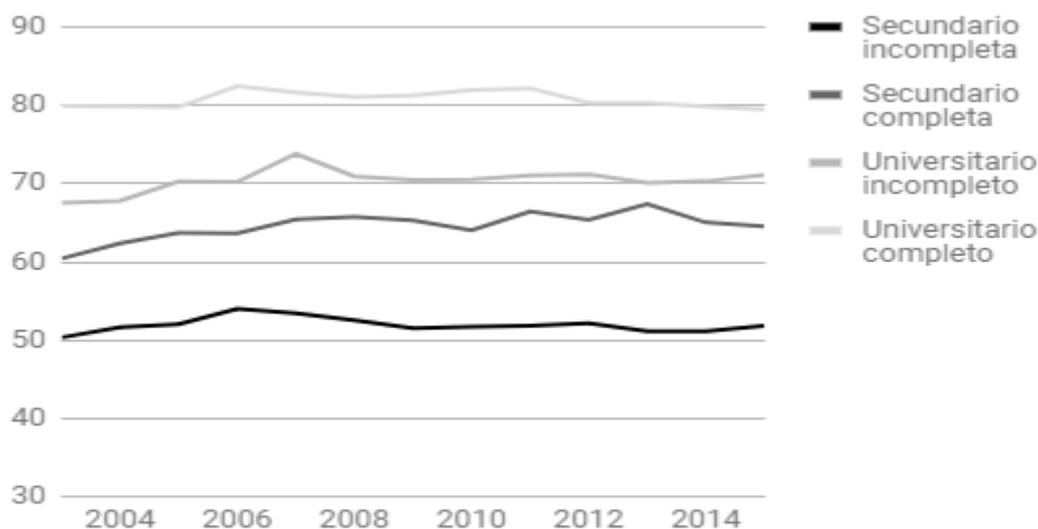
⁸ La tasa de actividad “máxima” dependería de varios factores entre los cuales podemos mencionar a las normas respecto de las edades de ingreso a (y, retiro de) la fuerza laboral –edad legal para trabajar, y edad legal para jubilarse-, así como otros aspectos de carácter idiosincrático –por ejemplo, la participación femenina en la fuerza laboral-. Los distintos modelos del “mercado laboral” que, de un modo u otro, se basan en curvas de oferta y demanda de trabajo a partir de

En la superficie, podría parecer que la convergencia de tasas de empleo está teniendo lugar. Como la figura 1 muestra, la tasa de empleo para quienes tienen 25 años o más con, al menos, alguna educación terciaria (aquellos que no obtuvieron un título de grado) aumentó 3,6 puntos porcentuales hasta un 71,1 por ciento; la tasa para los que terminaron el secundario aumentó 4,1 puntos porcentuales hasta un 64,5 por ciento; y la tasa para quienes no finalizaron el secundario ha aumentado 1,5 puntos porcentuales hasta el 51,9 por ciento. En contraste, la tasa de empleo de aquellos que cuentan con un título universitario se mantuvo virtualmente constante durante la expansión en poco menos del 80 por ciento⁹.

cuya interacción se establece un salario real y un nivel de empleo de equilibrio, implican que no trabajar (ser desocupado o estar fuera de la fuerza laboral) sería una decisión voluntaria. Es decir, los trabajadores de menor calificación –quienes están representados en la curva de oferta de trabajo “no calificado”- podrían elegir “racionalmente” no trabajar al salario de equilibrio –dado por la productividad del trabajo- debido a que este sería insuficiente para compensar la desutilidad (marginal) del trabajo. En pocas palabras, de acuerdo con estos modelos, como la productividad de los trabajadores de menor calificación es baja, su salario será bajo y, por lo tanto, como su salario es bajo, podría ser “racional” que eligieran sustituir trabajo –un mal- por “ocio” –un bien-. Por supuesto, la decisión de no trabajar también podría, siempre dentro de este marco teórico, ser de carácter involuntario. Podrían ser las “rigideces” salariales, producto de los salarios mínimos establecidos por el estado y/o de la obstinación en los reclamos sindicales, las que generaran un salario superior al de equilibrio –que vacía el mercado-, y, por lo tanto, explicarían la persistencia de personas que no están empleadas –involuntariamente- a pesar de estar dispuestas a trabajar al salario vigente. Incluso, no son pocos los economistas que consideran que la oferta potencial de trabajadores está dada por los oficialmente desempleados más algunas personas clasificadas como inactivas, los denominados trabajadores “desalentados” –aquellos que en la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC responden que no buscaron trabajo porque “se cansaron de buscar” o “porque hay poco trabajo en esta época del año”, y/o quienes se clasifican actualmente como fuera de la fuerza laboral pero “buscaron trabajo en algún momento en los últimos 12 meses”-. En este capítulo, rechazamos explícitamente las explicaciones de las diferencias en las tasas de actividad por nivel de calificación basadas en “preferencias” –digamos, en sistemáticamente distintos niveles de deseo de participación laboral-. Por el contrario, creemos que la participación laboral depende de las diferencias de oportunidades (laborales) que gozan los trabajadores de acuerdo con sus niveles de calificación. De hecho, aunque aceptamos que se trata de una afirmación contra-factual –de allí su complejidad y, sobre todo, su carácter controversial-, creemos que muchas personas actualmente clasificadas como fuera de la fuerza laboral aceptarían emplearse si un puesto de trabajo estuviera garantizado independientemente del nivel de calificación, y más allá de que el empleo pagara un salario mínimo. Sobre esta base, en la próxima sección, planteamos una medida alternativa del grado de subutilización de la fuerza laboral, los potencialmente empleables –que no se limitan solamente a los oficialmente desempleados, sino que incluyen, además, a los desempleados “ocultos” en la inactividad-.

⁹ En lo que sigue nos enfocamos en la población de 25 años o más –a menos que lo indiquemos de otro modo- con el propósito de remover a aquellas personas en “edad de estudiar”. De este modo, evitamos considerar a una persona como de baja calificación cuando esto podría deberse, simplemente, a que aún se encuentra estudiando (o, incluso, podría hacerlo en el futuro). Por supuesto, establecer el límite en los 25 años resulta –como cualquier límite de este tipo-

Figura 1. Tasas de empleo, población de 25 años o más, por educación, 2003-2015



Fuente: Elaboración propia basada en EPH-INDEC. Los datos corresponden al segundo trimestre de cada año. Se incluye también el dato del tercer trimestre de 2003.

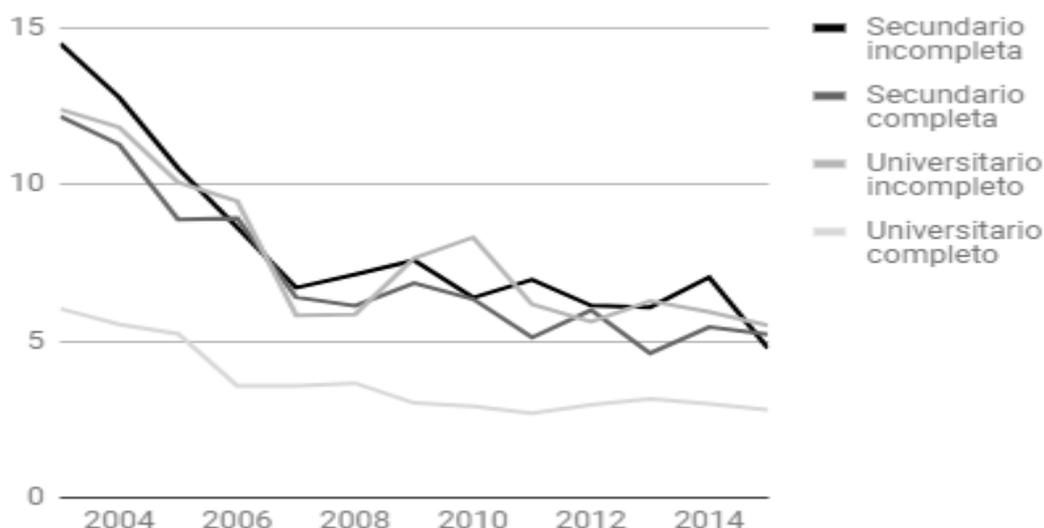
Un documento del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2010) observa que

La reducción de la desocupación se extendió a todos los estratos y grupos sociales, incluso en aquellos que presentaban, al menos en teoría, mayores restricciones para acceder al empleo. Se advierte que la cantidad de desocupados de bajo nivel educativo...se reduce en un porcentaje muy superior al promedio de los desocupados (MTEySS, 2010:38).

Esto proveería también evidencia en apoyo de la mirada de que la expansión ha llegado a todos los grupos poblacionales. Como la figura 2 muestra, entre 2003 y 2015 la tasa de desempleo cayó del 6 por ciento al 2,8 por ciento para los graduados universitarios, del 12,4 por ciento al 5,5 por ciento para trabajadores con alguna educación superior, y del 12,2 por ciento al 5,2 por ciento para los graduados de secundaria. La mayor mejora fue experimentada en la parte inferior de la escala educativa: la tasa de desempleo cayó 9,7 puntos porcentuales hasta el 4,8 por ciento para los que abandonaron la secundaria.

arbitrario. En otras palabras, nuestro análisis implica enfatizar el acceso de oportunidades de empleo para quienes tienen 25 años o más.

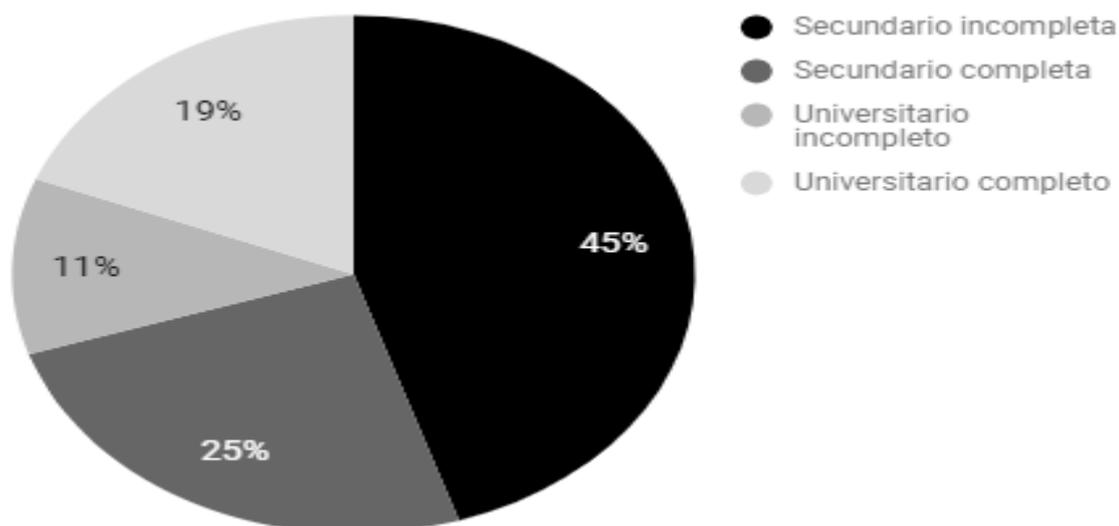
Figura 2. Tasas de desempleo, población de 25 años o más, por educación, 2003-2015



Fuente: Elaboración propia basada en EPH-INDEC. Los datos corresponden al segundo trimestre de cada año. Se incluye también el dato del tercer trimestre de 2003.

Hacia el segundo trimestre de 2015, el 45 por ciento de la población de 25 años o más no ha finalizado la secundaria, el 25 por ciento completó el secundario, pero no asistió a la universidad, el 11 por ciento tiene alguna educación universitaria pero no la completó, y el restante 19 por ciento tiene un título universitario (ver figura 3). Es decir que la población argentina de 25 años o más está –prácticamente- dividida en partes iguales entre quienes finalizaron el secundario –por lo menos- y quienes no lo hicieron. Considerando que el logro educacional suele utilizarse como un proxy del nivel de calificación laboral, podríamos afirmar, en base a los datos de tasas de empleo y desempleo por nivel educativo anteriormente expuestos, que los avances en términos laborales, que tuvieron lugar durante el kirchnerismo, fueron mayores para los trabajadores de menor calificación –específicamente, para quienes no finalizaron el secundario-. De este modo, podríamos esperar que, en la medida en que la expansión de la economía continúe, las tasas de empleo y desempleo de quienes no completaron el secundario converjan a las de aquellos trabajadores de mayor calificación –los que completaron la educación universitaria-.

Figura 3. Población, 25 años o más, por educación, 2015 (II trimestre)



Fuente: Elaboración propia basada en EPH-INDEC

Sin embargo, creemos que hay varias razones para, por lo menos, poner en tela de juicio este punto de vista –optimista, por cierto- acerca de las condiciones del mercado laboral. En primer lugar, las brechas entre quienes completaron la universidad y aquellos que no finalizaron el secundario continúan siendo enormes, especialmente cuando analizamos sus respectivas tasas de empleo. Mientras que casi la mitad de quienes no terminaron el secundario no tienen trabajo, este guarismo se reduce a un quinto para los graduados universitarios. En el mismo sentido, si partimos de la base de que en estos trece años la brecha de tasas de empleo entre estos dos grupos –secundaria incompleta y universitario completo- se redujo en 2 puntos porcentuales, entonces, por extrapolación simple, se necesitarían 192 años (es decir, 179 años más) para terminar de cerrar la brecha que existía en el tercer trimestre de 2003 –de 29,6 puntos porcentuales (ver tabla 2)-¹⁰.

En segundo lugar, si el proceso de crecimiento económico sostenido se revirtiera –o, incluso, si sólo se ralentizara-, podríamos esperar que sean los

¹⁰ Esta conclusión no se modifica al limitar el análisis a la población menor de 65 años de edad. Por ejemplo, en el segundo trimestre de 2015, la tasa de empleo para la población de entre 25 y 64 años fue de: 66,5 por ciento (secundaria incompleta); 72,3 por ciento (secundaria completa); 74,4 por ciento (universitario incompleto); 86,6 por ciento (universitario completo); y, 73,1 por ciento (promedio ponderado). De modo que, si bien las diferencias en las tasas de empleo de quienes no completaron el secundario y el resto son menores al restringir el análisis a la población menor de 65 años, cualitativamente las conclusiones no se alteran: las tasas de empleo (y de actividad) son inferiores entre quienes no completaron la secundaria.

trabajadores de baja calificación los primeros en ser despedidos –justamente, los que usualmente son los últimos en ser contratados durante la fase expansiva del ciclo económico-. En estas circunstancias, la brecha de tasas de empleo, a la que hicimos referencia en el párrafo anterior podría ensancharse. La disminución del ritmo de expansión de la economía argentina en los últimos años resulta evidente. De hecho, entre los segundos trimestres de 2011 y 2015, el crecimiento del producto (2,5 por ciento) no llegó siquiera a compensar el aumento de la población (4,5 por ciento).

Además, si en lugar de comparar las tasas de empleo de aquellos que no terminaron el secundario con las de quienes obtuvieron un título universitario, las contrastamos con las del grupo que terminó la secundaria o asistió, pero no finalizó el nivel educativo terciario, la convergencia no parece estar siquiera teniendo lugar. Por ejemplo, Damill et al. (2011) observan las tasas de empleo por nivel educativo y establecen que

aunque todas las categorías educacionales continuaron creciendo hasta el final de 2006, la intensidad se debilitó en el caso de los trabajadores menos calificados...desde entonces, este grupo sufrió un estancamiento y una mayor reducción durante la crisis, mientras las otras categorías fueron capaces de preservar sus tendencias de crecimiento previas (Damill et al., 2011:55).

De hecho, los autores reportan que durante el período 2003-2010 los trabajadores menos educados mostraron una reducción en su participación en el empleo total del 46,5 por ciento al 40,8 por ciento.

Por último, lo que es más importante, un análisis cuidadoso de datos de población según condición de actividad –esto es, según las personas sean ocupadas, desocupadas o se encuentren fuera de la fuerza laboral-, nos permitirá poner en duda incluso que las oportunidades de empleo se hayan incrementado durante la era kirchnerista, al menos para quienes no finalizaron el secundario. Está fuera de discusión que –como vimos anteriormente- las tasas de empleo aumentaron y las de desempleo cayeron para este grupo poblacional. Nuestro argumento es que esto no necesariamente implica mejores condiciones laborales para la (casi) mitad de la población de 25 años o más que no completó el secundario. Es decir, la mejora aparente –en base al aumento de la tasa de empleo- podría deberse meramente a una reducción de la población que no terminó el secundario –de hecho, eso fue lo que ocurrió: hacia el segundo

trimestre de 2015 había 637 mil personas menos con secundaria incompleta en el grupo etario considerado, respecto del tercer trimestre de 2003 (ver tabla 2)-. De aquí que, en ciertas circunstancias, los porcentajes y las tasas pueden resultar altamente engañosas.

En principio, este no parece ser el caso en la economía argentina durante el período bajo análisis: más allá de su menor participación, Damill et al. (2011) reportan un incremento en términos absolutos, de puestos de nivel educativo bajo en el período analizado; de hecho, el aumento del empleo de este grupo representó el 19 por ciento del total –el grupo de educación media explica 51 por ciento del aumento total y el de educación alta el 31 por ciento restante-.

Tabla 2. Población y fuerza laboral, 25 años o más, por educación, 2003 a 2015

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cambio
Población (en miles)														
Secundario incompleto	12082	12155	12114	12004	12061	11852	11826	11721	11646	11488	11283	11299	11446	-637
Secundario completa	4038	4191	4352	4608	4828	5153	5252	5344	5631	5927	6286	6287	6425	2387
Universitario incompleto	2015	2195	2280	2406	2371	2345	2475	2601	2620	2559	2722	2518	2656	641
Universitario completo	3309	3273	3388	3561	3763	3918	4242	4390	4488	4632	4764	4648	4686	1377
Total	21445	21814	22134	22579	23024	23267	23795	24056	24386	24606	25056	24752	25213	3769
Empleo (en miles)														
Secundario incompleto	6083	6279	6303	6483	6447	6225	6091	6064	6037	5993	5771	5780	5935	-148
Secundario completa	2440	2614	2772	2933	3157	3388	3430	3422	3740	3875	4236	4087	4145	1705
Universitario incompleto	1360	1488	1602	1689	1749	1663	1744	1833	1861	1821	1909	1770	1888	528
Universitario completo	2644	2613	2702	2936	3072	3174	3446	3598	3687	3720	3826	3710	3723	1079
Total	12526	12994	13379	14041	14425	14450	14711	14918	15325	15409	15742	15348	15691	3164
Desempleo (en miles)														
Secundario incompleto	1032	920	741	613	464	478	500	414	452	392	374	438	298	-734
Secundario completa	338	333	270	288	216	221	253	232	202	247	205	236	229	-110
Universitario incompleto	193	200	179	177	108	104	144	166	123	109	128	112	110	-83
Universitario completo	170	153	149	109	114	121	108	108	102	114	125	115	108	-62
Total	1733	1606	1340	1187	902	924	1004	921	879	862	832	900	744	-989
Fuera de la fuerza laboral (en miles)														
Secundario incompleto	4968	4957	5070	4907	5150	5149	5236	5244	5157	5102	5137	5081	5213	246
Secundario completa	1260	1244	1310	1388	1454	1543	1569	1689	1690	1805	1845	1964	2052	792
Universitario incompleto	462	508	498	541	514	578	587	601	636	629	686	636	659	196
Universitario completo	495	506	537	516	577	623	688	683	698	798	814	823	854	360
Total	7185	7215	7415	7351	7696	7893	8080	8217	8181	8334	8481	8505	8778	1594
Tasa de desempleo (porcentaje)														
Secundario incompleto	14.5	12.8	10.5	8.6	6.7	7.1	7.6	6.4	7.0	6.1	6.1	7.0	4.8	-9.7
Secundario completa	12.2	11.3	8.9	8.9	6.4	6.1	6.9	6.3	5.1	6.0	4.6	5.5	5.2	-7.0
Universitario incompleto	12.4	11.8	10.1	9.5	5.8	5.9	7.6	8.3	6.2	5.6	6.3	5.9	5.5	-6.9
Universitario completo	6.0	5.5	5.2	3.6	3.6	3.7	3.0	2.9	2.7	3.0	3.2	3.0	2.8	-3.2
Promedio ponderado	12.2	11.0	9.1	7.8	5.9	6.0	6.4	5.8	5.4	5.3	5.0	5.5	4.5	-7.6
Tasa de empleo														

(porcentaje)														
Secundario incompleto	50.3	51.7	52.0	54.0	53.5	52.5	51.5	51.7	51.8	52.2	51.2	51.2	51.9	1.5
Secundario completa	60.4	62.4	63.7	63.7	65.4	65.8	65.3	64.0	66.4	65.4	67.4	65.0	64.5	4.1
Universitario incompleto	67.5	67.8	70.3	70.2	73.8	70.9	70.5	70.5	71.0	71.2	70.1	70.3	71.1	3.6
Universitario completo	79.9	79.8	79.7	82.4	81.6	81.0	81.2	82.0	82.2	80.3	80.3	79.8	79.5	-0.4
Promedio ponderado	58.4	59.6	60.4	62.2	62.7	62.1	61.8	62.0	62.8	62.6	62.8	62.0	62.2	3.8

*Nota: Cambio es calculado como el valor de 2015 menos el valor de 2003. Todos los valores corresponden al segundo trimestre, excepto el de 2003 –corresponde al tercer trimestre. Si bien al comparar distintos trimestres podría existir algún grado de estacionalidad, se considera que este efecto no resulta relevante, más teniendo en cuenta que la comparación involucra un período de 12 años. Dado que la EPH cubre sólo a 31 aglomerados urbanos, se realizó una expansión de estos datos al total de la población del país de modo de contar con valores absolutos. Para ello, se tomaron las proyecciones de población que surgen de los Censos de Población 2001 y 2010, según corresponda.

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

La figura 4 presenta los datos en forma diagramática para clarificar la situación. La parte superior de la figura 4 muestra que la población argentina creció en 3,8 millones entre 2003 y 2015, el empleo aumentó en 3,2 millones, el desempleo cayó en 989 mil, y el número de individuos fuera de la fuerza laboral se incrementó en 1,6 millones. La situación, entonces, no parece ser consistente con la mirada de que actualmente el mercado laboral se encuentra en las proximidades de la ocupación plena porque el empleo no creció más, en términos absolutos, que la población – aunque el empleo creció más que la población en términos relativos; de aquí lo “engañoso” de la tasa de empleo-. Además, la parte inferior de la figura 4 muestra que la totalidad del crecimiento de la población consistió en individuos con al menos la secundaria completa –los grupos que ya tenían tasas de empleo altas-. El número de quienes no terminaron el secundario cayó en 637 mil, aun cuando el número de personas de este grupo fuera de la fuerza laboral se incrementó en 246 mil¹¹. De hecho, algo sorprendentemente, no hubo incremento neto en el número de ocupados que no terminaron la secundaria durante toda la expansión. Esto significa que todo el aumento de la tasa de empleo de este grupo (reportada más arriba y por Damill et al., 2011) fue debido a una disminución de la población y nada del aumento de la tasa se debió al incremento de la ocupación.

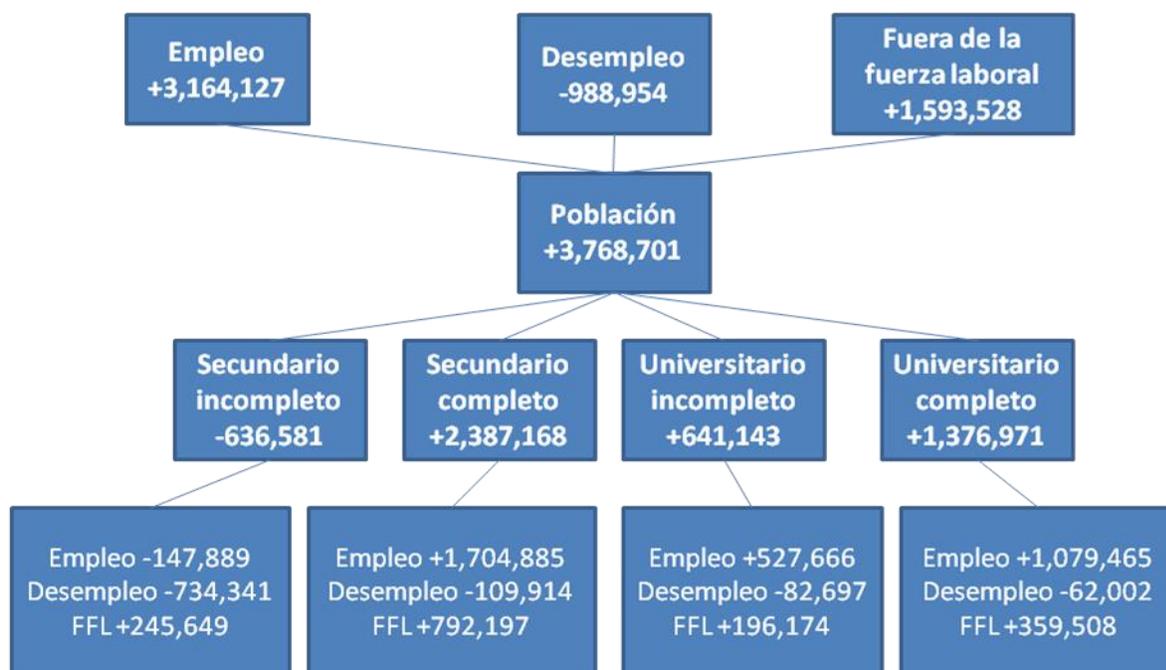
Este resultado difiere del que reportan tanto Damill et al. (2011) como Beccaria y Maurizio (2012), quienes encuentran un aumento en términos absolutos de la ocupación de personas con nivel educativo bajo considerando la estructura del empleo hasta 2010. La diferencia no se explica, sin embargo, por los diferentes períodos considerados ni por el hecho de que el análisis aquí realizado se limita a la población de veinticinco años o más, sino que lo hace por el hecho de que los citados autores limitan su análisis a lo que denominan empleo “genuino”, esto es, el nivel de

¹¹ Teniendo en cuenta que el análisis incluye a toda la población de 25 años o más, el grupo que no completó el secundario incluye, obviamente a personas en este grupo etario. De hecho, gran parte de quienes no completaron el secundario son mayores de 64 años, por lo que podríamos afirmar que en buena medida son fallecimientos los que explican la caída en este grupo durante la etapa kirchnerista.

ocupación neto de los planes de empleo. Más allá de la forma en que se define el empleo “genuino” (ver la discusión en los capítulos 4 y 7), lo que estos resultados evidencian es que los planes de empleo (muy especialmente el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados) llegaban, principalmente, a los grupos de educación baja –ya que cuando se los incluye en el análisis, se encuentra una destrucción neta de empleo, y cuando se los excluye el resultado es inverso-.

De los 3,2 millones de empleos creados, 1,6 millones fueron a personas con al menos alguna educación universitaria –completa o incompleta-, mientras que 1,7 millones –más de la mitad del total- fueron a trabajadores cuyo mayor nivel educativo alcanzado es secundaria completa. De modo que si bien la cantidad de desempleados con secundaria incompleta se redujo en 734 mil –lo cual se suma a las ya mencionadas mejoras en las tasas de empleo y desempleo de este grupo poblacional-, también lo hizo el número de ocupados en algo más de 100 mil personas. Es decir que, aún en un contexto de fuerte incremento del nivel de empleo de la economía, para la –casi- mitad de la población de 25 años o más que no terminó el secundario se registró una destrucción de empleo en términos netos. En base a estos datos, por lo tanto, no parece que el crecimiento económico garantice que las firmas contraten a los trabajadores de baja calificación. Por el contrario, aún luego de una extensa y sostenida expansión de la economía, parece haber algún tipo de discontinuidad en la curva de demanda de trabajo –hay personas que no serán contratadas por el sector privado más allá de que tan elevada sea la demanda efectiva-.

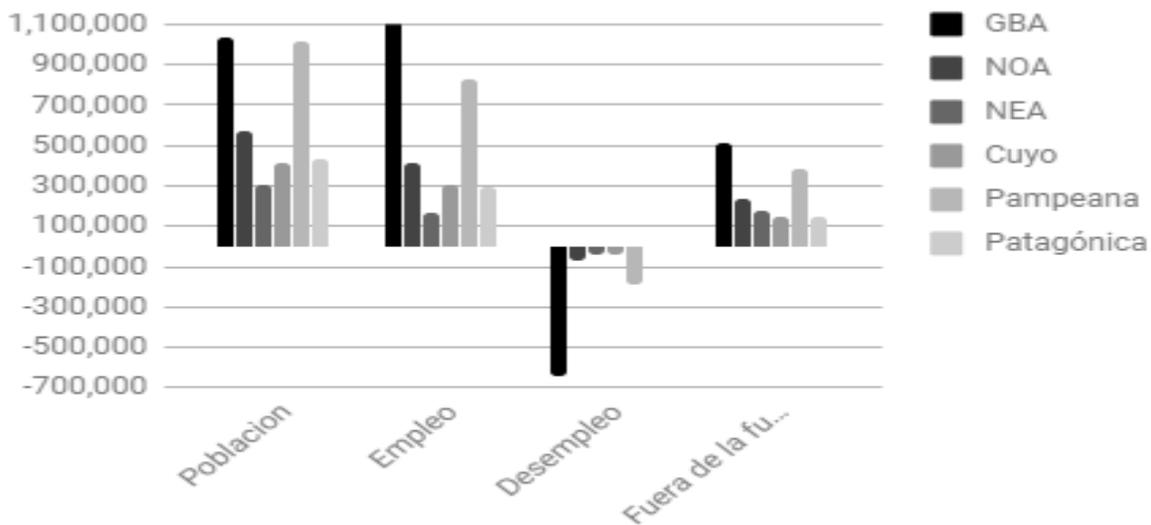
Figura 4. Cambios en población, 25 años o más, por estatus de empleo y educación, 2003 a 2015



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

En la dimensión espacial se observan ciertas tendencias comunes a las distintas regiones que componen el territorio nacional (figura 5). En todos los casos, el incremento de la población surge de la combinación de aumentos del empleo y la población fuera de la fuerza laboral en conjunto con una reducción del desempleo. Quizás el resultado más relevante en términos espaciales sea que el GBA es la única región en la que el incremento del empleo superó al de la población.

Figura 5. Composición espacial de los cambios en el la población, el empleo, el desempleo y la población fuera de la fuerza laboral, 2003-2015

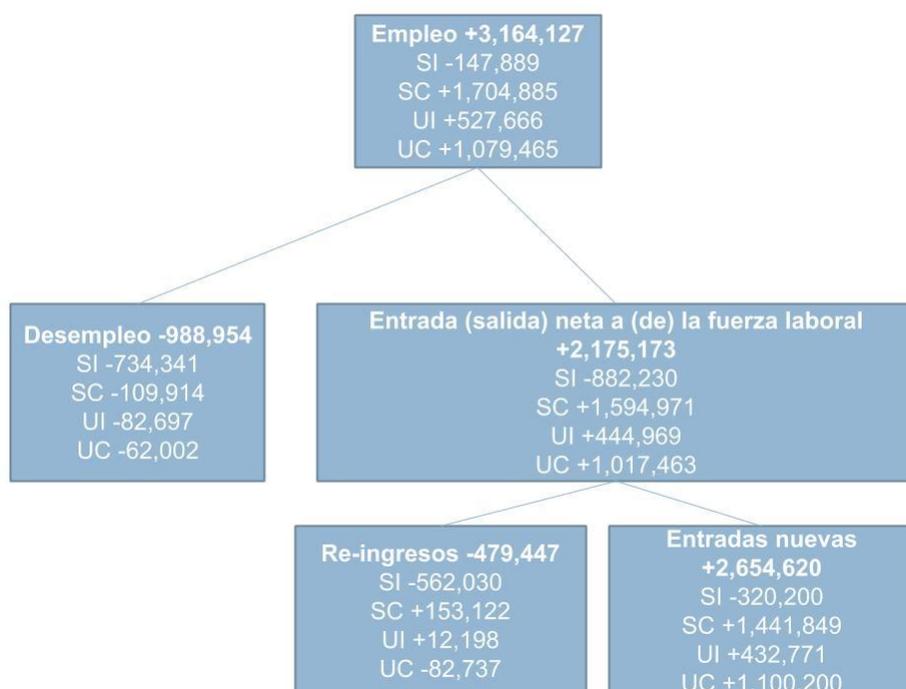


Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Partiendo de que, por definición, la población total se divide en activos –ocupados y desocupados- e inactivos, es posible expresar la cantidad de ocupados como la diferencia entre los activos –población total menos inactivos- y los desempleados. En la figura 6, de hecho, descompusimos las variaciones del empleo entre aquellas atribuibles a los cambios en el desempleo, y aquellas que se debieron a entradas (o salidas) netas a (o desde) la fuerza laboral –la población activa-. Encontramos que, de los 3,2 millones de empleos generados, 989 mil pueden atribuirse a una reducción del desempleo. De esta reducción del desempleo, la mayoría tuvo lugar entre aquellas personas con secundaria incompleta -734 mil-, mientras que los restantes 255 mil se dividieron entre los que cuentan con universitario completo -62 mil-, universitario incompleto -83 mil-, y secundario completo -110 mil-. Los restantes 2,2 millones de aumento de los ocupados se explican por un incremento del tamaño de la fuerza laboral –entradas netas a la población activa-. Sin embargo, en conjunto, quienes al menos completaron la secundaria dan cuenta de una entrada neta de 3 millones de personas a la fuerza laboral, lo cual implica que hubo una salida neta de 882 mil personas con secundaria incompleta de la población activa

durante el período bajo análisis. Es decir que (más que) todo el aumento del empleo atribuible al incremento de la fuerza laboral se debe a personas con por lo menos secundario completo. En otras palabras, mientras que se crearon 3,3 millones de empleos para aquellos con al menos secundaria completa -3 millones de entradas a la fuerza laboral más 300 mil de reducción del desempleo-, se destruyeron aproximadamente 150 mil empleos para quienes no terminaron el secundario -882 mil de salidas de la fuerza laboral más 734 mil de reducción del desempleo en este grupo-.

Figura 6. Cambios en empleo, población de 25 años o más, por educación, 2003 a 2015



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC. Nota: Las “Entradas nuevas” son calculadas multiplicando el cambio en la población (2003-2015) de cada nivel educativo por la tasa de empleo del grupo poblacional en el tercer trimestre de 2003; los “re-ingresos” son calculados como entrada neta menos entradas nuevas.

En la parte inferior de la figura 6 descompusimos las entradas netas a la fuerza laboral en “entradas nuevas” y “re-ingresos”. Aquí hemos utilizado *proxies* porque es imposible identificar re-ingresos y entradas nuevas usando pools de corte transversal. Específicamente, lo que hicimos fue multiplicar la variación en la población por la tasa de empleo en el tercer trimestre de 2003 para cada grupo poblacional según el nivel educativo. De este modo, obtuvimos la cantidad de entradas nuevas a la fuerza laboral que deberían haberse registrado, dado el aumento de la población, para mantener la tasa de empleo evidenciada por el grupo en el período base. El resto –la diferencia entre las entradas netas y las nuevas-, por supuesto, debería completarse con re-ingresos a la fuerza laboral. Como podemos apreciar en la figura 6, (más que) la totalidad del aumento del empleo atribuible al incremento de la población activa se debió a entradas nuevas. Esto quiere decir que, sólo para mantener las tasas de empleo que se observaban para cada grupo en 2003, deberían haber ingresado 2,7 millones de personas a la población activa. No obstante, “sólo” ingresaron –como vimos- 2,2 millones en términos netos a la fuerza laboral, de modo que los re-ingresos deben –necesariamente- haberse reducido en 500 mil aproximadamente. Ahora bien, sólo para mantener las tasas de empleo de aquellos que por lo menos completaron el secundario, se requerían 2,8 millones de nuevas entradas a la fuerza laboral. Es decir, que de los 3,2 millones de empleos creados durante la etapa kirchnerista, 2,8 millones estuvieron dados por nuevas entradas a la fuerza laboral de personas con al menos educación secundaria completa; los restantes 400 mil empleos se crearon reduciendo el desempleo. La clave es que se registró una salida neta de la fuerza laboral entre quienes no terminaron la secundaria –se redujo la cantidad de activos con secundaria incompleta-. A este resultado contribuyeron tanto la reducción de la población total de este grupo como el aumento de la cantidad de personas en la inactividad.

Estos resultados son consistentes con un reciente análisis del desbalance de calificaciones (*skills mismatch*) en la creación de empleo en el mercado laboral argentino entre 2003 y 2012 realizado por Jiménez (2014). La autora reporta que

“entre 2003 y 2012, la tasa de sobre-educación que surge del método objetivo muestra un leve crecimiento de aproximadamente 3 puntos porcentuales (p.p), ocurriendo lo contrario con la tasa de subocupación que descendió en 4 p.p” (Jiménez, 2014:5). En base a estos datos, el problema no parece ser sólo el insuficiente crecimiento del empleo para los trabajadores menos cualificados, sino también el desplazamiento de estos trabajadores por parte de otros más calificados. De hecho, Jiménez (2014:19) destaca que “el desajuste de calificaciones parece constituir un fenómeno permanente del mercado laboral argentino”, de nuevo implicando que la expansión económica sola podría no ser suficiente para que los menos calificados puedan emplearse. Si bien no pretendemos entrar en el debate sobre “empleos buenos versus malos” y si bien parece que en los últimos años han sido creados mejores empleos, creemos que hay evidencia fuerte de que los trabajadores que al menos terminaron el secundario han cubierto virtualmente la totalidad de los empleos creados durante la expansión y que es bastante improbable que el crecimiento del empleo pueda ser lo suficientemente robusto para alterar este resultado.

Entonces, nuestro análisis pone en cuestión los argumentos de quienes sostienen que la economía argentina de la era kirchnerista se ha aproximado a la ocupación plena. Esto, por supuesto, no implica desconocer la posibilidad de que existan cuellos de botella en los mercados laborales de sectores específicos. Pero, como se desprende de los datos examinados, la creación de empleo no alcanzó siquiera para compensar el aumento de la población en el grupo etario considerado; y, además, sólo alcanzó a quienes, por lo menos, terminaron la secundaria¹².

Como hemos argumentado, la tasa de empleo y, muy especialmente, la tasa de desempleo sobre-estiman el nivel de utilización de la mano de obra en la economía.

¹² Más allá de las causas -cuyo desentrañamiento no es el objetivo aquí-, es un hecho que los trabajadores menos calificados tienen más dificultades para emplearse. El programa de empleador de última instancia -que será analizado en el próximo capítulo-, al garantizar una demanda de trabajo infinitamente elástica (esto es, más allá de las calificaciones de los trabajadores), permitiría solucionar este problema.

De hecho, una amplia mayoría de economistas y hacedores de política basan sus análisis de la situación del mercado laboral en estos indicadores. Esto suele conducirlos, como hemos detallado en esta sección, a considerar que, como la tasa de desempleo en la actualidad es “baja”, la sub-utilización de la fuerza de trabajo no es un problema significativo, a todas luces una conclusión equivocada. Muy por el contrario, hemos demostrado que persisten todavía niveles significativos de sub-utilización de la fuerza de trabajo en la economía argentina, especialmente entre los trabajadores de baja calificación -paradójicamente quienes padecen mayores necesidades y, por lo tanto, más se beneficiarían del hecho de contar con un puesto de trabajo-.

2.4 Los potencialmente empleables

En la sección anterior vimos que existen diferencias significativas en términos de tasas de desempleo de acuerdo con el nivel educativo alcanzado por los trabajadores. Mientras que la tasa de desempleo entre quienes no finalizaron el secundario se ubicaba, hacia el segundo trimestre de 2015, en torno al 5 por ciento de la población activa, este valor era inferior al 3 por ciento para aquellos que se graduaron de la universidad, en tanto que la tasa de desocupación del conjunto de la población se encontraba alrededor del 4,5 por ciento. Las diferencias en términos de tasas de empleo son aún mayores: mientras que sólo alrededor de la quinta parte de los que finalizaron la educación universitaria no trabajan, este guarismo alcanza a casi la mitad de quienes no completaron la secundaria. Lo que queremos enfatizar es que, aún luego de 12 años de crecimiento económico, 9,5 millones de personas de 25 años o más no trabajan -8,8 millones están clasificadas como fuera de la fuerza laboral, y 700 mil son contabilizados como oficialmente desempleados-. Claro que dentro de este grupo hay 4 millones de personas de 65 años o más, y probablemente muchos –o incluso la mayoría- no quieran trabajar o sólo quieran hacerlo en ciertas condiciones.

No obstante estas salvedades, podría resultar útil tratar de calcular cuántas personas que actualmente no trabajan podrían ser fuente potencial de oferta de trabajo. En otras palabras, nos interesa examinar en qué medida la economía argentina se aproximó, durante la etapa kirchnerista, al pleno empleo –o cuánto desperdicio de recursos humanos persiste aún luego de una expansión económica sostenida durante un período de 12 años-.

Como mencionamos en la sección previa, los flujos poblacionales en lo que tiene que ver con la condición de actividad no se limitan a los que ocurren entre los ocupados y los desocupados. Quienes están fuera de la fuerza laboral –en la población inactiva- pueden pasar a formar parte de los ocupados o de los desocupados; y estos, a su vez, pueden salir de la población activa (Marshall, Briggs y King, 1984). De hecho, algunas investigaciones han mostrado que no habría diferencias significativas entre los desempleados y quienes se encuentran fuera de la fuerza laboral (Groisman y Sconfienza, 2013). Por lo tanto, a la hora de intentar abordar el interrogante que nos planteamos - ¿cuántas personas aceptarían trabajar si los puestos de trabajo estuvieran disponibles?- no podemos considerar solamente a los oficialmente desempleados. No obstante, la decisión de aceptar un puesto de trabajo no depende solamente de que el empleo se encuentre disponible –si bien es una condición necesaria, no resulta, de ningún modo, suficiente-. El salario ofrecido –y, más en general, las condiciones laborales- puede no ser suficiente para inducir la aceptación del empleo, especialmente en el caso de los trabajadores de mayor calificación; las responsabilidades familiares –cuidar a los hijos, a los adultos mayores y/o a parientes enfermos- y, en general, el trabajo doméstico no remunerado podrían hacer que personas que en otras condiciones aceptarían el empleo, no lo hagan; ciertas normas culturales podrían también imponer barreras a la participación laboral –por ejemplo, en ciertas sociedades, el hecho de que las mujeres trabajen a cambio de un salario se encuentra “mal visto”-; problemas de salud, tanto física como mental, también podrían limitar la participación; y, en general, ciertas características personales de los trabajadores podrían reducir el deseo de participar,

por un lado, y la deseabilidad de la mano de obra desde el punto de vista de los potenciales empleadores, por el otro.

En un estudio reciente, Groisman y Sconfienza (2013) destacan que la problemática del desempleo oculto es un aspecto escasamente estudiado¹³ en los últimos tiempos pero muy relevante como herramienta analítica. Los autores proveen evidencia de la estabilidad de dos indicadores del fenómeno del desaliento entre 2004 y 2012 en el contexto de una tasa de desocupación que se redujo sensiblemente. Concluyen que estos resultados justifican la consideración del desempleo oculto en el diseño de políticas de protección social. En este sentido, proponen avanzar en la discusión de alternativas de universalización de la protección social.

La probabilidad de estar empleado no depende solamente del nivel educativo o de calificación laboral sino también, como hemos mencionado, de otras características personales –género, discapacidad física, etc.-. Además, es ciertamente esperable que el nivel educativo se encuentre correlacionado con las características que afectan la probabilidad de que una persona tenga trabajo. En pocas palabras, aun cuando reconocemos que la (relativamente) baja tasa de empleo de quienes no terminaron el secundario no se debe solamente al nivel educativo, intentaremos estimar una medida de la oferta potencial de trabajadores –potencialmente empleables- en la economía tomando como referencia la tasa de participación de los más educados. Como hemos argumentado, los potencialmente empleables no deberían limitarse a los oficialmente desempleados –aquellos que buscan trabajo “activamente”- sino que debería incluir también a aquellas personas que son clasificadas como fuera de la fuerza laboral que podrían querer trabajar –al menos, bajo ciertas condiciones-.

Específicamente, para calcular la cantidad de trabajadores potencialmente empleables tomamos como referencia –siguiendo a Wray y Pigeon (2000)- la tasa de

¹³ Sobre el desempleo oculto puede consultarse Killingsworth (1970) y/o Castillo (1998). El origen de la literatura sobre desempleo oculto en el caso argentino puede rastrearse hasta el debate entre Sánchez, Ferrero y Schultess (1979) y Beccaria y Orsatti (1979).

participación laboral de los graduados universitarios en el segundo trimestre de 2006, bajo el supuesto de que todos los que terminaron la universidad y desean trabajar lo están haciendo o, al menos, están buscando activamente un empleo –de modo que se encuentran oficialmente desocupados-. Es decir, asumimos que no hay graduados universitarios involuntariamente fuera de la población activa. Por lo tanto, los que cuentan con nivel educativo universitario completo brindan el punto de comparación –sería el grupo que establece el deseo “máximo” de participar en el mercado laboral-. Luego, aplicamos esta tasa (85,5¹⁴ por ciento entre las personas de 25 años o más) a los restantes grupos, de modo que una menor calificación no implique un menor deseo de trabajar. Así, obtuvimos el número de potencialmente empleables como la diferencia entre la cantidad de personas que se encontrarían en la fuerza laboral si todos evidenciaran la tasa de participación “máxima”, y la cantidad de personas efectivamente ocupadas¹⁵. En la tabla 3 podemos observar que, en el segundo trimestre de 2015, había 283 mil graduados universitarios, 383 mil con universitario incompleto, 1,3 millones con secundario completo, y 3,9 millones con secundario incompleto clasificados como potencialmente empleables, lo cual arroja un total de 5,9 millones de personas. Es decir que, si la tasa de actividad de todos los grupos poblacionales fuera igual a la de los graduados universitarios, habría 5,9 millones de personas de 25 años o más desempleadas –potencialmente

¹⁴ Debe notarse que se trata del valor máximo de la tasa de participación de los graduados universitarios durante el período bajo análisis.

¹⁵ Debemos enfatizar que lo que denominamos aquí como trabajadores potencialmente empleables constituye una medida aproximada del grado de subutilización de la fuerza de trabajo, que no se limita a los oficialmente desempleados, sino que incluye también a los desempleados “ocultos” en la inactividad. Por un lado, podría argumentarse que la estrategia metodológica utilizada es una sobreestimación, ya que podría ocurrir que las personas menos educadas efectivamente tengan un deseo de participación laboral relativamente menor –en este caso, estarían voluntariamente fuera de la fuerza laboral. Por otro lado, sin embargo, la cantidad de potencialmente empleables podría subestimar el verdadero nivel de subutilización de fuerza de trabajo en la economía. Esto es, el deseo de participación podría estar negativamente correlacionado con el nivel educativo, de modo que los menos educados –al contar con un nivel de ingreso y riqueza menor- podrían tener un mayor deseo –y/o necesidad- de participar en el mercado de trabajo. En definitiva, el signo del sesgo –de existir- dependerá de las magnitudes relativas de los efectos sustitución e ingreso. El punto central es que la cantidad de potencialmente empleables no es necesariamente un máximo para la ociosidad de mano de obra –podría ser un mínimo-.

empleables-. Sin dudas, una cifra muy superior a los 744 mil oficialmente desempleados.

Tabla 3. Trabajadores potencialmente empleables, 25 años o más, por educación (en miles)

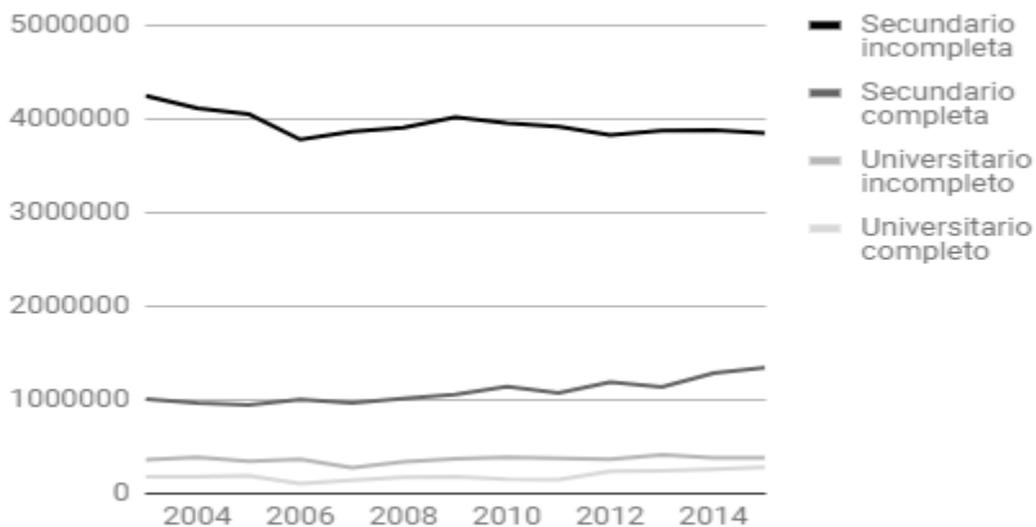
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cambio
Empleo efectivo														
Secundario incompleta	6083	6279	6303	6483	6447	6225	6091	6064	6037	5993	5771	5780	5935	-148
Secundario completa	2440	2614	2772	2933	3157	3388	3430	3422	3740	3875	4236	4087	4145	1705
Universitario incompleto	1360	1488	1602	1689	1749	1663	1744	1833	1861	1821	1909	1770	1888	528
Universitario completo	2644	2613	2702	2936	3072	3174	3446	3598	3687	3720	3826	3710	3723	1079
Total	12526	12994	13379	14041	14425	14450	14711	14918	15325	15409	15742	15348	15691	3164
Empleo objetivo (85,5%)														
Secundario incompleta	10330	10393	10357	10263	10313	10133	10112	10022	9958	9822	9647	9660	9786	-544
Secundario completa	3453	3583	3721	3940	4128	4405	4490	4569	4815	5068	5375	5376	5494	2041
Universitario incompleto	1723	1877	1949	2057	2027	2005	2116	2224	2240	2188	2328	2153	2271	548
Universitario completo	2829	2798	2896	3045	3218	3350	3627	3753	3837	3960	4073	3974	4006	1177
Total	18335	18651	18924	19305	19685	19893	20345	20568	20850	21038	21423	21163	21557	3222
Potencialmente empleables														
Secundario incompleta	4248	4114	4054	3780	3865	3909	4020	3958	3920	3829	3875	3881	3851	-396
Secundario completa	1013	969	949	1007	971	1018	1060	1147	1075	1193	1138	1288	1349	336
Universitario incompleto	363	389	347	368	278	342	372	390	379	366	419	383	383	21
Universitario completo	185	185	195	109	146	175	181	155	150	240	248	264	283	98
Total	5809	5658	5545	5264	5260	5443	5634	5650	5524	5629	5681	5816	5867	58

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Nota: “Cambio” es calculado el valor de 2015 menos el valor de 2003. “Potencialmente empleables” es calculado como la diferencia entre empleo objetivo y empleo efectivo. Los datos corresponden al segundo trimestre, excepto por 2003 que corresponden al tercer trimestre.

Durante la expansión de la etapa kirchnerista, la cantidad de trabajadores potencialmente empleables se incrementó en 58 mil (tabla 3 y figura 7). Todo el aumento se explica por la suba del desempleo oculto. Por definición, el número de potencialmente empleables equivale a la suma de los desempleados oficiales –que, como vimos, se redujo en 989 mil- y los desempleados “ocultos” –en la inactividad-. Por lo tanto, necesariamente, la cantidad de desempleados “ocultos” tuvo que haberse incrementado, entre 2003 y 2015, en algo más de 1 millón de personas. En pocas palabras, no aumentaron las oportunidades laborales para quienes, a pesar de estar en edad laboral, se encuentran en la inactividad –voluntariamente para las estadísticas oficiales; involuntariamente, en nuestro análisis-. De manera que el crecimiento económico sostenido no logró reducir el desperdicio de potencial humano que resulta de mantener personas –que podrían participar y aumentar así el nivel de ingreso (y producto) de la economía- fuera de la fuerza laboral.

Figura 7. Trabajadores potencialmente empleables, 25 años o más, por educación, 2003 a 2015



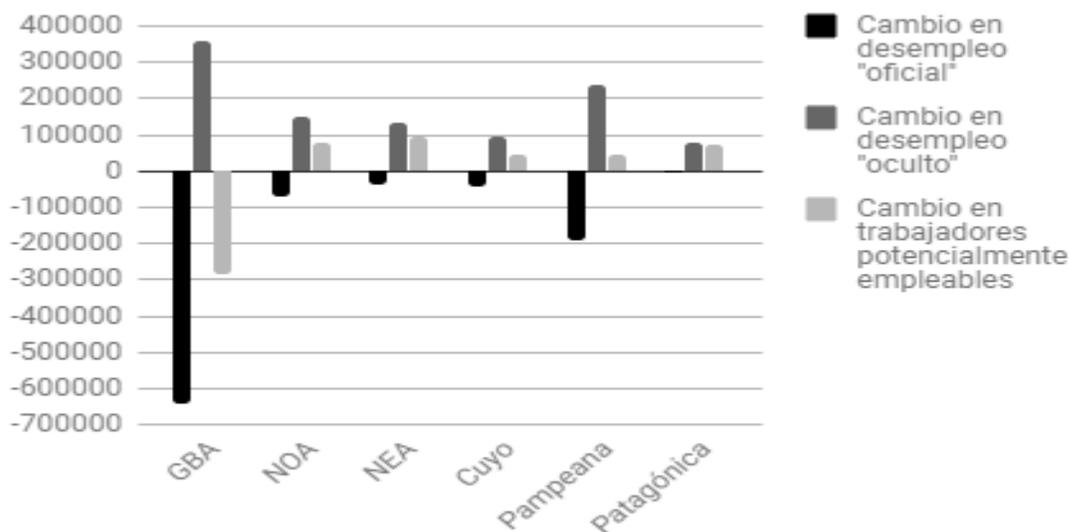
Fuente:

elaboración propia en base a EPH-INDEC.

El análisis regional de los trabajadores potencialmente empleables revela algunos resultados sorprendentes (figura 8). El número de desempleados “ocultos” se

incrementó en todas las regiones, aunque sólo en el Gran Buenos Aires la caída del desempleo superó –en valor absoluto- al aumento del desempleo “oculto”. En otras palabras, sólo en GBA tuvo lugar una reducción de los trabajadores potencialmente empleables, con el resto de las regiones evidenciando un comportamiento opuesto. Prácticamente la totalidad de la reducción de los potencialmente empleables (el desempleo corregido) ocurrió en el GBA, resultado este que debería ser considerado a la hora de diseñar políticas públicas –de empleo y/o sociales-.

Figura 8. Cambio en la cantidad de trabajadores potencialmente empleables, desempleados oficiales y desempleados ocultos, por región, 2003 a 2015

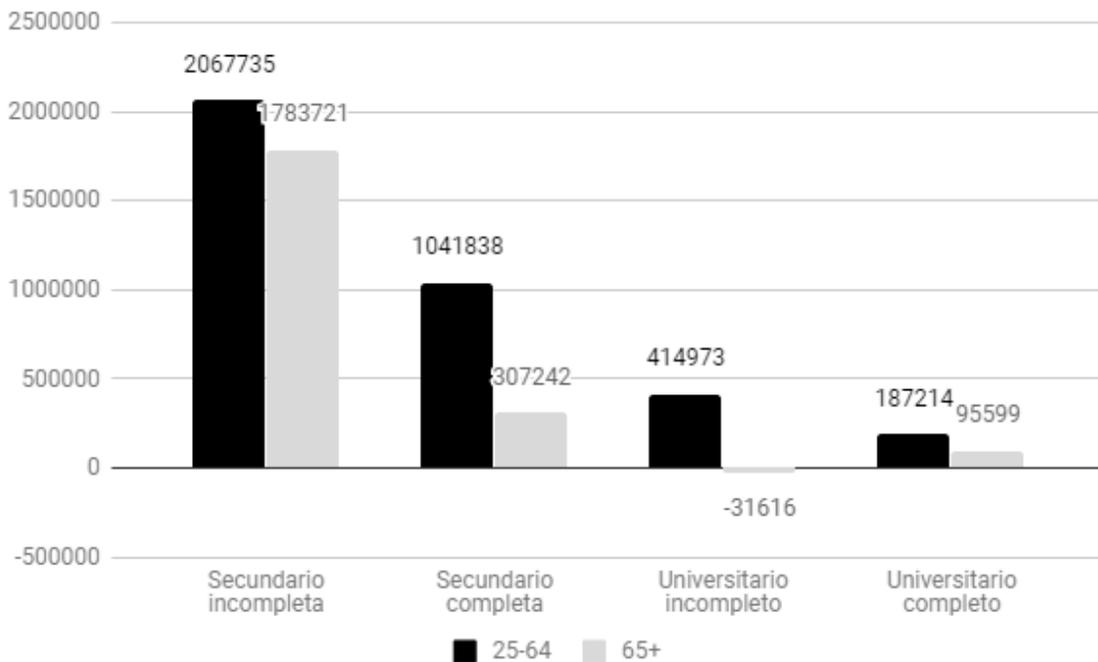


Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Sin dudas, podría argumentarse que buena parte –quizás incluso la mayoría- de los que aquí hemos considerado como potencialmente empleables son, en realidad, adultos mayores –y, por lo tanto, esa es la razón por la que se encuentran en la inactividad-. Para abordar esta cuestión, separamos a la población en dos grupos: por un lado, aquellos de entre 25 y 64 años; y, los de 65 años o más, por el otro (figura 9). Procedimos del mismo modo que antes, esto es, usamos la tasa de actividad de los graduados universitarios –ahora de entre 25 y 64 años- en el

segundo trimestre de 2006 (91,1 por ciento) como referencia para calcular la cantidad de potencialmente empleables en este grupo etario. Luego, por diferencia, obtuvimos los valores de este indicador para la población de 65 años o más. Como era esperable, por los motivos expuestos al comienzo de este párrafo, remover a la población de 65 años o más implica una reducción de 2,2 millones en el número de potencialmente empleables –con casi toda la reducción (1,8 millones) explicada por aquellos con secundario incompleto-. De cualquier modo, el número de potencialmente empleables de entre 25 y 64 años (3,7 millones) sigue excediendo largamente a la cantidad de desempleados oficiales, lo cual pone de manifiesto la relevancia del fenómeno del desempleo “oculto”.

Figura 9. Trabajadores potencialmente empleables, 25 años o más, por edad y educación, 2015



Nota:
total de trabajadores potencialmente empleables por grupo etario: 3711760 para 25-64; 2154946 para 65+. Los datos corresponden al segundo trimestre.
Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Como mencionamos en el párrafo anterior, la mayor parte –más del 80 por ciento- de la reducción en el número de potencialmente empleables que resulta de remover a la población de 65 años o más, puede atribuirse a personas que no completaron el secundario. Esto no es sorprendente si se tiene en cuenta que casi dos tercios de los mayores de 64 años de edad tienen secundario incompleto –vis a vis más del 45 por ciento en el total de la población de 25 años o más-.

Pero entonces, ¿corresponde o no remover del cálculo de los potencialmente empleables a las personas de 65 años o más? Por un lado, podríamos esperar que los adultos mayores valoren más (relativamente a los más jóvenes) el tiempo libre, especialmente en el caso de contar con jubilaciones y/o fondos de retiro elevados. Por lo tanto, con base en este tipo de argumentos, los adultos mayores tendrían un deseo de participación en el mercado laboral menor –especialmente aquellos más educados-. Sin embargo, el monto de las jubilaciones (y, en general, del nivel de ingreso luego del retiro del mercado laboral) suele estar asociado positivamente con el nivel educativo. Es decir que serían precisamente los adultos mayores menos educados los que obtendrían las jubilaciones más reducidas y, por lo tanto, los que podrían –en mayor medida- querer participar en el mercado laboral si un empleo estuviera disponible de modo de poder complementar el –bajo- ingreso jubilatorio. Al analizar la evidencia empírica, vemos que la gran mayoría de los adultos mayores son clasificados como inactivos. Sin embargo, las tasas de empleo de las personas de 65 años o más siguen dependiendo fuertemente del nivel de educación. Por ejemplo, -dentro de este grupo etario- mientras que el 71,3 por ciento de los graduados universitarios no trabaja, ese valor asciende al 89,1 por ciento para quienes no terminaron el secundario. La diferencia clave, a nuestro juicio, radica en que mientras probablemente los graduados universitarios no trabajen por elección, quienes no completaron el secundario quizás no trabajen sólo porque no tienen la oportunidad de hacerlo. Por supuesto, creemos que lo deseable es que el ingreso del sistema previsional permita a los adultos mayores poder vivir sin tener que trabajar –pero esto no implica que debemos excluirlos como fuente potencial de mano de obra; deberían tener, al menos, la opción de participar-.

Más allá de la controversia de incluir o no a los mayores de 64 años como potencialmente empleables, el número de 3,7 millones de potenciales trabajadores de entre 25 y 64 nos permiten aproximar la magnitud del problema de la subutilización de mano de obra en la economía argentina. Lo que es más importante – más que la cantidad total- es la significativa diferencias en el número de potencialmente empleables de acuerdo al nivel educativo (ver, por ejemplo, la diferencia entre quienes no terminaron la secundaria y los graduados universitarios, en la tabla 3). Mientras que el nivel de subutilización de fuerza de trabajo entre los que completaron la universidad puede considerarse de carácter “friccional”, es ciertamente más difícil afirmar lo mismo para la situación de los que no terminaron el secundario, quienes parecen estar involuntariamente desempleados –u “ocultos” en la inactividad (Killingsworth, 1970)-.

Claro que los 3,7 millones de personas potencialmente empleables de entre 25 y 64 años de edad –o los 5,9 millones mayores de 24 años- llevan a cabo, actualmente, actividades útiles –aunque estas no sean remuneradas por el mercado-. Algunas cuidan niños pequeños, adultos mayores y/o parientes con algún tipo de enfermedad o discapacidad; otros participan como voluntarios en trabajos comunitarios en sus barrios –a nivel local-; otros brindan servicios en el hogar que facilitan –o incluso hacen posible- la participación de otros miembros de la familia en el mercado laboral. En realidad, es imposible saber con exactitud cuántas personas aceptarían un empleo a cambio de un salario mínimo –que incluya una obra social, adicional por hijo, y aportes jubilatorios-¹⁶. Pero saber esto con exactitud no es ni siquiera necesario para nuestro argumento; lo que hemos tratado de enfatizar a lo largo de este capítulo es la incapacidad de la expansión de la economía para llegar a todos

¹⁶ En rigor, los trabajadores que podrían querer trabajar si el estado garantizara la disponibilidad de puestos de trabajo podrían provenir tanto de las filas de los desocupados e inactivos, como de la de los ocupados. Dependiendo de las condiciones laborales –nivel salarial y otros beneficios-, ocupados actuales podrían preferir trabajar en el programa de empleo público. Del mismo modo, no todos los desocupados –necesariamente- decidirían trabajar en el programa, ya que las condiciones laborales podrían no ser suficientes para inducirlos a aceptar el empleo público –lo mismo podría ocurrir, por supuesto, con aquellas personas que están fuera de la población activa-.

(en todos lados). Más allá de la cantidad exacta, definitivamente creemos que muchas personas elegirían trabajar si se les diera una oportunidad.

Podría argumentarse que la metodología para medir el desempleo es adecuada y, por lo tanto, las personas clasificadas como inactivas están voluntariamente fuera de la fuerza laboral. Como hemos sostenido varias veces en este capítulo, los significativos flujos de población hacia (y desde) la población activa –ya sea ocupados o desocupados- constituyen evidencia en contra de dicha proposición. Dicho de otro modo, parecería que una porción no menor de quienes se encuentran fuera de la fuerza laboral en realidad quiere trabajar –y, por lo tanto, pueden ingresar a la población activa si mejoran sus perspectivas de conseguir un empleo-, lo cual pone de manifiesto la relevancia del fenómeno del desaliento laboral (Groisman y Sconfienza, 2013).

Pero incluso con independencia de esta evidencia, aceptamos que puede ocurrir que los trabajadores de baja calificación no quieran –y/o no puedan- trabajar. Lamentablemente, esto no hace que el problema desaparezca. La baja tasa de empleo de quienes no terminaron el secundario –hecho que no depende de incluir o no en el análisis a los mayores de 64 años- constituye un problema social grave que no pudo ser resuelto por el crecimiento de la economía –y el empleo- que tuvo lugar durante la etapa kirchnerista. Los costos sociales –para la sociedad toda y las personas que la componen- y económicos del desempleo no pueden exagerarse. Existe evidencia de que la probabilidad de tener un empleo se encuentra negativamente correlacionada con la duración de los episodios de desocupación (Maurizio y Monsalvo, 2007), efecto que, a su vez, podría amplificarse para los trabajadores menos educados. El desempleo –y especialmente aquél de larga duración- deteriora el capital humano y, lo que es más importante, impacta negativamente en la salud de las personas –no sólo la salud “física”, sino también la salud mental- (Panigo, 2013; Stolkiner, 1994). De manera que, aún si efectivamente quienes no trabajan y no terminaron la secundaria son “inempleables”, es muy probable que esto pueda atribuirse a los efectos de la falta de oportunidades

laborales sobre la motivación, el desarrollo humano, y el bienestar general –físico y mental-.

Por estos motivos, resulta central que la política pública cree oportunidades de empleo para aquellas personas que no fueron alcanzadas por la expansión de la era kirchnerista; básicamente, los trabajadores menos calificados –que no terminaron el secundario-. Y es importante que lo haga en las regiones donde estas personas viven. Por supuesto, es deseable que quienes no finalizaron el secundario puedan hacerlo –y, en general, que toda la población mejore su nivel de calificación laboral-; por esto, los puestos de trabajos creados por la política pública deben tener un componente de formación. La cuestión central, en todo caso, es no seguir desperdiciando potencial humano del modo en que se lo hace cuando la mitad de las personas en edad laboral que no terminaron el secundario, no trabaja. Los 5,9 millones de personas potencialmente empleables podrían contribuir –produciendo bienes y servicios- a la mejora de las condiciones de vida de toda la población; ellos mismos incluidos.

2.5 Conclusión

Nuestro análisis se inscribe en el debate que tiene lugar al interior de la escuela post-keynesiana entre los que Mitchell y Juniper (2007) denominan partidarios de “expansiones generalizadas” y el enfoque del empleador de última instancia acerca de la mejor manera de incrementar las oportunidades laborales para los grupos en desventaja. ¿Es una economía en expansión con políticas macro para hacer una sintonía fina de la demanda agregada suficiente, como los “keynesianos” argumentan, o se requieren políticas micro, bien dirigidas, como los partidarios de la garantía de empleo sostienen? Durante la mayor parte de la administración kirchnerista, la posición “keynesiana” fue dominante. Si bien es cierto que se implementaron programas intervencionistas en el mercado laboral durante los primeros tiempos luego de la salida de la convertibilidad, estos fueron recortados y

abandonados por completo, a mediados de la primera década del nuevo milenio. Principalmente, la reforma del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (en adelante, Jefes) implicó, para la política social en Argentina, la eliminación gradual del componente de creación directa de empleo. En cualquier caso y más allá de las causas detrás de la reforma del Jefes, lo cierto es que se produjo un viraje hacia programas de capacitación para mejorar la “empleabilidad”, pero que no aseguran la oportunidad (el derecho) de trabajar a los que desean hacerlo¹⁷. Al mismo tiempo, las relativamente menores tasas de crecimiento del período posterior a 2008 ponen en duda la efectividad de las políticas “keynesianas” –y, en particular, del mecanismo del multiplicador- para alcanzar el pleno empleo, con muchos economistas concluyendo que los intentos de bajar las tasas de desempleo con políticas macro que mantuvieron la demanda agregada alta trajeron tasas de inflación inaceptablemente elevadas.

La opinión predominante sobre la que se basó la desarticulación del Jefes era que el crecimiento de la economía generaría oportunidades de empleo para todos (en todos lados). Sin embargo, muchos analistas ya han señalado la curiosa naturaleza del período posterior a 2007/08, durante el cual la mejora de los indicadores laborales se desaceleró –cuando no se detuvo directamente (Beccaria y Maurizio, 2012)-. Se ha mostrado aquí que, si bien superficialmente los mercados laborales parecen ser rígidos, pocas oportunidades laborales han “derramado”. Esto complementa análisis realizados por otros autores que muestran que, durante la expansión de la etapa kirchnerista, los cambios observados en la composición del empleo según educación –sesgados hacia los niveles más educados- han sido desigualadores (Beccaria, Maurizio y Vázquez, 2014). La conclusión de este capítulo es que la expansión de la era kirchnerista no parece haber sido suficiente para llegar a todos (en todos lados) en términos de oportunidad laboral. No importa si las expansiones se empaquetan como “keynesianas” –como durante el kirchnerismo-, o de libre mercado –como en el breve período de crecimiento de comienzo de los 1990s-

¹⁷ En muchos sentidos, el programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja, que será analizado en detalle en el capítulo 7, constituye una excepción a esta afirmación.

, ellas deben ser suplementadas con políticas laborales activas si se pretende que se incrementen las oportunidades laborales para los de abajo.

La educación –secundaria o superior- brinda calificaciones valoradas en el mercado laboral que permiten acceder a un empleo; la política pública debe proporcionar un modo alternativo de acceder a una oportunidad laboral –para aquellos no contratados por el sector privado-. Como argumentamos en este capítulo, aún si el proceso de expansión de la economía continuara por muchos años más, no es probable que las brechas de tasas de empleo entre los graduados universitarios y quienes no terminaron el secundario muestre una trayectoria convergente. En cambio, la evidencia expuesta parece sugerir que el crecimiento económico –y las políticas “keynesianas” de manejo de la demanda agregada- induce la contratación “desde arriba”. Esto es, conforme se incrementa la demanda, las firmas tienden a cubrir las vacantes de empleo con los trabajadores más calificados; es esperable que la inflación sea inducida mucho antes de la ocupación plena –antes que las firmas contraten “desde abajo” a un ritmo suficiente para mejorar significativamente las oportunidades laborales reales para los que abandonaron el secundario-¹⁸.

¹⁸ Cruces, Keifman y Maurizio (2016:2) afirmaron que “si el problema fuera la insuficiencia de las calificaciones, la solución sería la capacitación”. Sin embargo, *ceteris paribus*, la capacitación no crea empleo -sólo puede redistribuir los empleos existentes-. Como sostenía Minsky (1965:175), los programas de capacitación intentan “eliminar la pobreza cambiando a las personas antes que a la economía...Sin embargo, este enfoque, por sí mismo, no puede terminar con la pobreza. Todo lo que puede hacer es dar a los pobres actuales *una mejor chance en los empleos que existen...*” (énfasis agregado). Cruces, Keifman y Maurizio (2016:2) sostuvieron también que “si el problema fuera una combinación de rigideces salariales y cambio tecnológico o comercio internacional sesgado contra los trabajadores de menor calificación una respuesta más adecuada podría ser subsidiar su empleo como lo propone Phelps (1997) ...”. Phelps haría que el gobierno pague a los empleadores un subsidio por la contratación de trabajadores de salarios bajos; el subsidio sería decreciente en el salario del trabajador. Phelps argumenta que eventualmente el programa “se pagaría por sí mismo” a través de menor crimen, reducción de gastos en bienestar y cuidados de salud, e incrementos de la recaudación impositiva. No obstante, su programa no garantiza que todos los desempleados obtendrían empleos (sólo aquellos deseados por el sector privado obtendrían trabajo) y, según creemos, generaría una distorsión mucho mayor en las decisiones del sector privado. Phelps le pagaría a una firma \$3 por hora para contratar a un trabajador de \$4 por hora; en otras palabras, el costo para la firma sería sólo de \$1 por hora; la creencia es que siempre que la firma pueda usar al trabajador para producir al menos \$1 por hora de mercancías comercializables, aumentará el empleo. Sin embargo, esto significa que las firmas estarán participando en actividades comerciales que el mercado valora mucho menos

La Argentina tiene una larga tradición de políticas activas del mercado laboral, que van desde políticas pasivas como el Plan Trabajar a mediados de los 1990s a políticas de amplia base como el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (Jefes), que fue promulgado en 2002. Como Neffa (2012:21) deja claro, el período 1989-1998 “se caracterizó por una alta cantidad de políticas puntuales y específicas con bajo promedio de beneficiarios y montos de presupuesto ejecutados, así como por su corta duración y desarticulación entre las mismas”. En tanto, las políticas de empleo del período 1999-2002 pueden clasificarse en: aquellas que fomentaban micro-empresarios productivos; aquellas que pretendían aumentar la empleabilidad. Más allá de algunos matices, en términos de cantidad de beneficiarios no hubo grandes diferencias con la etapa anterior. La política económica estaba dominada por la mirada de que el desempleo era un fenómeno de corto plazo¹⁹. Por supuesto, había algunas estrategias de más largo plazo, pero tenían que ver principalmente con la capacitación –el lado de la oferta del “mercado” laboral-.

La larga historia de políticas del mercado laboral en Argentina da, al menos, un punto de partida para entender qué funciona y qué no. Las políticas activas (Neffa, 2012) de empleo implementadas durante la etapa kirchnerista han tenido efectos en términos de los resultados agregados del mercado laboral; como se mostró en este capítulo, luego de doce años en los que la economía ha crecido significativamente, hay más de tres millones de nuevos ocupados, y casi un millón menos de desempleados. Sin embargo, las políticas de empleo no lograron incrementar las oportunidades laborales de los menos calificados.

Como hemos mostrado, (más que) todos los empleos creados durante la expansión de la era kirchnerista fueron cubiertos por aquellos con al menos educación secundaria completa. Sólo un pequeño número de nuevos empleos pueden atribuirse

que su costo, sin garantía alguna de que los beneficios sociales (mucho menos los beneficios privados) estén cercanos al costo.

¹⁹ Este punto de vista continuó siendo dominante aún durante la etapa posconvertibilidad. Por ejemplo, los trabajadores empleados en planes de empleo (principalmente, el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados) eran contabilizados como desempleados durante el tiempo que duró el programa (INDEC, 2008). Esto refleja claramente la mirada dominante de que la crisis era sólo transitoria y que, por lo tanto, sólo se necesitaban esfuerzos de ayuda transitoria.

a la reducción de las filas de los desempleados con al menos secundaria completa (el número de desempleados con al menos secundaria completa cayó sólo en 255 mil). La significativa expansión de la economía argentina durante la era kirchnerista no fue suficiente para hacer que las firmas tuvieran que contratar de entre las filas de los que no terminaron el secundario. Es decir que, en algún sentido, el verdadero pool de reserva de trabajo estabilizador de precios (léase, el “ejército industrial de reserva”) bajo el actual sistema consiste en los desempleados (o inactivos) que al menos terminaron el secundario –no incluye a los que tienen secundario incompleto-

De manera que los mercados laborales en la economía argentina actual se basan en un stock amortiguador “pequeño”, de alrededor de 255 mil desempleados con al menos el secundario completo para ayudar a estabilizar los salarios y, por ende, los precios, junto con los factores que determinan el flujo de trabajadores con al menos educación secundaria completa hacia la población activa. Como ha quedado demostrado por la evidencia de la etapa kirchnerista, la mayoría de los nuevos empleos no se cubrieron reclutando entre aquellos que no terminaron la secundaria –más allá de que estén clasificados como desempleados o como fuera de la fuerza laboral-. Lo que se requiere, por lo tanto, es que la política pública incremente la experiencia laboral y la formación de este grupo que no terminó el secundario de modo que cuando la demanda del sector privado sea lo suficientemente alta, haya una alternativa a competir por los trabajadores más educados –contratar “desde abajo”-, evitando de este modo generar presiones al alza de sus salarios –propia de la contratación “desde arriba”-. En pocas palabras, es necesario aumentar el stock de trabajadores disponibles para el sector privado para amortiguar los efectos del ciclo económico sobre los salarios y los precios.

Nuestro análisis ha cuestionado la medida en que los “mercados” laborales se encuentran realmente en una posición cercana a la ocupación plena, al menos para la (casi) mitad de la población que no completó el secundario. Se ha desafiado incluso la proposición de que la expansión ha aumentado las oportunidades laborales para este grupo. Es tiempo de complementar los avances en términos de

garantizar ingresos para los niños y adolescentes, y los adultos mayores, implementando políticas públicas para las personas en edad laboral, con un programa de oportunidad de empleo regionalmente dirigido como pieza central. Como veremos en el próximo capítulo, estas políticas pueden crear condiciones para el pleno empleo y la sustentabilidad regional –manteniendo el valor de la moneda-. El crecimiento económico no llegó a todos (en todos lados); pero mejores políticas públicas podrían llegar a los trabajadores menos calificados en las regiones que más lo necesiten.

Capítulo 3. Pleno empleo para controlar el valor de la moneda: el enfoque del empleador de última instancia

3.1 Introducción

En una economía con pleno empleo, hay un *trade-off* entre usos alternativos de los recursos: sólo es posible producir una mayor cantidad de un bien reduciendo la cantidad producida de algún otro. Si, sin embargo, los recursos se encuentran desempleados, no hay *trade-off*. El costo real de desplazar los recursos empleados a un uso alternativo es alto; el costo real de emplear a los desempleados es insignificante.

Cuando hay recursos desempleados, los costos de oportunidad son mínimos, pero (erróneamente) considerados inasequibles. Se cree que el dinero es un recurso económico, y que, por lo tanto, el estado, como un hogar y/o una firma, debe recaudar impuestos o pedir prestado para financiar sus gastos. Prevalece la mirada de que el déficit y la deuda pública son insostenibles ya que conducen al estado a la quiebra y, por lo tanto, deben considerarse negativos en sí mismos.

En este capítulo, argumentamos que las teorías económicas que guían a los hacedores de política son obsoletas y no aplicables: lo que Galbraith (2004) denominó "fraudes inocentes", una variedad de supuestos incorrectos adoptados por economistas de la corriente principal, los medios y, sobre todo, los políticos. Como consecuencia de estos "fraudes inocentes", las economías operan continuamente por debajo de sus posibilidades –con recursos desempleados–.

Sostenemos que Argentina puede tener pleno empleo sin resignar el control de la inflación. Aunque declarativamente los gobiernos han perseguido ambos objetivos, en las últimas décadas han adoptado políticas que implican elegir entre inflación y desempleo. Estas decisiones de política no tienen en cuenta la posibilidad de alcanzar ambos objetivos simultáneamente. El análisis de este capítulo se centra en una opción enteramente diferente en la que el gobierno asume el rol de empleador

de última instancia (ELR). El ELR es, como se verá, una extensión lógica del paradigma cartalista sobre el dinero y los impuestos: permite eliminar el desempleo y, al mismo tiempo, controlar el valor de la moneda influyendo sobre el tamaño del pool de trabajo suplementario ELR. De hecho, (en lo que consideramos un aporte a la teoría del ELR) argumentamos que el gobierno puede alcanzar un objetivo de poder de compra del salario mínimo efectivo de la economía, sin resignar el control del valor de la moneda.

3.2 Los fundamentos teóricos: el enfoque cartalista sobre el dinero y los impuestos

El proceso institucional por el cual el dinero simbólico (o fiduciario) obtiene su valor (poder de compra) está ausente en la mayoría de los análisis económicos de las más variadas tradiciones. Muchos análisis "agregan" el gasto del gobierno y los impuestos, y el banco central, luego de una investigación inicial sobre la operación de una economía privada que utiliza dinero, implicando que la moneda utilizada, junto con su valor, precedió al estado (Lavoie, 1992:151-169).

Estos análisis dejan sin respuesta la pregunta de por qué alguien vendería inicialmente bienes y servicios a cambio de la unidad de cuenta. La respuesta de sentido común, "porque pueden usarlo para comprar otros bienes y servicios" no es satisfactoria, ya que la pregunta de regresión infinita sigue siendo la misma: por qué esos vendedores quieren la unidad de cuenta. Lo que falta es el proceso por el cual la unidad de cuenta adquiere valor.

Knapp (1924:viii) fue probablemente el primero en sostener, inequívocamente, que la pregunta no podía ser (adecuadamente) respondida a menos que el estado fuera incorporado desde el comienzo mismo del análisis: "Sostengo que el intento de deducirlo [al sistema monetario, AM] sin la idea de un Estado es no sólo anticuado, sino incluso absurdo, más allá de lo ampliamente aceptadas que aún son estas

miradas"²⁰. El dinero es "una criatura del estado" (Lerner, 1947:313), y por lo tanto no puede analizarse una economía monetaria sin la previa introducción del estado.

Hay una larga tradición de análisis de la moneda estatal, o "dinero estatal", también conocida como la escuela "cartalista" (o chartalista), opuesta a la tradición "metalista"²¹ (Goodhart, 1998). Investigaciones recientes en la historia del pensamiento económico han revelado evidencia sustancial de apoyo de esta tesis respecto del dinero cartalista: ahora sabemos que, a través de la historia, muchos más economistas comprendieron el funcionamiento del dinero estatal, y muchas sino la mayoría de las monedas en la historia fueron de hecho dirigidas por los impuestos²², al contrario de lo que se pensaba anteriormente (Forstater, 2005; Wray, 1998)²³.

La idea de una moneda dirigida por los impuestos fue alguna vez conocimiento común. La definición de "dinero" (de Lerner) de la enciclopedia británica de 1946 lo establecía claramente:

Si el gobierno anuncia que está dispuesto a aceptar cierto medio de pago en la cancelación de impuestos, los contribuyentes estarán dispuestos a aceptar este medio de pago porque lo pueden usar para pagar impuestos. Todos los demás estarán

²⁰ La primera edición en alemán de la Teoría del Dinero Estatal apareció en 1905. Las traducciones – propias- de este capítulo se basan en la primera edición en inglés de 1924.

²¹ Contra la teoría metalista, que sostiene que el dinero es primero que nada una mercancía y de ahí deriva originalmente su valor (intrínseco), Knapp (1924:32) utilizó por primera vez el término "cartalista": "Quizás la palabra en latín "Charta" pueda otorgar el sentido de ticket o símbolo [*token*], y podemos formar un nuevo pero inteligible adjetivo -"Chartal". Nuestros medios de pago tienen esta forma simbólica, o Chartal".

²² La mirada cartalista del dinero era también comprendida por los gobernadores de las colonias británicas: "En aquellas partes de África donde la tierra estaba todavía en manos africanas, los gobiernos coloniales forzaban a los africanos a producir cultivos comerciales sin importar qué tan bajos fueran los precios. La técnica favorita era imponer impuestos. Los impuestos en dinero fueron introducidos sobre numerosos ítems: ganado, tierra, casas, y las personas mismas. El dinero para pagar impuestos se obtenía haciendo crecer cultivos comerciales o trabajando en granjas europeas o en sus minas" (Rodney, [1972] 1982:165).

²³ El argumento no es que el cartalismo sea la única teoría del dinero (ni la predominante) en la historia del pensamiento económico sino simplemente que estas ideas fueron presentadas por muchos más economistas (y de todas las persuasiones teóricas) de lo que se creía anteriormente. En este capítulo, el énfasis se coloca en la exposición de la teoría. Más allá de un breve repaso, no nos ocupamos en detalle del análisis de los antecedentes en la historia del pensamiento económico (para un análisis detallado, véase Mario, 2014b). Del hecho de que puedan encontrarse evidencias de la mirada cartalista del dinero en autores como Smith, Keynes, Lerner y otros, no debe interpretarse en el sentido de que estos autores defendían la propuesta de colocar al estado como empleador de última instancia.

entonces dispuestos a aceptarlo porque pueden usarlo para comprar cosas a los contribuyentes, o para pagar deudas a ellos, o para hacer pagos a otros que tengan que hacer pagos a los contribuyentes, y así sucesivamente (citado en Mosler y Forstater, 2004:5).

Tampoco era esta una idea “nueva”, ya que puede rastrearse, incluso, hasta los escritos de Smith ([1776] 1997:297): "Un príncipe, que dispusiera el pago de ciertas clases de sus impuestos en billetes de una categoría específica, añadiría cierto valor a esos billetes, aun cuando el término de su reembolso o redención definitiva dependiera de la voluntad del soberano". El "padre de la economía" consideró la posibilidad de que los impuestos fueran la clave para comprender el valor del dinero estatal (de hecho, utilizó el caso de la emisión de papel moneda de Massachusetts en 1692 como un ejemplo). También lo hicieron una diversa gama de economistas que vinieron después de él (Forstater, 2005).

Keynes (1930) aceptaba la mirada cartalista:

Y la Edad del Dinero Cartalista o Estatal fue alcanzada cuando el Estado reclamó el derecho de declarar qué cosa debería responder como dinero al dinero de cuenta corriente —cuando reclamó el derecho no sólo de hacer cumplir el diccionario sino también de escribir el diccionario. Al día de hoy, todo dinero civilizado es, indiscutiblemente, cartalista (Keynes, 1930:4-5).

Y apoyaba explícitamente la posición de Knapp: "Knapp acepta como "Dinero" - correctamente pienso- cualquier cosa que el Estado se comprometa a aceptar en sus oficinas de pago, sea o no declarado de curso legal entre ciudadanos" (Keynes, 1930:6n1)²⁴.

Si bien la mirada cartalista del dinero tiene, como vimos, una larga tradición, era casi siempre presentada como una digresión, con las implicancias permaneciendo inexploradas hasta el surgimiento de lo que hoy se conoce como Teoría del Dinero Moderno (*Modern Money Theory -MMT-*) a mediados de la década de 1990 (Mosler, 1995; Wray, 1998).

²⁴ Si bien autores como Schumpeter (1954) transmitieron una mirada del cartalismo con un exagerado énfasis en las leyes de “curso legal”, la cita anterior deja claro que la intuición fundamental es que el poder del estado para imponer una obligación impositiva pagable en su propia moneda es suficiente para crear una demanda por la moneda y darle valor.

El análisis comienza cuando el estado impone un impuesto pagable sólo en la moneda de la que posee el monopolio de emisión²⁵. La unidad monetaria estatal es definida como aquello que es aceptable para el pago de impuestos, es decir, un crédito fiscal²⁶.

En consecuencia, los usuarios²⁷ de la moneda deben ofrecer bienes y servicios – incluyendo el trabajo²⁸- a cambio de unidades monetarias para poder pagar el impuesto. La obligación impositiva es suficiente –aunque no necesaria- para garantizar la demanda de la moneda y, en ese sentido, los impuestos dirigen al dinero (*taxes drive money –TDM-*).

²⁵ Mosler y Forstater (1999) describen el funcionamiento de una moneda dirigida por los impuestos utilizando un modelo que cuenta con un componente vertical y otro horizontal. En la parte superior del componente vertical -exógeno- de la moneda se encuentra el estado (tesoro y banco central –BC-consolidados) que es efectivamente el único emisor de unidades de su moneda, ya que controla la emisión de unidades monetarias de cualquiera de sus agentes designados. El componente horizontal se refiere al crédito. En contraste con el componente vertical, la expansión bruta del componente horizontal es endógena, y se netea a cero. Cualquier mercancía tiene al menos un componente vertical. La actividad horizontal representa actividad apalancada de un componente vertical. Hay una posición corta por cada posición larga. La creación de préstamos bancarios y sus correspondientes depósitos es un apalancamiento de la moneda, y cada posición corta, o prestatario, tiene una posición larga, o depositante, en el otro lado del balance. Como la actividad horizontal siempre se netea a cero, los desbalances de reservas pueden ser reconciliados sólo por el BC: las reservas sólo pueden venir de la actividad vertical. Debido al seguro de depósitos, en efecto el BC garantiza que los cheques interbancarios se cancelarán al presentarse en el BC. Esto significa que si el sistema bancario no tiene tantas reservas como requiere el BC -en caso de que haya un requerimiento mínimo- al menos un banco tendrá un descubierto (*overdraft*) en su cuenta en el BC. Tal descubierto es, por supuesto, un préstamo del BC, y un ejemplo de actividad vertical. De un modo u otro, las reservas requeridas provienen del BC a pedido de los bancos y el BC establece los términos de la transacción -tasa de interés y colateral-.

²⁶ Esta definición del dinero como crédito (fiscal) es consistente con la teoría del dinero como crédito (Innes, 1913 y 1914). Según Innes (1913:398), el dinero "adquiere valor de este modo. El gobierno obliga por ley a ciertas personas seleccionadas a convertirse en sus deudores...Este procedimiento se denomina imponer un impuesto, y las personas por ende forzadas a la posición de deudoras al gobierno deben en teoría buscar los *tallies* u otros instrumentos de reconocimiento de deuda debida al gobierno, y adquirir de ellos los *tallies* vendiéndoles alguna mercancía o haciéndoles algún servicio, a cambio de lo cual ellos podrían ser inducidos a desprenderse de sus *tallies*. Cuando estos son retornados al tesoro del gobierno, los impuestos son pagados". Para detalles sobre el vínculo entre la teoría del dinero como crédito y la teoría del dinero estatal, puede verse Wray (2004).

²⁷ Una distinción clave es aquella que existe entre el *emisor* de una moneda y los *usuarios* de una moneda. Los hogares, las firmas, los gobiernos subnacionales, y las naciones miembro de una unión monetaria son todos usuarios de moneda. Un estado con su propia moneda nacional es un emisor de moneda.

²⁸ En este sentido, los impuestos crean desempleo, esto es, agentes dispuestos a vender trabajo a cambio de dinero.

Debido a que posee el monopolio de la emisión de su moneda, el estado debe gastar o prestar antes de que los usuarios puedan pagar efectivamente el impuesto. De aquí que el estado no necesita recaudar para gastar –literalmente, puede destruir la moneda que recauda-; más bien, los usuarios de la moneda necesitan que el estado gaste o preste para poder pagar el impuesto. De hecho, en un hipotético primer período de la economía, sería imposible para el estado recaudar más de lo que gastó o prestó, esto es, tener un superávit. En los siguientes períodos, el superávit es posible pero su magnitud estará limitada por los déficits acumulados en los períodos previos. Que el estado no necesite recaudar para poder gastar no implica, obviamente, que los impuestos no sean necesarios. La obligación impositiva induce a los agentes del sector privado a ofrecer bienes y servicios a cambio de unidades monetarias y, de este modo, permite al estado movilizar bienes y servicios desde el sector privado hacia el sector público.

Así como el estado no necesita recaudar, tampoco necesita pedir prestado –vender bonos- para poder gastar en su moneda. De hecho, sólo podría pedir prestado hasta el monto de los déficits acumulados –los superávits pasados de los usuarios-. Como no necesita pedir prestado, el estado puede elegir la tasa de interés que paga por los bonos que ofrece: la tasa de interés es exógena -una decisión de política-²⁹. Los bonos son una alternativa de ahorro que paga interés, pero el estado no está obligado a ofrecer una tasa de interés positiva³⁰.

De modo más importante, el estado, en tanto emisor monopólico de su moneda, no tiene restricciones financieras: puede comprar todo aquello que se encuentre a la venta denominado en su unidad de cuenta. A diferencia de un usuario, para un

²⁹ La política del BC determina la distribución relativa de las unidades monetarias acumuladas del sector privado entre efectivo, balances que no pagan interés y balances que pagan interés. El gasto del estado (deficitario) determina la magnitud de esos activos financieros acumulados (Mosler y Forstater, 1999:168). La deuda estatal es el gasto público acumulado que aún no ha sido utilizado para pagar impuestos.

³⁰ Podría dejarla en cero, su nivel natural -excepto que pague interés a las reservas excedentes del sistema bancario en cuyo caso la tasa sólo caerá hasta ese nivel-. De acuerdo a esta lógica, podemos ver que los déficits fiscales no presionan al alza de la tasa de interés como suelen afirmar los defensores de las finanzas "sanas". De hecho, dado un déficit fiscal, la política monetaria (venta de bonos) impide que la tasa de interés tienda a cero.

emisor de moneda la acumulación de déficits no es causa de default. No obstante, el estado no está exento de limitaciones. Por un lado, no puede comprar aquellas mercancías que no tengan un precio en su moneda; por el otro, existen limitaciones auto-impuestas (legales, políticas, institucionales, etc.) que pueden reducir la capacidad del estado para gastar en su propia unidad monetaria.

Como el estado no tiene restricciones financieras en su moneda, las opciones de política deben ser evaluadas sobre la base de sus efectos sobre la economía, y no por incrementar o disminuir el déficit. Es decir, el estado puede aplicar los principios de las finanzas funcionales:

La idea central es que la política fiscal del gobierno...debe ser llevada a cabo con un ojo sólo en los *resultados* de estas acciones en la economía y no en alguna doctrina tradicional establecida sobre lo que es sano o no-sano...Un interesante, y para muchos un escandaloso, corolario es que *nunca* deben cobrarse impuestos meramente porque el gobierno necesita hacer pagos en dinero...En resumen, la finanza funcional rechaza completamente las doctrinas tradicionales de "finanzas sanas" y el principio de tratar de balancear el presupuesto durante un año solar o cualquier otro período arbitrario. En su lugar prescribe: ...el ajuste del gasto total (de todos en la economía, incluyendo el gobierno) para eliminar tanto el desempleo como la inflación (Lerner, 1943:39-41, énfasis en el original).

Los déficits o superávits no aportan información sobre el éxito o fracaso de las políticas -no son buenos ni malos en sí mismos-. Por el contrario, deben ser "funcionales", es decir instrumentos o herramientas al servicio de los objetivos de la política económica (eliminar el desempleo y la inflación).

3.3 Opciones de política frente al desempleo y la inflación: reglas de cantidad y reglas de precio

El estado es efectivamente el emisor único de su moneda. Como sostuvieron Lerner y Colander (1980:84), "si algo es un monopolio natural, la oferta de dinero lo es". Como cualquier organización que tiene algún poder de monopolio, el gobierno tiene la opción de establecer el precio y dejar que el mercado determine la cantidad demandada (gastar con una regla de precio) o establecer la cantidad y dejar que el mercado determine el precio de demanda (gastar con una regla de cantidad).

Regla de cantidad. En la actualidad, la mayoría de los gobiernos establecen un presupuesto que determina la cantidad de unidades monetarias que desean gastar y dejan que el mercado determine el valor de la moneda (el nivel de precios) ya que todas las compras de bienes y servicios se realizan a precios de mercado³¹. Si el gobierno decide establecer la cantidad, y dejar que el mercado decida el nivel de precios, debe restringir la cantidad de modo de estar en posición de influir sobre el precio de su "producto" (el valor de la moneda). La restricción por parte del gobierno de la cantidad significa usar desempleo continuo y exceso de capacidad para mantener la estabilidad de precios.

Ningún estado parece reconocer actualmente que puede establecer unilateralmente los términos de intercambio que ofrecerá a aquellos buscando su moneda. Por el contrario, los estados actúan como si estuvieran en competencia con otros compradores al realizar adquisiciones con su propia moneda.

Desde el inicio, el estado debe gastar o de otro modo proporcionar aquello que es necesario para pagar impuestos. Y, para todos los fines prácticos, el sector privado³² estará dispuesto a obtener más unidades monetarias del estado a cambio de bienes y servicios reales que el mínimo requerido para su obligación impositiva actual. Nos referiremos a las unidades monetarias extra acumuladas como ahorro neto del sector privado de activos financieros denominados en la unidad de cuenta, H(nfa) (Mosler, 1997-8).

Si el estado no ofrece proveer el monto deseado por el sector privado, hay, por definición, una escasez. El desempleo involuntario puede ser definido como la cantidad de trabajo ofrecida a la venta que no puede encontrar comprador(es), dados los precios. El desempleo ocurre cuando, en el agregado, el sector privado no desea gastar todo su ingreso³³. Si en el sector privado un agente desea incrementar sus

³¹ Paga precios dictados por los proveedores –ya sea yendo directamente a los mercados o a través de un proceso "competitivo" de licitación-.

³² En una economía abierta, nuestra concepción del sector privado incluye al sector externo (incluyendo tanto individuos, firmas, y gobiernos extranjeros).

³³ El gasto debe ser igual a todo el ingreso para que el producto de la economía se venda (ya que el ingreso de un agente es, por definición, el gasto de otro). Si alguien intenta ahorrar gastando menos que su ingreso, al menos alguna otra persona debe compensarlo gastando más que su propio ingreso,

tenencias de activos financieros netos, este deseo sólo puede ser satisfecho mediante la reducción de las tenencias de activos financieros netos de otro agente³⁴.

En ausencia de intervención del gobierno, no puede haber cambio en las tenencias agregadas de activos financieros netos del sector privado, $H(nfa)$. Por ejemplo, en una economía donde el gobierno tiene un presupuesto balanceado³⁵, si un agente en el sector privado quiere empleo para incrementar sus tenencias de activos financieros, entonces otro agente debe simultáneamente decidir reducir sus tenencias de activos financieros en el mismo monto para que el agente inicial pueda obtener el empleo que desea. Si ningún agente está dispuesto a reducir su posición neta de activos financieros, entonces la venta de trabajo deseada no puede realizarse. Esta situación puede ser definida como el caso de desempleo involuntario³⁶.

Cuando el gobierno gasta en déficit, las tenencias agregadas de activos financieros netos, $H(nfa)$, del sector privado deben incrementarse. Si el sector privado desea incrementar su $H(nfa)$, esto puede satisfacerse sólo por un incremento

o sino el producto de la economía no se venderá. Producto no vendido significa exceso de inventarios, y las bajas ventas significan recortes de producción y empleo, y por lo tanto menos ingreso total. Se trata de la "paradoja del ahorro": decisiones de ahorrar al no gastar el ingreso resultan en menos ingreso y no en nuevo ahorro neto.

³⁴ Los activos financieros netos de un agente del sector privado se reducen cuando el agente incrementa sus deudas pendientes o reduce su stock de activos financieros. Los activos financieros netos de un agente son incrementados pagando su deuda o incrementado sus tenencias de activos financieros.

³⁵ El déficit del gobierno es la imagen espejada del superávit no gubernamental en la identidad contable macroeconómica básica: déficit del gobierno=superávit del no-gobierno, donde el superávit del no-gobierno incluye tanto al sector privado doméstico (o residente) como al sector externo (no residente), el cual incluye firmas, hogares y gobiernos extranjeros. Es por lo tanto equivalente a la bien conocida identidad: $(G-T)=(S-I)+(M-X)$. El déficit del gobierno es igual a la suma de los superávits del sector privado doméstico y el sector externo, donde el superávit del sector externo es otra forma de expresar el déficit del país con el resto del mundo. El déficit del gobierno permite al sector privado doméstico (y al sector externo) "ahorrar en términos netos" en la unidad de cuenta del gobierno. Sólo un déficit público permite a los restantes sectores efectivizar su ahorro neto deseado.

³⁶ Wray (2006:2-3) utiliza el siguiente ejemplo para ilustrar el problema del desempleo: "Digamos que tenemos 10 perros y enterramos 9 huesos en el jardín. Enviamos a los perros a encontrar los huesos. Al menos un perro volverá sin un hueso. Decidimos que el problema es la falta de entrenamiento. Ponemos a ese perro en un riguroso entrenamiento sobre las últimas técnicas de búsqueda de huesos. Enterramos 9 huesos y mandamos a los 10 perros afuera de nuevo. El perro entrenado termina con un hueso, pero algún otro perro vuelve sin un hueso (con la lengua afuera, por decirlo así)". La educación, la capacitación y el esfuerzo individual, aunque beneficiosos, no solucionan el desempleo.

del gasto público deficitario. La actividad horizontal no puede proveer ninguna acumulación neta. Un deseo colectivo en el sector privado sólo puede ser resuelto en el componente vertical. *El desempleo involuntario es evidencia de que $H(nfa)$ deseado del sector privado excede $H(nfa)$ efectivo permitido por la política fiscal del gobierno*³⁷.

Gastar con una regla de cantidad implica que las erogaciones son presupuestadas por adelantado. Como resultado, sería "accidental" que el presupuesto produzca una variación de la deuda pública que coincida exactamente con el cambio en $H(nfa)$ deseado por el sector privado (Keynes, [1936] 2005:42). En consecuencia, un déficit presupuestado demasiado chico (gastar demasiado poco) resultaría en desempleo y desencadenaría una deflación (incremento del valor de la moneda).

Keynes ([1936] 2005) demostró que el desempleo es una característica normal de las economías capitalistas. Los post-keynesianos y otros seguidores de Keynes han por lo tanto apoyado desde hace mucho tiempo políticas fiscales y monetarias para estimular la demanda agregada. Las políticas tradicionales de manejo de la demanda agregada consisten en incrementar el gasto deficitario pagando precios de mercado por bienes y servicios. Este estímulo genérico de la demanda agregada puede reducir el desempleo, pero sólo a través de una política que mantiene mercados laborales rígidos y episodios periódicos de inflación que pueden poner fin a la política de pleno empleo³⁸. De hecho, si en algún punto los trabajadores que

³⁷ Esto no quiere decir que la actividad horizontal no pueda efectuar un cambio en el deseo de ahorro neto. Una reducción en el gasto deficitario del Estado podría resultar en una deflación que se estabilizara cuando los precios -incluyendo los salarios- cayeran lo suficiente para que los agentes del sector privado reduzcan su deseo colectivo de ahorrar en términos netos, y realicen compras ya sea gastando ahorros netos o incurriendo en nueva deuda. En otras palabras, el desempleo podría eventualmente ser reducido por una caída en el ahorro deseado -asumiendo que, de algún modo, los recortes de salarios mitiguen el deseo de ahorrar-. Sin embargo, el tiempo necesario para probar esta hipótesis se encuentra usualmente más allá de la tolerancia humana, dando lugar a la visión pragmática del empleo público.

³⁸ El nivel de precios es una función de los precios pagados por el gobierno cuando gasta y el colateral demandado cuando presta: si el gobierno paga precios más altos, la moneda vale menos. De aquí que las políticas "keynesianas" podrían reducir el valor de la moneda si, procurando reducir el desempleo, continuaran incrementando el déficit a pesar de que el nivel de empleo hubiera dejado de ser elástico. En este sentido -y sólo en este sentido-, demasiado gasto puede reducir el valor de la moneda.

permanecen desempleados no tienen valor para el sector privado (sin grandes costos de re-entrenamiento), el achicamiento continuo del desempleo podría ser virtualmente imposible. Cualquier incremento del gasto público o reducción de impuestos diseñada para reducir el desempleo podría resultar sólo en una devaluación de la moneda conforme los salarios en el sector privado se incrementasen debido a la competencia de los empleadores por los escasos trabajadores capacitados. En resumen, un déficit demasiado grande (gastar demasiado) incrementará los precios (reducirá el valor de la moneda) y, lo que es peor, no cuenta con un mecanismo que asegure el pleno empleo.

En definitiva, si los gobiernos pagan precios de mercado por los bienes y servicios que adquieren (gastan con una regla de cantidad), entonces efectivamente un cierto nivel de desempleo (un *buffer stock* de trabajo desempleado) es necesario para controlar la inflación³⁹.

Regla de precio. El estado es el emisor monopólico de las unidades monetarias que necesita el sector privado para pagar impuestos. Esto significa que el estado está en posición de fijar el precio de su moneda cuando la emite y la intercambia por bienes y servicios. Puede establecer unilateralmente los términos de intercambio que ofrecerá a aquellos buscando su unidad de cuenta⁴⁰.

No obstante, si el gobierno intentara fijar más de un precio simultáneamente, podría aparecer lo que se conoce como el "problema de los dos precios" (Wray, 1998:7): a menos que el precio relativo fijado por el gobierno coincida con el de

³⁹ Y, lo que es aún peor, no hay una "cantidad correcta" de largo plazo ya que el deseo de ahorro neto de la moneda podría estar cambiando constantemente. De ahí una NAIRU fluctuante, eliminando buena parte del valor práctico del concepto.

⁴⁰ Supongamos que el gobierno decidiera no pagar precios más altos por los bienes y servicios que adquiere, y que el sector privado aumentara los precios. En este caso, el gasto del gobierno se haría nulo. El sector privado se vería obligado a competir por los pesos necesarios para pagar impuestos, lo cual impondría un sesgo deflacionario a la economía hasta que los precios caigan lo suficiente y el gobierno vuelva a gastar. Si bien el ejemplo es útil para ilustrar el argumento de que el gobierno puede establecer los términos en los que provee su moneda, no es necesario que el gobierno adopte una postura tan drástica para controlar el valor de la moneda: puede hacerlo fijando un sólo precio. Alternativamente, si el gobierno deseara comprar cantidades mayores (movilizar más bienes y servicios al sector público) podría aumentar el impuesto (incrementar la necesidad de moneda del sector privado) sin tener que modificar los precios que paga.

mercado –y, por lo tanto, no haya lugar para ganancias de arbitraje-, sería imposible para el gobierno adquirir alguno de los bienes -o, si ya tuviera stocks de ambos bienes, perdería sus reservas de alguno de ellos-.

Alternativamente, el gobierno puede fijar un precio o, lo que es lo mismo, implementar una política de *buffer stock*⁴¹. Para administrar un *buffer stock*, establece el precio al cual comprará y venderá la mercancía que servirá de patrón, y paga precios de mercado por los restantes bienes y servicios. En la práctica, entonces, gasta con una regla de precio para la mercancía-patrón y con una regla de cantidad para las demás mercancías. El gobierno compra (para evitar que se reduzca el precio de la mercancía-patrón o, lo que es lo mismo, aumente el valor de la moneda) y vende (para evitar que aumente el precio de la mercancía-patrón o, lo que es lo mismo, se reduzca el valor de la moneda) la cantidad que el mercado desee al precio fijo⁴². Por lo tanto, la mercancía-patrón está siempre plenamente empleada, en el sentido de que siempre es posible venderla al estado al precio fijo -su demanda es perfectamente elástica-. Además, mientras se mantenga la convertibilidad entre la moneda y la mercancía-patrón, el precio (exógeno) de esta última fija el valor de la moneda. Todos los otros precios reflejan valor relativo a la mercancía-patrón.

Existen dos riesgos principales de una política de *buffer stock*. Por un lado, para hacerse de un stock de la mercancía-patrón, el gobierno debe pagar un precio

⁴¹ El patrón-oro, los esquemas de caja de conversión (o de tipo de cambio fijo) y los precios sostén (o mínimos) usualmente vinculados con mercancías agropecuarias constituyen ejemplos de políticas de *buffer stock* (ver Graham, 1937, y Newberry y Stiglitz, 1981). En una economía de mercado el valor de la moneda -lo que puede comprar- está necesariamente (directa o indirectamente) atado a una política de *buffer stock*. Históricamente los gobiernos han utilizado granos, metales preciosos y otras monedas como *buffer stocks* para la estabilidad de precios, incluyendo el extendido uso actual del trabajo desempleado para alcanzar la estabilidad de precios.

⁴² Dados los impuestos, el resto del gasto público (aquél no destinado a comprar la mercancía-patrón) y la tasa de interés, el gasto del gobierno está determinado por el deseo de ahorro del sector privado.

superior al precio de mercado⁴³. Es decir, debe crear un exceso de oferta de la mercancía-patrón, lo cual podría no contribuir al bien público⁴⁴.

Por otro lado, lo que es más importante, podrían agotarse las reservas de la mercancía-patrón. Cuando se incrementan las reservas, aparecen presiones a la caída del valor de la mercancía-patrón (moneda sub-valuada), las cuales se expresan en el aumento de los precios de las restantes mercancías. Por el contrario, cuando se reducen las reservas, las presiones son al incremento del valor de la mercancía-patrón (moneda sobre-valuada), las cuales se expresan en la caída de los precios de las restantes mercancías. Para mantener la política de *buffer stock*, el gobierno debe controlar las reservas de la mercancía-patrón utilizando el resto del gasto público (es decir, aquél que no se destina a adquirir la mercancía-patrón), los impuestos y la tasa de interés. De este modo, la política de *buffer stock* condiciona al resto de los instrumentos de política económica, los cuales deben utilizarse con el objetivo de garantizar la convertibilidad⁴⁵.

En definitiva, una política de *buffer stock* controla el valor de la moneda y garantiza el pleno empleo de la mercancía-patrón, pero requiere que el resto de la política económica sea lo suficientemente contractiva para evitar que se agoten las reservas. El problema es que, bajo una regla de precio, la política monetaria y fiscal que es necesaria para sostener el pleno empleo de la fuerza laboral, resultará periódicamente en un ataque al tipo de cambio fijo, resultando en la pérdida de las reservas, y conduciendo a una devaluación forzada. Esto es, al gastar con una regla

⁴³ Alternativamente, el gobierno puede reducir la demanda, utilizando el gasto no destinado a la mercancía-patrón, los impuestos y/o la tasa de interés, de modo que se reduzca el precio de mercado y se genere el exceso de oferta de la mercancía-patrón.

⁴⁴ Sin embargo, no se espera que emplear trabajo en un programa de empleador de última instancia resulte en crecimiento poblacional, del modo en que un patrón-oro puede estimular la minería, o un *buffer stock* de maíz puede resultar en un incremento de la oferta de maíz.

⁴⁵ No obstante, existe una asimetría: si bien es posible utilizar sólo la política fiscal para controlar las reservas –y tener una tasa de interés exógena-, no es posible utilizar sólo la política monetaria para alcanzar dicho objetivo –y tener gasto público no destinado a la mercancía-patrón e impuestos discretivos-. Esto por cuanto la política monetaria sólo determina la distribución relativa de las unidades monetarias acumuladas por el sector privado entre las que pagan interés y las que no lo hacen. La actividad vertical determina la magnitud de esos activos financieros acumulados (Mosler y Forstater, 1999).

de precio, el estado utiliza el "desempleo" (del resto de las mercancías. Incluyendo el trabajo) para garantizar la convertibilidad de la mercancía-patrón.

3.4 La alternativa del empleador de última instancia

El empleador de última instancia (ELR⁴⁶) consiste en el ofrecimiento, por parte del gobierno, de un empleo de salario fijo a cualquiera que quiera y pueda trabajar. Por definición, se elimina el desempleo involuntario, alcanzándose el pleno empleo. El ELR asegura que quienes estén dispuestos a, al menos, vender su tiempo al gobierno, puedan hacerlo⁴⁷.

Al eliminar la desocupación, desaparece la necesidad del seguro de desempleo. Además, a diferencia de la situación actual en la que el salario mínimo es cero (ya que ese es el salario de los trabajadores desempleados), el salario del ELR (W_{ELR}) se convertiría en el salario mínimo efectivo de la economía. Programas para garantizar ingresos a niños y adolescentes, adultos mayores y discapacitados deben complementar al ELR.

Esta nueva clase de empleo público, que podría denominarse suplementario, operaría como una influencia contra-cíclica y funcionaría como un estabilizador automático. Cuando aumenta el empleo no-ELR, se reduce el pool de trabajadores ELR y disminuye el gasto (sesgo fiscal contractivo); cuando se reduce el empleo no-

⁴⁶ El término -y el concepto- de ELR puede rastrearse hasta Minsky (1965) (ver Mario, 2017 para un análisis detallado). No obstante, si Minsky debe ser considerado un "padre fundador" de MMT es el eje de una controversia actual (ver Wray, 2018). Más allá de este debate, lo cierto es que Minsky tenía posiciones que pueden considerarse inconsistentes con MMT. Por ejemplo, sostuvo que: "para que la deuda del gobierno retenga su aceptabilidad, los programas de impuestos y gastos deben estar en superávit -no ahora pero cuando la guerra termine o cuando la tasa de desempleo sea 6 por ciento o lo que sea." (Minsky, [1986] 2008:337). Supongamos que se implementa el ELR y el desempleo medido resulta inferior al 6 por ciento, ¿significa esto que debemos limitar el tamaño del programa? Claramente, no tiene ningún sentido tener un objetivo en términos de la tasa de desempleo medida.

⁴⁷ Pleno empleo y desempleo cero son definidos como una situación en la cual todos los que quieren trabajar a un salario nominal fijado por el gobierno serán provistos con un empleo. Esta definición de pleno empleo es compatible con desempleo medido mayor que cero. Es decir que pueden existir desocupados buscando activamente empleo que, no obstante, no deseen emplearse en el ELR. Se trataría, en rigor, de desempleo voluntario y/o friccional (en el sentido de que no desean participar del programa). El ELR no resolvería el desempleo "estructural" -aquél asociado al desbalance de calificaciones-.

ELR, se incrementa el pool de trabajadores ELR y el gasto (sesgo expansivo). De modo que el ELR es anti-inflacionario en una expansión -vende trabajo para evitar que aumente W_{ELR} o, lo que es lo mismo, se reduzca el valor de la moneda- y anti-deflacionario en una recesión -compra trabajo para evitar que se reduzca W_{ELR} , esto es, que aumente el valor de la moneda-⁴⁸.

No obstante, el ELR no eliminará el ciclo económico. Cuando aumenta el empleo no-ELR, aumenta el nivel de ingreso de la economía, pero no tanto como lo haría en una economía sin ELR, ya que se reduce el pool de trabajadores del programa. Se reemplazan salarios mínimos por salarios más altos. Cuando se reduce el empleo no-ELR, cae el nivel de ingreso de la economía, pero tanto como lo haría en una economía sin el programa, ya que aumenta el pool de trabajadores ELR. Se reemplazan salarios altos por salarios mínimos. El ciclo persiste, pero con menor amplitud y, lo que es más importante, manteniendo permanentemente el pleno empleo.

El gobierno no compite con el resto de los sectores (no modifica W_{ELR} para afectar la cantidad de trabajadores en el programa). Los trabajadores ELR están disponibles para el sector privado a (un margen sobre) W_{ELR} ⁴⁹. El gobierno contrata sólo a aquellos trabajadores que el sector privado no necesita.

Los trabajadores se beneficiarían al contar con un empleo garantizado; las empresas, lo harían al contar con un pool de trabajadores –capacitados y orientados al trabajo- disponibles, del cual podrían contratar a algún diferencial sobre el salario fijo pagado por el gobierno a los empleados ELR. Como mínimo, el ELR debería mejorar la calidad de los trabajadores del programa de modo que sean una

⁴⁸ En la actualidad, el desempleo actúa contracíclicamente: se incrementa en las recesiones y se reduce en las expansiones. No obstante, en la medida que el ELR transforme a los trabajadores del programa en una alternativa mejor (vis a vis un desempleado) para el sector privado, el ELR será un estabilizador automático superior al desempleo. Por el contrario, un patrón-oro o una convertibilidad-dólar suelen evidenciar un marcado carácter pro-cíclico. En las recesiones, el público compra la mercancía-patrón por lo que disminuyen las reservas y el gasto público, lo cual, *ceteris paribus*, profundiza el estancamiento. Las corridas cambiarias terminan, por lo general, en fuertes devaluaciones de la moneda (aumento del precio de la mercancía-patrón).

⁴⁹ Cuanto mayor sea la diferencia entre el W_{ELR} y el resto de los salarios, mayor será el costo de oportunidad de perder el empleo no-ELR, lo cual pondría un límite a las demandas salariales que podrían surgir como consecuencia del pleno empleo.

(o una mejor, en el caso de que ya lo sean) alternativa para el sector privado. Es decir, incrementar el grado de sustituibilidad entre los trabajadores ELR y el resto de la fuerza laboral⁵⁰.

El desempleo involuntario es evidencia de que el ahorro deseado es mayor que el ahorro efectivo⁵¹. El gobierno puede aumentar el déficit y reducir el desempleo hasta satisfacer el deseo de ahorro. En la medida en que el incremento del déficit siga aumentando el empleo, debe ser que el ahorro deseado continúa superando al ahorro efectivo. El ELR aumenta el déficit sólo hasta el punto en que se elimina el desempleo involuntario (o en que se igualan ahorro deseado y efectivo). Dados el gasto no-ELR, los impuestos y la tasa de interés, el déficit (o superávit) que resulta al implementar el ELR es endógeno, en el sentido de que es determinado por el mercado (el deseo de ahorro del sector privado). Una vez que ya no queden trabajadores dispuestos a emplearse en el ELR, el déficit no será aumentado (no se volverá "excesivo" en que no superara al ahorro deseado). De este modo, el programa garantiza que el balance fiscal del gobierno se encuentre siempre en el nivel correcto para alcanzar (y mantener) el pleno empleo, algo que no pueden lograr las políticas que implican gastar con una regla de cantidad justamente

⁵⁰ Obviamente, los trabajadores del pool ELR no son sustitutos perfectos de los trabajadores no-ELR; y, esto podría continuar siendo así incluso luego de que se los capacitara. Los trabajadores que son "únicos" (debido a calificaciones o conocimientos particulares; por ejemplo, Lionel Messi) podrían no enfrentar en lo absoluto una amenaza concreta de reemplazo por parte de los trabajadores ELR. En general, cuánto mayor sea el grado de sustituibilidad entre los trabajadores ELR y el resto de la fuerza laboral, menor debería ser la diferencia entre W_{ELR} y el resto de los salarios -y, en general, los precios-.

⁵¹ Podría decirse, en línea con el planteo de Keynes ([1936] 2005), que el desempleo tiene lugar debido a la insuficiencia de la demanda efectiva: si aumenta el gasto para implementar un ELR, se elimina el desempleo. No obstante, el ELR garantiza el pleno empleo independientemente del nivel de la demanda efectiva (el programa podría implementarse junto con una reducción del gasto no-ELR tal que el gasto público total se reduzca). Esta es la diferencia cualitativa clave del ELR respecto de las políticas "keynesianas". Un aspecto central en el debate acerca de las causas del desempleo es si las fuerzas de mercado conducen a la economía al pleno empleo (digamos, si el ahorro deseado puede ajustarse al ahorro efectivo permitido por el gobierno) o, por el contrario, el desempleo es un fenómeno de equilibrio. En un sentido, el ELR trasciende este debate: garantiza permanentemente el pleno empleo más allá de las causas del desempleo. Si Keynes estaba en lo cierto, habrá trabajadores ELR en todo momento; si estaba equivocado, eventualmente (con el tiempo), el pool ELR debería anularse. Aunque no constituye el objetivo central aquí, en Mario (2016) analizamos el (estrecho) vínculo entre el ELR y las unidades de medición utilizadas en Keynes ([1936] 2005).

porque no cuentan con un mecanismo para ajustar el déficit a los cambios en el ahorro deseado⁵².

El gobierno establece W_{ELR} , el cual se convierte en el factor que define el valor de la moneda. Fuerzas de mercado determinan todos los otros precios, los cuales expresan valor relativo al trabajo ELR –reflejan niveles de indiferencia en la mercancía-patrón-. El valor de la moneda es estable en trabajo ELR: vale $1/W_{ELR}$ horas de trabajo ordinario⁵³. En la medida en que W_{ELR} permanezca fijo, y como en cualquier política de *buffer stock*, no puede haber inflación ni deflación, sino cambios de precios relativos⁵⁴.

El W_{ELR} inicial puede establecerse en cualquier nivel, ya que las fuerzas de mercado alinearán todos los otros precios –hasta que estos representen valor en trabajo ELR-. Un W_{ELR} demasiado alto (trabajo ELR "caro") sería evidenciado por incrementos de los restantes precios; un W_{ELR} demasiado bajo (trabajo ELR "barato") sería evidenciado por caídas de los restantes precios -requeriría un aumento del valor de la moneda que induzca a los trabajadores a participar del programa-.

El W_{ELR} es exógeno pero los precios (relativos) son endógenos. Es decir que el W_{ELR} "real" -digamos, el precio relativo de la línea de pobreza- no es una decisión de política, sino que depende de cuánto trabajo ELR valga la canasta de referencia. La literatura sostiene que el gobierno puede alcanzar el objetivo de estabilidad de

⁵² Por esto, un ELR es cualitativamente muy diferente de las políticas tradicionales de administración de la demanda. Hay una diferencia esencial entre, por un lado, pagar un salario de mercado lo suficientemente elevado para contratar un número dado de personas y, por el otro lado, ofrecer un salario exógenamente determinado y contratar a todos los que desean trabajar. El primero puede ser altamente inflacionario, mientras que el segundo nunca puede ser inflacionario más allá de un posible ajuste de una vez si el salario se establece "demasiado alto".

⁵³ Como el trabajo no es homogéneo, si aumenta la calidad del trabajo ELR –al incrementarse el tamaño del pool y/o como resultado de la capacitación- se reducen los precios de los restantes bienes y servicios en trabajo ELR, esto es, se incrementa el poder de compra de W_{ELR} , y viceversa. Es decir que si bien el trabajo ELR es la medida del valor, como el trabajo no es homogéneo, no sería perfectamente estable.

⁵⁴ Los precios reflejan niveles de indiferencia a los que compradores y vendedores acuerdan. El aumento del precio de una mercancía no puede considerarse inflación, aún cuando se refleje en el incremento de un cierto índice de precios. El aumento del precio podría deberse simplemente a aspectos vinculados con la oferta y la demanda de la mercancía en cuestión. Por ejemplo, una mala cosecha que reduce la oferta de trigo puede incrementar su precio.

precios fijando W_{ELR} (Mosler, 1997-8; Wray, 1998). Por ejemplo, Mosler y Silippo (2017:4) sostienen que "si la tasa de inflación objetivo fuera 2%, y nuevamente asumiendo 0% de crecimiento de la productividad, incrementar el salario del empleo de transición [el ELR, AM] a una tasa anual de 2% resultaría en una inflación del 2%". Una limitación de esta estrategia es que no garantiza que W_{ELR} sea vital: aun asumiendo que el W_{ELR} inicial fuera igual a la línea de pobreza, si la inflación superara la variación de W_{ELR} , este dejaría de ser vital.

Sin embargo, como el W_{ELR} "real" tiene un carácter normativo, el gobierno puede procurar influir sobre el poder de compra de W_{ELR} . De hecho, en lugar de utilizar un *buffer stock* de desempleados⁵⁵, el ELR controla la inflación a través de modificaciones en la composición del empleo, influyendo sobre el cociente entre el empleo ELR y el empleo total, el BER (*buffer employment ratio*) (Mitchell y Mosler, 2002:250). Cuanto mayor sea el tamaño del pool de trabajadores ELR, mayor será el W_{ELR} "real" -y viceversa-: un mayor tamaño del programa implica, *ceteris paribus*, menor demanda agregada y menores precios relativos⁵⁶. De manera que el gobierno puede utilizar el gasto no-ELR, los impuestos y la tasa de interés para influir sobre el tamaño del pool de trabajadores ELR y, por lo tanto, el poder de compra del W_{ELR} .

En esta línea, si W_{ELR} fuera superior a la línea de pobreza, el gobierno podría reducir el tamaño del pool ELR y, de este modo, incrementar el valor de la línea de pobreza (o viceversa). La desventaja de esta estrategia es que, si bien el gobierno estaría intentando alcanzar un objetivo de poder de compra para W_{ELR} , no puede asegurar su cumplimiento permanente (en la medida en que no puede "decidir" el tamaño del programa, sólo influir sobre él). Ante esta limitación, el gobierno podría directamente indexar⁵⁷ W_{ELR} a la línea de pobreza. Aunque, en rigor, estaría

⁵⁵ Cruces, Keifman y Maurizio (2016:7) señalaron que el ELR implicaría "tratar a los trabajadores como una *commodity*". Los trabajadores (ya) son una *commodity*, y ello no depende de que haya un ELR. El ELR remuneraría trabajo que de otro modo no sería remunerado (estaría desempleado).

⁵⁶ Como el ELR contiene a los trabajadores de peor calidad, un incremento del pool del programa debería aumentar la calidad media del trabajo ELR, lo cual operaría también en el sentido de reducir los precios relativos de las demás mercancías o, lo que es lo mismo, incrementar el valor del W_{ELR} .

⁵⁷ Si aumenta el precio de una mercancía y el gobierno indexa los precios que paga a la evolución de dicha mercancía, la inflación se institucionaliza. Aunque no está obligado a hacerlo, la indexación no

resignando la estabilidad de precios, podría controlar la inflación influyendo sobre el tamaño del pool de trabajadores suplementarios.

3.5 Conclusión

En general, se cree que el gasto deficitario para contratar trabajadores desempleados crearía dos problemas: financiamiento e inflación. El problema del financiamiento proviene de la ampliamente aceptada (y errónea) idea de que el gobierno debe poder financiarse para gastar. Se considera que el estado debe preocuparse no sólo por cómo el mercado recibirá la deuda que cree que necesita vender para financiarse, sino también por el hecho de que podría haber un límite al financiamiento determinado por el mercado. El riesgo inflacionario surge como consecuencia de no comprender la capacidad del estado para fijar exógenamente un precio -y, por ende, el valor de la moneda-. Se cree que el gasto deficitario generará un sesgo al alza de los costos laborales tanto por la demanda agregada creada por el gasto deficitario, como por la eliminación de la competencia entre los desempleados por los empleos disponibles. El resultado es una política anti-inflacionaria que requiere una "tasa natural de desempleo" para desalentar la suba de salarios. Hasta que estas percepciones cambien, el déficit será considerado negativo en sí mismo y, lo que es peor, un pool de trabajadores desempleados será necesario para contener la inflación.

Colocar al estado como empleador de última instancia no es una idea nueva. Las instituciones que impedían que esta política fuera viable y sostenible en el pasado reciente de nuestro país ya no existen. Los límites financieros impuestos por el déficit fiscal y la deuda pública son un vestigio de la ley de convertibilidad. Las antiguas restricciones impuestas por la caja de conversión se han ido desde 2002. Esto no quiere decir que el déficit no tenga consecuencias económicas. Quiere decir

es necesariamente negativa. Por ejemplo, ante un aumento del precio internacional del petróleo, un gobierno (importador de petróleo) podría indexar los precios que paga al precio del petróleo para, al menos, mitigar el deterioro de los términos del intercambio.

que el rango de opciones de política debe ser evaluado con base en los efectos sobre la economía real antes que sobre restricciones financieras imaginarias.

Actualmente, la Argentina puede utilizar el pleno empleo para controlar el valor de la moneda -e, incluso, asegurar que ningún trabajador obtenga un salario por debajo de la línea de pobreza-.

Si un gobierno impone un impuesto pagable en su propia moneda, es lógicamente absurdo que no gaste la cantidad que el sector privado desea ahorrar por encima de su obligación impositiva o, lo que es lo mismo, que no adquiera el trabajo desempleado (que, por definición, está a la venta denominado en la moneda estatal). El ELR brinda al sector privado un medio para obtener las unidades monetarias deseadas tanto para pagar el impuesto como para ahorrar en términos netos la unidad de cuenta.

Capítulo 4. Ocupación plena a través de una garantía de empleo en Argentina: un análisis de la literatura

“...la miseria de ser explotado por los capitalistas no es nada comparado con la miseria de no ser explotado en lo absoluto” (Robinson, [1962] 1974:46)

4.1 Introducción

En los últimos años ha habido un número de evaluaciones críticas de la viabilidad económica del programa de empleador de última instancia (Mitchell, 1998; Mosler, 1997-8; Wray, 1998) para el caso particular de la economía argentina. Las críticas más recientes incluyen Cibils y Lo Vuolo (2004), Lo Vuolo (2004), Pérez, Félix y Toledo (2006), Amico, Fiorito y Zelada (2012), Amico (2012) y Fiorito (2012)⁵⁸. En este capítulo, discutimos las que creemos son las principales críticas que se han hecho respecto de la factibilidad de que la economía argentina alcance el pleno empleo y la estabilidad de precios a través de una garantía de empleo, las cuales resumimos como sigue: (i) el ELR ignora los impactos sobre las finanzas públicas en el largo plazo impuestos por la restricción presupuestaria del gobierno (RPG); (ii) el ELR generaría presiones inflacionarias –el programa incrementa el empleo estimulando la demanda agregada, funcionando como cualquier política “Keynesiana” y, por lo tanto, está sujeta a una restricción NAIRU (tasa de desempleo que no acelera la inflación, por su sigla en inglés) de algún tipo-; (iii) las tensiones sobre el nivel de precios podrían deberse también a los efectos del ELR sobre la restricción externa; (iv) el ELR es otro nombre para el desempleo –reemplaza el desempleo por empleo precario-; y, (v) implicaría problemas logísticos sustanciales generados por las fluctuaciones cíclicas de la participación en el programa.

⁵⁸ Aquí nos ocupamos de las críticas al ELR en el caso específico de la economía argentina. Sobre el debate acerca de la viabilidad del ELR más allá del caso argentino, puede consultarse, entre otros, Aspromourgos (2000), Kadmos y O’Hara (2000), King (2001), Kriesler y Halevi (2001), Mehrling (2000), Mitchell y Wray (2005), Palley (2001), Ramsay (2002-3), Sawyer (2003 y 2005), y Secareccia (2004).

Otros críticos argumentan que todos los beneficios del ELR podrían lograrse a través de un ingreso ciudadano (IC), sin los impactos negativos impuestos por el ELR en términos de la coerción al trabajo. Abordaremos este tema en el próximo capítulo.

En las siguientes secciones, consideramos las críticas en detalle.

4.2 ¿Tiene el gobierno una restricción presupuestaria?

Una preocupación recurrente en la literatura que indagó acerca de la viabilidad del ELR en el caso argentino se relaciona con su elevado costo potencial. En esta línea, por ejemplo, Pérez et al. (2006) sostienen que:

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 (Pérez et al., 2006:315).

Por su parte, Cibils y Lo Vuolo (2004) también se muestran preocupados por el costo, cuando se refieren a la sub-estimación de los mismos que suele hacerse cuando se analizan este tipo de programas:

En general, las estimaciones de los costos están basados en la multiplicación del salario base anual por el número de potenciales beneficiarios del programa, obteniendo así un costo total anual estimado. Sin embargo, este tipo de cálculos subestima los costos reales, especialmente los vinculados a la administración del programa, como así también los ya señalados costos de capital y equipos necesarios para que los beneficiarios realicen sus tareas... Otra fuente de subestimación de los costos... refiere a la reacción de grupos de población que no están actualmente desempleados, y que serían atraídos por el ELR. En particular, sub-ocupados u ocupados precarios que ganaran menos del salario mínimo, y fuerza de trabajo no activa. La experiencia del PJyJHD señala que las filtraciones de programas de este tipo son frecuentes, con beneficiarios que cobran beneficios y ejercen otro empleo en forma no registrada (Cibils y Lo Vuolo, 2004:19).

Por el momento, otorguemos a estos autores el beneficio de la duda y asumamos que la preocupación que manifiestan en torno al costo potencial del ELR no implica que consideren que el gobierno no pueda –operacionalmente- pagar el programa. Luego de abandonar la caja de conversión, a comienzos de 2002, el gobierno argentino, en tanto emisor monopólico de una moneda flotante, puede comprar todo aquello que tenga un precio en pesos. Esto incluye, por supuesto, a los trabajadores desempleados.

No obstante, como se sigue del enfoque de las finanzas funcionales (Lerner, 1943), lo que debe considerarse a la hora de evaluar políticas son los efectos económicos de las mismas en función de determinados objetivos como el pleno empleo y la estabilidad de precios. En este sentido, como se discutirá en las siguientes secciones, la preocupación de parte de la literatura por el costo potencial del ELR se asocia con los efectos que se atribuyen a los déficits fiscales y al endeudamiento público sobre el nivel de precios.

4.3 ¿Es inflacionario el pleno empleo?

Una objeción al ELR se relaciona con el que sería su diagnóstico acerca de las causas del desempleo. Al respecto, Pérez et al. (2006:302) afirman que “...la propuesta de ELR 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 la misma línea, sostienen:

...vale discutir un problema central que la propuesta de ELR 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...Este es, en nuestra opinión, el límite estructural más rígido a la aplicación de un programa de Estado como ELR (Pérez et al., 2006:312-313)⁵⁹.

En primer lugar, el ELR no necesita asumir ninguna explicación particular para el desempleo. Por un lado, podría decirse que el desempleo es un problema de insuficiencia de la demanda efectiva: *ceteris paribus*, si el gobierno gasta lo suficiente, a través de un programa de ELR, alcanza el pleno empleo, por definición. Pero, por otro lado, el ELR elimina el desempleo independientemente del nivel de demanda agregada. Esto es, podría implementarse junto con una reducción del

⁵⁹ Los autores van incluso más lejos al afirmar: “Por supuesto, la política ELR no podría resolver per se la falta de inversión privada que cíclicamente se produce en el marco del capitalismo” (Pérez et al., 2006:302). El ELR no pretende solucionar la crisis capitalista ni eliminar el ciclo económico por lo que no parece adecuado endilgarle estos aspectos como una limitación propia del diseño de la política. De hecho, el ELR busca complementar el gasto –y el empleo- del sector privado, no competir con él. Dada la demanda del sector no-gobierno (privado y externo), lo cual incluye obviamente a la inversión, el diseño del ELR garantizaría un nivel de gasto suficiente para mantener permanentemente el pleno empleo.

gasto no-ELR y/o un aumento de los impuestos: el ELR no es necesariamente expansivo y, por lo tanto, se diferencia cualitativamente de las políticas "keynesianas". Ahora bien, nada de lo anterior implica, como afirman los autores, desconocer que el desempleo pueda ser funcional a la acumulación de capital. De hecho, una justificación para el ELR es que este permitiría reemplazar la práctica usual de utilizar el desempleo para controlar la inflación (Mosler, 1997-8; Wray, 1998)⁶⁰.

Una crítica en la misma línea es la que realizan Cibils y Lo Vuolo (2004), según la cual el enfoque de las finanzas funcionales⁶¹ no sería aplicable a lo que ellos denominan “desempleo estructural”. En palabras de los autores:

⁶⁰ Como sostenía Kalecki (1943:325): "Bajo un sistema de laissez faire el nivel de empleo depende en gran medida del llamado estado de la confianza. Si tal estado se deteriora, la inversión privada declina (...) Esto da a los capitalistas un poderoso control indirecto sobre la política gubernamental; todo lo que pueda sacudir el estado de la confianza debe evitarse cuidadosamente, porque causaría una crisis económica. Pero en cuanto el gobierno aprenda el truco de aumentar el empleo (...) este poderoso instrumento de control perderá su eficacia. Por lo tanto, los déficits presupuestarios necesarios para realizar la intervención gubernamental deben considerarse peligrosos. La función social de la doctrina del “financiamiento sano” es hacer el nivel del empleo dependiente del “estado de la confianza”. Si bien el célebre “Aspectos políticos del pleno empleo” suele utilizarse para explicar las razones por las que no es posible alcanzar el pleno empleo, creemos que, en realidad, la cita anterior no es sino una fuerte justificación para un programa de ELR. Por supuesto, hay restricciones políticas e ideológicas: hay sectores de la sociedad que se opondrán a una política de pleno empleo. Estas cuestiones deben resolverse a través del sistema político. Lo fundamental aquí es dejar en claro que no hay causas económicas para mantener el desempleo involuntario —se trata de que el gobierno “aprenda el truco” y, de ese modo, desnaturalice las ideas del “financiamiento sano”-.

⁶¹ Lerner (1951) elabora detalladamente sus ideas sobre la capacidad y los límites de la hacienda funcional para reducir el desempleo, los *tradeoffs* entre inflación y desempleo (en el corto plazo) y una propuesta para superarlos. Una innovación importante del libro es la distinción entre "alto pleno empleo" y "bajo pleno empleo". Lerner ejemplifica estos conceptos con cifras de 6 y 2 millones de desocupados, respectivamente, que en la fecha de publicación equivalían a tasas de desocupación del 10 y 3 por ciento. El bajo pleno empleo se define como el que puede alcanzarse a través de las políticas keynesianas de administración de la demanda. El alto pleno empleo correspondería al desempleo técnicamente friccional. Las políticas de expansión de la demanda sólo podrían elevar transitoriamente el empleo por encima del bajo pleno empleo, causando inflación. La razón estriba en el excesivo poder de negociación que obtendrían los trabajadores en tal situación, que les permitiría elevar los salarios nominales iniciando un proceso que hoy describiríamos como de puja distributiva. En otras palabras, según Lerner, el alto pleno empleo no podría alcanzarse con la hacienda funcional sin eliminar previamente las numerosas barreras a la movilidad laboral y la rigidez salarial. Como explicamos en el capítulo anterior, las políticas keynesianas, al gastar con una regla de cantidad, están de hecho sujetas al *trade-off* entre inflación y desempleo. El ELR, en cambio, no debe usar el desempleo para reducir la inflación: más allá del alto/bajo pleno empleo, elimina el desempleo y controla la inflación a través del BER (*buffer employment ratio*).

Para Lerner, el financiamiento funcional sólo podría servir para eliminar aquél desempleo que no fuese friccional ni estructural: sólo serviría para eliminar el desempleo cíclico, producto de las fluctuaciones normales de una economía de mercado...Esta distinción no es menor, especialmente cuando se piensa en la implementación de un programa de este tipo en países con muy alta tasa de desempleo, alto nivel de subempleo y empleo precario y baja tasa de actividad, como es el caso de la Argentina. Gran parte del desempleo en el país es estructural... [esto, AM] junto con una capacidad instalada inferior a la requerida para el pleno empleo, el ELR podría contratar un nivel de empleo mayor al compatible con el pleno uso de recursos productivos. Esto podría generar efectos inflacionarios y distorsiones en el mercado laboral...La aplicación del ELR en países con estas características parecería requerir de fuertes inversiones para ampliar la base productiva de la economía. Esto implica mayores gastos, una presión adicional en el presupuesto y un tiempo de maduración de la inversión. Estos gastos no serían cíclicos y sus mecanismos de financiamiento no inflacionarios deberían explicitarse adecuadamente (Cibils y Lo Vuolo, 2004:16-17).

Este tipo de objeciones tiene una larga tradición en la literatura de empleo y desarrollo, la cual cobró auge luego de la Segunda Guerra Mundial. El argumento central es que el manejo de la demanda efectiva no alcanza para eliminar el desempleo y el subempleo en los países en desarrollo. En estas economías, los problemas de empleo surgen "como consecuencia de deficiencias no de la demanda efectiva sino de la oferta de medios de producción" (Navarrete y Navarrete, 1951:629). En esta línea argumental, los trabajadores que se emplean con cantidades minúsculas de capital (como lustrabotas o vendedores ambulantes) o vendiendo sus servicios directamente a los consumidores (como servicio doméstico, porteros, etc.) se consideran como "desocupados disfrazados" (Robinson, 1936 y 1956:157-158). Por lo tanto, en estas economías, las medidas de política fiscal para estimular la demanda efectiva en lugar de reducir el desempleo crearían "presiones inflacionarias y problemas de balance de pagos mucho antes de que se alcance el pleno empleo" (Eckaus, 1955:539). La expansión de los empleos en el sector de mayor productividad, por su parte, dependería de la acumulación de capital (Lewis, 1954).

Ideas afines pueden encontrarse también en la teoría del crecimiento económico. Harrod (1939) muestra que, si la tasa garantizada de crecimiento es menor que la tasa natural de crecimiento, un caso más probable en economías en desarrollo, habría un desempleo involuntario creciente no originado por insuficiencia de la

demanda. Robinson (1949:81) elabora el caso con más detalle y concluye: "Este desempleo no es susceptible a los remedios keynesianos, porque si el nivel de demanda efectiva fuera estimulado...la demanda de bienes de consumo se elevaría por encima del producto de capacidad del equipo de capital existente, y se desencadenaría un alza inflacionaria de los precios". Otros post-keynesianos expresaron ideas similares. Por ejemplo, Kaldor (1957) supone que en una economía en crecimiento el nivel de producto está limitado por los recursos disponibles, no por la demanda efectiva. En otras palabras, supone pleno empleo en el sentido keynesiano estricto: la oferta de bienes de corto plazo es inelástica a incrementos adicionales de la demanda monetaria.

Cibils y Lo Vuolo (2004), en sintonía con la brevemente reseñada tradición de la literatura de empleo y desarrollo, suponen que el nivel de empleo está limitado por la oferta de medios de producción. Es decir que sería el nivel de capacidad instalada lo que define el pleno empleo, en línea con las ideas de la NAIRU o la tasa natural de desempleo, según la cual son las restricciones del lado de la oferta las que limitan el crecimiento del empleo y, así, definen un punto de pleno empleo a partir del cual el incremento de la ocupación sólo puede ocurrir acelerando la inflación. Sobre este punto, no debe olvidarse que

la suma de las elasticidades del precio y de la producción, como respuesta en los cambios en la demanda efectiva (medidos en unidades de salarios) es igual a la unidad. La demanda efectiva se agota en parte afectando la producción, y en parte influyendo sobre el precio (Keynes, [1936] 2005:241).

En otras palabras, el ajuste por precios puede darse antes de alcanzar el pleno empleo⁶². Por ende, es posible que el programa genere, todo lo demás igual, un

⁶² La curva de oferta agregada no es necesariamente horizontal y, por ende, un aumento de la demanda se descompone en subas de cantidad y precio. Nótese que esto podría tener lugar en un contexto competitivo –sólo requeriría la existencia de costos crecientes o rendimientos decrecientes-. Por supuesto, en la medida en que las firmas tengan poder de mercado –capacidad para elegir los precios a los que venden su producción-, el efecto precio ante una variación de la demanda podría ser todavía más significativo. Es decir, una estructura de mercado en la que las firmas no enfrenten una curva de demanda de sus productos perfectamente elástica, podría implicar que una porción mayor del aumento de la demanda se traduzca en aumentos de precios –en comparación con una estructura de mercado competitiva-, pero de ningún modo es necesario suponer la ausencia de un contexto competitivo para argumentar que los precios pueden subir antes de que la economía alcance el pleno

aumento del nivel de precios. No obstante, debe notarse, en primer lugar, que lo mismo ocurriría si los empleos los creara el sector privado. Es decir, si el sector privado ocupara a todos los desocupados al salario mínimo, los efectos sobre el consumo y, por ende, los precios serían los mismos. Si nos oponemos al ELR por tener algún efecto sobre los precios, deberíamos oponernos a todo aumento de la demanda con una elasticidad-producto finita (todo aumento de la demanda que no ajuste sólo por cantidad e implique algún ajuste en los precios)⁶³.

Sin embargo, el argumento expuesto por Cibils y Lo Vuolo implica suponer que el trabajo del programa ELR no agregará nada a la oferta agregada⁶⁴. En línea con la literatura de empleo y desarrollo, la insuficiencia de medios de producción torna inelástica a la oferta y puramente inflacionaria a la política fiscal. Kaldor

empleo; todo lo que se requiere es que el costo unitario dependa positivamente del nivel de producción.

⁶³ Para Keynes ([1936] 2005:274), "Nadie tiene legítimo interés creado en comprar a precios bajos cuando lo son exclusivamente porque la producción es corta", y utilizar el desempleo para frenar la inflación es "locamente improbable": "La creencia de los conservadores en que hay una ley natural que impide a los hombres estar empleados, que es "imprudente" emplear a trabajadores y que es financieramente "adecuado" mantener a un décimo de la población en el ocio por un período indefinido, es una locura improbable: la clase de cosas que a nadie se le ocurrirían si no fuera por haberse llenado la cabeza de tonterías por años y años (...) Las objeciones que se levantan no son mayormente las objeciones de la experiencia o del hombre práctico. Están basadas en teorías altamente abstractas -invenciones académicas, venerables, medio mal entendidas por aquellos que las están aplicando hoy, y basadas en supuestos que son contrarios a los hechos (...) Nuestra principal tarea será, por tanto, confirmar al lector que sus instintos de lo que parece sensato es sensato y lo que parece una estupidez es una estupidez. Intentaremos demostrarle que la conclusión de que si se ofrecen nuevas formas de empleo más hombres estarán empleados es tan obvio como suena y no oculta problema alguno; que poner a trabajar a los desempleados en labores útiles logra lo que parece hacer: incrementar la riqueza nacional; y que la noción de que por razones intrincadas habremos de arruinarnos financieramente si empleamos estos medios para elevar nuestro bienestar es eso que parece: un embrollo" (Keynes y Henderson, 1929:10-11). A diferencia de las políticas "keynesianas" de manejo de la demanda que descansan en el mecanismo del multiplicador para alcanzar el pleno empleo, el ELR genera empleo directamente. Ya en la Teoría General, Keynes ([1936] 2005:150) había advertido que "si nos vemos tentados de asegurar que el dinero es el tónico que incita la actividad del sistema económico, debemos recordar que el vino se puede caer entre la copa y la boca; porque si bien puede esperarse que, *ceteris paribus*, un aumento en la cantidad de dinero reduzca la tasa de interés, esto no sucederá si las preferencias por la liquidez del público aumentan más que la cantidad de dinero; y mientras puede esperarse que, *ceteris paribus*, un descenso de la tasa de interés aumente el volumen de la inversión, esto no ocurrirá si la curva de la eficiencia marginal del capital baja con mayor rapidez que la tasa de interés; y mientras es de suponer que, *ceteris paribus*, un aumento en el volumen de inversión haga subir la ocupación, esto puede no suceder si la propensión a consumir va en descenso."

⁶⁴ Debe notarse que, al menos teóricamente, el ELR podría incrementar la oferta y, de este modo, reducir el nivel de precios. Es decir que el pleno empleo podría ser deflacionario (Wray, 1998:133).

(1957:593), por ejemplo, sostuvo que pleno empleo "no necesariamente implica el pleno empleo de trabajo excepto en una economía desarrollada donde el equipo de capital disponible es suficiente o más que suficiente para emplear a toda la fuerza laboral disponible". Esta definición de pleno empleo es, cuando menos discutible. Es evidente que en la medida en que algún trabajador participe del ELR, la economía no se encontraba, previo a su implementación, en una situación de pleno empleo de la fuerza laboral. Excepto, claro está, que no se considere trabajo a las actividades llevadas a cabo por los empleados del ELR (sobre este punto, ver la sección 4.5)⁶⁵.

Más allá del modo en que se defina el pleno empleo, es ciertamente posible que el ELR impacte sobre la inflación. Ante esta situación, las autoridades de política económica podrían bajar otros gastos o aumentar impuestos (o una combinación de ambos) para influir en el tamaño del pool ELR y, de ese modo, combatir la inflación. De hecho, es algo similar a lo que harían si los puestos de trabajo los creara el sector privado. La diferencia, claro está, es que, bajo el ELR, el aumento del desempleo (y la pobreza) no pueden utilizarse como herramienta para reducir la inflación.

⁶⁵ Keynes ([1936] 2005) argumentaba a favor de aumentar el gasto hasta alcanzar el pleno empleo aunque estos fueran "ruinosos", "si la educación de nuestros estadistas en los principios de la economía clásica impide que se haga algo mejor". En una reflexión con profundas implicancias para el debate entre las garantías de empleo e ingreso, así como para la política económica más en general, cuestionaba que se prefirieran "...las formas de gastos totalmente "ruinosos" a las que sólo lo son parcialmente, que, por no ser un despilfarro completo tienden a juzgarse de acuerdo con principios estrictos "de negocios". Por ejemplo, la ayuda a los sin trabajo financiada por préstamos se acepta más fácilmente que la financiación de mejoras que dan un rendimiento inferior al tipo corriente de interés; en tanto que la práctica de abrir hoyos en el suelo, conocida como explotación de minas de oro, que no sólo no agrega nada a la riqueza real del mundo, sino que supone la desutilidad del trabajo, es la más aceptable de todas las soluciones". Por el contrario, argumentaba que: "Si la Tesorería se pusiera a llenar botellas viejas con billetes de banco, las enterrara a profundidad conveniente en minas de carbón abandonadas, que luego se cubrieran con escombros de la ciudad, y dejara a la iniciativa privada, de conformidad con los bien experimentados principios del *laissez-faire*, el cuidado de desenterrar nuevamente los billetes...no se necesitaría que hubiera más desocupación y, con ayuda de las repercusiones, el ingreso real de la comunidad y también su riqueza de capital probablemente rebasarían en buena medida su nivel actual. Claro está que sería más sensato construir casas o algo semejante; pero si existen dificultades políticas y prácticas para realizarlo, el procedimiento anterior sería mejor que no hacer nada...La analogía entre este recurso y el de la explotación de minas de oro en la vida real es completa" (Keynes, [1936] 2005:119).

Las consecuencias inflacionarias del ELR, según Cibils y Lo Vuolo (2004), podrían deberse a otras razones, vinculadas con la capacidad del gobierno de elegir la tasa de interés que paga por los bonos que ofrece:

para que la tasa de endeudamiento con respecto al PIB no se haga explosiva, la tasa de crecimiento del PIB debe ser mayor a la tasa real de la deuda pública...El problema puede surgir si la tasa es demasiado baja y los distintos agentes económicos no desean comprar bonos a dicha tasa. Si esto ocurriese, entonces habría un exceso de circulante que podría volcarse directamente al consumo generando un nivel de demanda agregada mayor al compatible con el pleno empleo. Esto generaría inflación...El punto fundamental aquí es reconocer que el Banco Central estaría acotado en selección de tasas de interés para los bonos que ofrecería para absorber un exceso de circulante...Esta situación es particularmente crucial en el caso de un país como la Argentina, donde el nivel de endeudamiento supera largamente la capacidad del país para hacer frente a los pagos y donde la mayor parte de ese endeudamiento está nominado en divisas y no en moneda nacional...Lo cierto es que Argentina dista de tener una moneda con características de soberana...Muchas operaciones de transacción y la propia liquidez en manos de agentes privados, suele ser en divisas...Todo lo anterior se complica en Argentina por la fuerte presión que ejercen los pagos de deuda pública, que ha llevado al país a comprometerse con los superávits fiscales más altos de su historia (Cibils y Lo Vuolo, 2004:17)⁶⁶.

En este sentido, afirman que: “el grado de soberanía monetaria de EEUU es muy elevado, sobre todo en comparación con países como la Argentina, por lo que el grado de efectividad del llamado “financiamiento funcional” puede diferir sustancialmente” (Cibils y Lo Vuolo, 2004:15). Pérez et al. (2006:305) adoptan una postura similar: “nuestra visión general es que optar por alguno de estos caminos [ELR o IC, AM] requeriría una masa de recursos que implicaría superar la actual estrategia de política económica” ...” 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...los equilibrios macroeconómicos básicos” (Pérez et al., 2006:315).

⁶⁶ En esta línea, Cruces, Keifman y Maurizio (2016:8-9) sostienen que "la restricción presupuestaria del gobierno... implica que no tiene una capacidad ilimitada para financiarse con deuda o emisión...para no jugar a la Ponzi, el ratio deuda/producto debe estabilizarse en algún nivel. Esto implica que eventualmente el resultado fiscal es igual al ratio deuda pública/producto multiplicado por la diferencia entre la tasa de interés y la tasa de crecimiento del producto. El gobierno sólo podrá mantener un déficit primario si la tasa de interés es menor que el crecimiento del producto. En Argentina y otros países emergentes suele darse el caso contrario, de manera que se debería generar un superávit primario para que la deuda no crezca de manera explosiva. Esta es la restricción presupuestaria del gobierno".

Como señalan Cibils y Lo Vuolo (2004), una moneda extranjera (digamos, el dólar) puede ser preferida para transacciones privadas. Este punto es enfatizado también por Fiorito (2012), quien siguiendo el argumento de Aspromourgos (2000), sostiene que:

...el público puede no aceptar prestarle al gobierno, comprando su emisión de bonos si la tasa de interés no se encuentra al nivel que los tenedores de divisas prefieran, en efecto, dichos bonos y vendan sus divisas al Estado...El portafolio de los ahorristas no es modificable exógenamente por parte del Estado, y los primeros pueden “fugar divisas” seleccionándolas a cambio de los bonos del Estado (Fiorito, 2012:107)

En el mismo sentido, Amico et al. (2012:87-88) se preguntan: “¿Se condice este enfoque con la experiencia de países donde los agentes tienen una alta “preferencia por la liquidez” ...en moneda extranjera?”.

Entonces, por un lado, Cibils y Lo Vuolo (2004) expresan su preocupación en caso de que la tasa de interés no sea lo suficientemente baja para evitar una trayectoria explosiva de la deuda pública. Pero, por otro lado, si la tasa de interés no es lo suficientemente alta, el ELR podría generar presiones inflacionarias, ya sea a través del aumento del consumo (Cibils y Lo Vuolo, 2004), y/o mediante el incremento de la demanda de divisas y su efecto sobre la tasa de cambio (Amico et al., 2012).

En primer lugar, el gobierno argentino puede elegir la tasa de interés que paga por los bonos que ofrece, siempre que estén denominados en pesos. Si desea evitar un ratio de deuda que evidencie una trayectoria explosiva, todo lo que debe hacer es pagar una tasa de interés que se encuentre por debajo de la tasa de crecimiento económico. Así, la deuda sería "sostenible" aún en los términos planteados por Cibils y Lo Vuolo (2004). Pero, incluso si decidiera pagar una tasa de interés superior a la tasa de crecimiento, ¿implica esto que el gobierno no va a poder pagar un vencimiento de deuda en pesos? La respuesta es un simple "no". No hay un límite técnico u operacional para acreditar cuentas bancarias (Wray, 2012:65-75)⁶⁷. Por

⁶⁷ Cruces, Keifman y Maurizio (2016:12-13) afirman que el riesgo de default "no desaparece para la deuda denominada en moneda doméstica. Por ejemplo, el gobierno de Brasil emite deuda en moneda local y paga tasas de interés muy altas. El deterioro de los términos de intercambio empobrece a un país como Argentina o Brasil, y reduce, por lo tanto, su capacidad de recaudar impuestos y servir la deuda pública en cualquier moneda, *ceteris paribus*...La decisión argentina [de manipular el IPC

supuesto que si el gobierno decidiera pagar una tasa lo suficientemente baja –o, en el extremo, si decidiera no ofrecer bonos o, lo que lo mismo, elegir una tasa de interés nula-, podrían aparecer presiones inflacionarias a través de los canales explicitados por los autores. En ese caso, el gobierno podría reducir el gasto no-ELR y/o aumentar los impuestos para contrarrestar este efecto⁶⁸.

Hay, sin embargo, un aspecto particular de la situación Argentina que debe tenerse en cuenta: la deuda en moneda extranjera. Como no es emisor de dólares, debe conseguirlos para servir dicha deuda. Es decir, debe destinar dólares provenientes de las exportaciones a pagar la deuda externa; así, transfiere recursos reales –como siempre que exporta bienes y/o servicios producidos con trabajo argentino- y financieros -dólares- al exterior. El efecto de la deuda externa es, *ceteris paribus*, aumentar la demanda de dólares, es decir, la demanda de dólares es mayor a la que se registraría en ausencia de esos compromisos. A diferencia de la deuda en la moneda propia, el hecho de tener obligaciones en una moneda de la que se es usuario deja siempre abierta la posibilidad de default⁶⁹: como las exportaciones

oficial, AM], que fue interpretada como un default parcial, derivó en un aumento de la prima de riesgo país..." e incluso afirman que "Estados Unidos mismo no está exento del riesgo político de default". El riesgo de default si desaparece para la deuda denominada en moneda doméstica. Si Brasil decide endeudarse y pagar tasas de interés "muy altas" no implica que esté obligado a hacerlo y menos aún que no pueda pagar la deuda en su moneda. El deterioro de los términos del intercambio implica que se debe exportar más para importar lo mismo (o para pagar la deuda en dólares). Esto es un problema real pero no tiene nada que ver con la capacidad de hacer pagos en pesos. La prima de riesgo a la que se refieren los autores sólo es relevante para el endeudamiento en dólares. Para colocar bonos en pesos, el gobierno puede elegir la tasa de interés que paga -puede ocurrir que nadie quiera comprar los bonos pero eso no invalida la afirmación ni aumenta la tasa de interés-.

⁶⁸ Cruces, Keifman y Maurizio (2016:13) se preguntan: "El llamado gasto no-ELR ¿no tiene, acaso, impacto directo sobre el empleo público e indirecto sobre el empleo privado? ¿Cómo sabemos *a priori* qué gasto tiene un mayor multiplicador de empleo?". El gasto no-ELR tiene efecto sobre el empleo no-ELR. Pero es irrelevante "cuál tiene un multiplicador mayor". El G no-ELR es, de hecho, un instrumento -quizás el principal- para controlar el tamaño del pool ELR. Dada la tasa de interés -que puede ser cero-, si la inflación se acelera, el gobierno puede reducir el gasto no-ELR y así aumentar el tamaño del pool ELR y reducir la inflación. El pleno empleo se mantiene permanentemente; lo que se modifica es la distribución entre empleo ELR y empleo no-ELR.

⁶⁹ Una forma de default que eliminaría la necesidad de conseguir dólares sobre la economía argentina mientras permitiría a los acreedores recuperar algo de las pérdidas sería convertir la deuda en dólares a pesos (a un tipo de cambio negociado o, incluso, vinculando la rentabilidad de los bonos a las variaciones cambiarias). Otra posibilidad sería convertir la deuda a derechos sobre la fuerza de trabajo argentina a un tipo de cambio y salario negociado. Si bien estas opciones

dependen de la demanda mundial -son exógenas-, es imposible garantizar el cumplimiento de una promesa a entregar una moneda de la que se es usuario.

4.4 Restricción externa

Una crítica central a la viabilidad de aplicar el enfoque de las finanzas funcionales –y el programa de empleador de última instancia, en particular- en una economía pequeña y abierta es que este implicaría colisionar contra los límites impuestos por la restricción externa⁷⁰. De acuerdo con Amico et al. (2012:87), una de las dos dudas que emergen al considerar la experiencia de los países en desarrollo es si “¿Funciona este enfoque en contextos donde la restricción externa es un obstáculo central del proceso de crecimiento?”.

Pérez et al. (2006) sostienen que la restricción externa es lo que limita la posibilidad de que la economía argentina alcance el pleno empleo de su fuerza laboral:

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 el caso de la economía argentina el tipo de cambio nominal y sus variaciones tienen mayores efectos sobre la macroeconomía...Este límite lleva a cuestionar el propio concepto de estado soberano que atraviesa la propuesta de ELR pues aún sin el régimen convertible, el Estado argentino podría no estar en condiciones de emitir libremente dinero como se requiere. 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) (Pérez et al., 2006:310)⁷¹.

También en relación a la cuestión del tipo de cambio, Pérez et al. (2006) sostienen que:

permitirían no depender de las exportaciones para pagar la deuda, de cualquier modo implicarían una carga “real”. Pagar con “trabajo argentino” implica no usarlo para la población doméstica; pagar más intereses reduce el gasto público que se puede usar para proveer bienes y servicios domésticos a la población doméstica, dada la recaudación y el deseo de ahorro.

⁷⁰ Sobre la restricción externa en general y la devaluación recesiva en particular, pueden consultarse Ferrer (1963), Díaz-Alejandro (1963 y 1965), Braun y Joy (1968), Canitrot (1975) y Porto (1975).

⁷¹ La tasa de interés no representa el valor del dinero como sostienen los autores. La tasa de interés es lo se obtiene por ahorrar en forma de bonos frente a la alternativa de hacerlo en dinero que no paga interés (efectivo). Es, por lo tanto, también el piso de la tasa de los préstamos otorgados por el sistema bancario. El valor de la moneda es una función -negativa- de los precios que paga el gobierno cuando gasta –y el colateral que demanda cuando presta- (ver capítulo 3).

...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 ELR 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...Es decir, que la política de ELR 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 (Pérez et al., 2006:310-311).

En la misma línea, sostienen que si se implementara el ELR:

...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...la propuesta choca contra una de las restricciones macroestructurales de la economía argentina...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 ELR chocaría contra estos 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 (Pérez et al., 2006:311).

Según Amico (2012), el enfoque de las finanzas funcionales,

no toma en cuenta debidamente las consecuencias inflacionarias de la devaluación, lo que Diamand llamó “inflación cambiaria” ... De hecho, es muy posible que la devaluación no sea capaz de reducir significativamente la demanda neta de dólares y por ende mantener la inflación baja en el nivel de pleno empleo. Esta afirmación es tanto más válida cuanto mayor sea la elasticidad-ingreso de las importaciones y más baja fuera la elasticidad de la balanza comercial al tipo de cambio y mayor la indexación de los precios al tipo de cambio y de los salarios a los precios. Por ende, el tipo de cambio flotante o flexible puede no ser una herramienta capaz de generar el pleno empleo con estabilidad. En este caso, el enfoque de las finanzas funcionales, tal como fue originalmente formulado, no puede considerarse suficiente en general en cuanto a las herramientas involucradas para concretar los objetivos proclamados (Amico, 2012:19, énfasis agregado).

Amico et al. (2012) citan a Nersisyan y Wray (2010), quienes afirman:

creemos que la “deuda soberana” emitida por un país que adopta su propia moneda de tasa flotante, no convertible (no promete convertir a un metal o a una moneda extranjera a un tipo de cambio fijo) no enfrenta riesgo de default. Nuevamente, llamamos a esto moneda soberana, emitida por un gobierno soberano (p. 12)...Un gobierno soberano sirve su deuda –ya sea en manos de extranjeros o en el país- en exactamente una manera: acreditando cuentas bancarias (p. 13)...Si uno entiende que las emisiones de bonos son una operación voluntaria de un gobierno soberano, y que los bonos no son nada más que cuentas alternativas en el mismo banco central operadas por el mismo gobierno, se vuelve irrelevante para cuestiones de solvencia y

tasas de interés si hay tomadores de los bonos del gobierno y si los bonos son apropiados por ciudadanos domésticos o extranjeros (p. 14).

También citan a Wray (2012), quien sostiene que:

un país puede tener un déficit de cuenta corriente en la medida en que el resto del mundo quiera acumular sus IOUs. El superávit de cuenta capital del país “balancea” su déficit de cuenta corriente...Podemos incluso ver al déficit de cuenta corriente como resultando de un deseo del resto del mundo de acumular ahorros netos en la forma de *claims* sobre el país (Wray, 2012:140-141)

De estas citas, Amico et al. (2012:89) concluyen que “Esto implicaría que cualquier país con una moneda plenamente soberana y ninguna promesa de convertibilidad a un tipo de cambio fijo podría acceder a un *crédito externo ilimitado*” (énfasis agregado).

Según Fiorito (2012:107), “los economistas de la MMT consideran los desequilibrios de cuenta corriente como irrelevantes”, ya que

Hay un exagerado optimismo en las elasticidades del comercio exterior respecto del tipo de cambio al tiempo que la relación entre tipo de cambio, distribución y precios domésticos es juzgada como irrelevante. Mitchell observa con razón que la disciplina fiscal no ayudó a los países en desarrollo a tratar con las crisis financieras, el desempleo o la pobreza, pero deduce de esta tesis correcta otra que no es necesariamente cierta: que la expansión fiscal no puede generar crisis externas ni desencadenar presiones inflacionarias en ningún caso (Amico et al., 2012:43).

Con base en López Gallardo (2000), Amico et al. (2012) critican específicamente la viabilidad de un ELR en una economía como la Argentina:

López-Gallardo (2000) desarrolla una línea de crítica sobre la propuesta de la MMT del Estado como empleador de última instancia (ELR) focalizada en dos puntos: 1) las políticas expansivas pueden alentar el conflicto distributivo y desatar presiones inflacionarias bien antes del “pleno empleo” (algo que la propuesta de ELR descarta); 2) las políticas expansivas pueden conducir a déficits en cuenta corriente y esto puede ocasionar presiones inflacionarias y efectos disruptivos (algo que la MMT considera irrelevante si hay un tipo de cambio flexible)...si la política se redujera a desplegar políticas expansivas de demanda dentro de una cierta estructura económica con problemas latentes de restricción externa y con los rasgos estructurales de un país como Argentina (con alta elasticidad-ingreso de las importaciones), la propuesta no iría muy lejos. Implícitamente, esa es la propuesta del ELR que López-Gallardo critica acertadamente (Amico et al, 2012:90-91).

Por lo tanto, las finanzas funcionales no serían aplicables para alcanzar el pleno empleo con estabilidad de precios en una economía como la Argentina:

En síntesis, estas limitaciones conducen a una incomprensión respecto de las limitaciones de los tipos de cambio flotantes para remover la restricción externa y de los vínculos estrechos entre tipo de cambio, puja distributiva e inflación. Estas limitaciones impiden que la teoría de las finanzas funcionales puede resultar aplicable

a fines de alcanzar el objetivo de altos niveles de empleo con estabilidad de precios en los países en desarrollo tal como fue formulada originalmente (Amico, 2012:21-22).

Amico et al. (2012) concluyen que

...el enfoque de finanzas funcionales...en las condiciones particulares de una economía pequeña y abierta requiere generar previamente las condiciones de posibilidad para ese —manejo expansivo de la demanda-. Básicamente, eso implica reorientar los objetivos de la política fiscal (el gasto y la inversión públicos) a fin de desplazar la restricción externa al crecimiento (Amico et al., 2012:90-91).

En este sentido,

...el enfoque de las finanzas funcionales debe ser reorientado a fin de robustecer la cuenta corriente externa (básicamente, la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones, así como aquellos factores que definen la productividad global, como la infraestructura energética, de transporte y social). En tal contexto, la política de finanzas funcionales resultará posible y sostenible en la medida en que permita remover la restricción externa al crecimiento (actuando positivamente sobre la estructura productiva subyacente a las exportaciones e importaciones) y que, al mismo tiempo, permita financiar de manera consistente la formación de activos externos, es decir, la fracción dolarizada del portfolio de los tenedores de riqueza que las regulaciones y controles no logren eliminar (Ámico et al., 2012:105)

Amico (2012) es todavía más explícito respecto de cómo debe reformularse el enfoque de las finanzas funcionales en el caso de economías pequeñas y abiertas:

En países en desarrollo, como fuertes desequilibrios estructurales, no basta con este principio básico de las finanzas funcionales: no sólo se debe buscar la reducción del desempleo mediante el manejo de la política fiscal, sino que deben generarse las condiciones para que esa reducción del desempleo sea factible en el largo plazo desde el punto de vista de la restricción externa...para que el crecimiento económico no conduzca al deterioro de los indicadores de solvencia, *es necesario que el crecimiento de las exportaciones se mantenga por encima del crecimiento de las importaciones, a fin de obtener un saldo positivo en cuenta corriente* (Amico, 2012:32, énfasis agregado)

Fiorito (2012:107-108), por su parte, reconoce que el gobierno no necesita mantener un equilibrio fiscal —pero sólo si desplaza la restricción externa-: “...se trata de reformular el planteo original de Lerner...para re-contextualizarlo en un marco de economías abiertas y pequeñas en que la restricción externa condiciona todo el esquema”. Concretamente,

Las finanzas funcionales...se encuentran limitadas en su formulación original por la restricción externa...se requiere *antes* generar las condiciones de alivio de la restricción externa para ese “manejo expansivo de la demanda”. Por lo tanto, eso implica que se deben reorientar los objetivos de la política fiscal con tal de *desplazar la restricción externa* al crecimiento...la política fiscal deberá tenerse en cuenta exclusivamente por sus *efectos*...sobre el alivio de la restricción de divisas y la expansión de la demanda...*el logro de estos objetivos no es necesariamente condición para que el gobierno mantenga un equilibrio fiscal, sí y sólo si, la restricción es efectivamente desplazada* (Fiorito, 2012:113, énfasis agregado).

Recapitulemos el argumento que coloca a la restricción externa como el principal limitante de la viabilidad económica de un ELR en Argentina. Implementar un ELR implicaría una expansión de la demanda que estimularía las importaciones⁷² y contraería las exportaciones, dañando así el balance comercial y generando eventualmente un déficit de cuenta corriente. El banco central perdería reservas internacionales, poniendo presión sobre el tipo de cambio. Eventualmente, la economía encontraría el límite impuesto por la restricción externa y el proceso desembocaría en una devaluación de la moneda nacional que se trasladaría a los precios domésticos –la inflación cambiaría-. Esto, a su vez, reduciría el salario real, dañando el nivel de actividad y el empleo –la devaluación recesiva-. El equilibrio interno (el pleno empleo) sería incompatible con el equilibrio externo (el balance de la cuenta corriente).

Por lo tanto, el enfoque de las finanzas funcionales debería ser reformulado: el objetivo central de la política económica debería ser el desplazamiento de la restricción externa. El pleno empleo sólo podría perseguirse *una vez* cumplido el objetivo principal. En pocas palabras, las finanzas funcionales “reformuladas” implicarían utilizar la política fiscal para desplazar la restricción externa. Sin embargo, mientras la restricción externa no sea desplazada, el gobierno deberá mantener un equilibrio fiscal.

La pregunta que surge es: ¿cómo es posible usar el déficit fiscal para desplazar la restricción externa si, en la medida en que esta no sea desplazada el gobierno debe alcanzar un equilibrio fiscal? La contradicción resulta evidente.

Abordemos, en primer lugar, dos de los más usuales malentendidos respecto del ELR, explícitos en la literatura reseñada: que es una política expansiva; y que la propuesta no considera que puedan aparecer presiones inflacionarias antes del pleno empleo. Sobre este último punto, basta revisar la sección anterior para constatar que se trata de una afirmación, al menos, inexacta. Pero además el ELR

⁷² La preferencia de liquidez en moneda extranjera así como la deuda externa, abordadas en la sección anterior, aumentan, *ceteris paribus*, la demanda de dólares y, de este modo, agravan la restricción externa.

no es necesariamente una política expansiva –puede implementarse bajando otros gastos del gobierno-. Se trata, en realidad, de un estabilizador automático que, más allá del nivel de la demanda efectiva, mantiene permanentemente el pleno empleo (sobre este aspecto ver, especialmente, el capítulo 6, y Mitchell y Wray, 2005).

Por otro lado, el objetivo de obtener un "saldo positivo en cuenta corriente", planteado por Amico (2012:32), requiere que el crecimiento de las exportaciones se mantenga por encima del crecimiento de las importaciones o, lo que es lo mismo, que la política económica genere –y sostenga- un exceso de oferta de dólares. A menos que se implementen controles de capital, perseguir una cuenta corriente superavitaria implica sostener una tasa de cambio sub-valuada: para acumular dólares, el precio del dólar en pesos debe ser superior, *ceteris paribus*, a aquél que igualaría oferta y demanda⁷³. Claro que, para sostener el superávit de cuenta corriente, el gobierno debe comprar el exceso de oferta de dólares, gastando pesos. Como toda política de *buffer stock*, garantiza el pleno empleo del stock –en este caso, el dólar-, en el sentido de que siempre es posible colocarlo en el mercado: siempre que el gobierno tenga un objetivo de tipo de cambio, la demanda de dólares debe ser perfectamente elástica a la tasa de cambio que se pretende garantizar. Esta política de acumulación de reservas internacionales genera presiones a la reducción del valor del dólar, las cuales se expresan en el aumento de los restantes precios. Todo lo demás igual, un dólar caro -o un saldo positivo de cuenta corriente- es inflacionario⁷⁴.

Lo que es más importante aún, el objetivo de cuenta corriente positiva –o, lo que es lo mismo, de peso subvaluado- condiciona al conjunto de la política fiscal (gasto no-dólar e impuestos) y monetaria (tasa de interés). Específicamente, la política

⁷³ La reducida elasticidad-precio de importaciones y exportaciones en el caso argentino implica que, todo lo demás igual, el aumento del tipo de cambio necesario para generar el exceso de oferta de dólares debería ser de una magnitud significativa (sobre las elasticidades del comercio exterior, puede verse Zack y Fares (2017), y las referencias allí contenidas).

⁷⁴ Un riesgo adicional de una política de acumulación de divisas es que nada asegura el poder de compra del dólar -el cual depende de la política económica de EEUU-. Por ejemplo, EEUU podría afectar negativamente los términos de intercambio de Argentina estableciendo un impuesto a las exportaciones (encareciendo las importaciones argentinas).

económica debe ser lo suficientemente restrictiva de modo de proteger las reservas internacionales, y garantizar que las importaciones no sobrepasen a las exportaciones. Esto suele implicar desempleo doméstico para controlar los salarios y las importaciones. Por definición, por cada exportador neto, debe haber un importador neto: no todos los países pueden ser simultáneamente exportadores netos. La estrategia de crecimiento tirado por las exportaciones (*export led growth*) implica una carrera hacia abajo (*race to the bottom*) tal que la economía local sea lo suficientemente competitiva –barata- para vender el resto del mundo y, así, acumular dólares. Por todo esto, debe quedar claro que un objetivo de tipo de cambio o de cuenta corriente podría no ser funcional al pleno empleo y la estabilidad de precios⁷⁵.

Para el país en su conjunto, las exportaciones constituyen un costo real –bienes y servicios producidos en Argentina consumidos por el resto del mundo- y las importaciones un beneficio real –bienes y servicios producidos en el resto del mundo consumidos en Argentina-. De hecho, la única razón para exportar es importar (y, si existiera, pagar deuda denominada en moneda extranjera). En este sentido, puede decirse que las exportaciones son el costo de las importaciones.

De aquí que, en lugar de procurar exportaciones netas positivas, se deberían maximizar las importaciones netas, dado el deseo de ahorro de pesos del resto del mundo. A diferencia de lo que afirmaban Amico et al. (2012), esto no implica que cualquier país con una moneda propia y un tipo de cambio flotante pueda acceder a

⁷⁵ Como el sector privado necesita pesos para pagar impuestos, el gobierno puede fijar exógenamente los precios que paga por aquello que compra. No obstante, si fijara más de un precio de manera simultánea, podría ocurrir que le sea imposible adquirir alguna de las dos mercancías (o, si ya tuviera stocks de ambas mercancías, que pierda sus reservas de alguna de ellas), a menos que el precio relativo fijado por el gobierno coincida con el precio relativo de mercado. Se trata del denominado "problema de los dos precios" (Wray, 1998:7). Supongamos que el gobierno fijara el precio del trabajo ELR y el precio del dólar en \$10 por hora y \$10 por dólar, respectivamente. De acuerdo con los precios fijados por el gobierno, una hora de trabajo ELR debería valer U\$1. Si, por ejemplo, aumentara el precio del trabajo ELR en dólares a 2 dólares por hora, habría lugar para ganancias de arbitraje comprando trabajo ELR "barato" al gobierno -con U\$1 se otendrían \$10 y con ellos 1 hora de trabajo ELR- y vendiéndolo "caro" en el mercado -una hora de trabajo ELR a cambio de U\$2-. En este caso, el gobierno perdería el pool de trabajadores ELR -si lo tuviera- o directamente no podría comprar trabajo ELR. Lo contrario ocurriría, por supuesto, si se redujera el precio del trabajo ELR en dólares.

un crédito externo ilimitado. Muy por el contrario, suponiendo que el deseo de ahorro de pesos por parte del resto del mundo es nulo, maximizar las importaciones netas significa que, por cada dólar de importaciones, el país debe tener un dólar de exportaciones⁷⁶. De modo que, más allá de la posibilidad de contraer deuda que eventualmente deberá ser repagada, son las exportaciones las que imponen un límite al crédito externo. Pero de aquí no se sigue, como supone el argumento que coloca a la restricción externa como un límite para implementar un ELR en Argentina, que las exportaciones constituyan un limitante para el pleno empleo –a menos, claro está, que se considere que se necesitan dólares para crear trabajo-.

Quizás efectivamente para crear cierto tipo de empleos -que podrían incluso ser los de mayor calidad- se necesiten dólares. El ELR no implica desconocer la relevancia de políticas industriales y de sustitución de importaciones (y exportaciones), en el marco de una estrategia de desarrollo. Se trataría, en todo caso, de –mientras se desplaza la restricción externa- utilizar un programa de empleo que pague un salario vital y que brinde servicios públicos para, de esa manera, evitar que la escasez de divisas continúe implicando desempleo (y pobreza).

El principal argumento en contra de ser un importador neto -o de maximizar las importaciones netas dado el deseo de ahorro de pesos por el resto del mundo- viene dado por la pérdida de empleos, ya sea a manos de las importaciones o bien a manos del cambio tecnológico cuando el argumento es en contra de los avances tecnológicos y la productividad. Bajo un ELR, los empleos perdidos en el sector privado serían reemplazados automáticamente por un incremento de los empleos ELR, manteniéndose permanentemente el pleno empleo.

Perseguir un objetivo de tipo de cambio o de cuenta corriente, como argumentamos, no es necesariamente funcional al pleno empleo de trabajo (aunque sí asegura el pleno empleo del dólar) y la estabilidad de precios. No obstante, es

⁷⁶ Como el gobierno no puede gravar al sector externo, no hay garantía de que pueda adquirir dólares con pesos. Si el deseo de ahorro de pesos del resto del mundo fuera positivo, no sería necesario exportar para importar y/o pagar deuda en moneda extranjera. Este es el caso, por ejemplo, de EEUU en la actualidad que puede tener un déficit de cuenta corriente debido a que China desea acumular dólares, sin que haya nada insostenible en ello.

posible que implementar un ELR genere presiones sobre el tipo de cambio, a través de los múltiples canales señalados por la literatura. Por supuesto, el aumento del precio del dólar⁷⁷ podría redundar en presiones sobre el conjunto de los precios. En este caso, y al igual que debería hacerlo siempre que la inflación se acelere, el gobierno podría reducir el gasto no-ELR, aumentar los impuestos y/o incrementar la tasa de interés para, de ese modo, influir sobre el tamaño del pool ELR y, en consecuencia, controlar la inflación⁷⁸. Quizás no sea posible importar todo lo que se desee y quizás esto afecte el nivel de actividad, pero a diferencia de la situación actual (en la que no hay un ELR), el pleno empleo se mantendría permanentemente. El desempleo (y la pobreza) ya no podrían usarse para controlar los precios, el tipo de cambio, y las importaciones.

Por otro lado, Pérez et al. (2006) se preocupan también por los efectos que el ELR podría tener sobre la estructura salarial y, por ende, sobre la rentabilidad del capital:

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...reduciendo la tasa de rentabilidad. Lo seguiría una tendencia del capital a buscar otros territorios y/o actividades donde invertir más rentablemente... [estos, AM] movimientos traerían aparejados una tendencia a la [depreciación, AM] del tipo de cambio real... [que, AM] tenderían a recuperar la rentabilidad del capital. Nuevamente, la restricción externa se haría operativa antes de alcanzar el pleno empleo (Pérez et al., 2006:311-312, énfasis agregado).

⁷⁷ Bajo un ELR (y un tipo de cambio flotante), el precio relativo del dólar -como cualquier otro- refleja su valor en trabajo ELR. Si bien, como vimos, el gobierno no puede fijar más de un precio simultáneamente, puede influir sobre el conjunto de los precios –incluido el precio del dólar– utilizando el gasto no-ELR, los impuestos y/o la tasa de interés.

⁷⁸ La estructura impositiva, más específicamente el tipo de impuestos, es central para evaluar la efectividad de la política fiscal en general (y de estos instrumentos para controlar el tamaño del pool ELR, en particular). Si una parte importante de los impuestos gravan las transacciones (y, por ende, la recaudación es pro-cíclica), una reducción del gasto no-ELR y/o un aumento de la tasa de interés podrían reducir la recaudación llegando incluso a incrementar el déficit (en lugar de reducirlo) y reducir el tamaño del pool ELR (en lugar de incrementarlo). Se ha otorgado poca consideración a este aspecto de la estabilidad y el control de la moneda. Obligaciones impositivas basadas en activos, como un impuesto a la propiedad inmobiliaria, debería agregar un elemento de control y estabilidad a una moneda de tasa flotante y un programa ELR.

En primer lugar, el ELR no necesariamente movería toda la estructura salarial hacia arriba. Dependiendo del nivel al que se establezca, podría haber una suba de una vez, pero definitivamente esto no implica presiones al alza de todos los salarios. Los empleadores que pagaban salarios inferiores al salario ELR deberán aumentarlos (o dejar de producir) hasta que la remuneración del programa sea efectivamente el salario mínimo de la economía, un piso para las condiciones laborales ofrecidas para el sector privado (y público no-ELR). Pero, así como los trabajadores tienen un salario mínimo garantizado, también las firmas tienen a disposición trabajadores del pool del programa a un margen sobre el salario del ELR. Cuanto mayor sea la diferencia entre el salario de un trabajador en particular y el salario mínimo, mayor será el costo de oportunidad de perder ese empleo, lo cual garantiza que las demandas salariales tendrán un límite.

En segundo lugar, los autores asumen que una suba del salario implica necesariamente una caída de la rentabilidad. Si partimos de una situación de desempleo, las firmas podrían incrementar sus ganancias vendiendo más, es decir ajustando las cantidades (independientemente de que esto venga acompañado o no de ajuste de precios). En pocas palabras, los mayores niveles de empleo y salarios pueden alimentar la rentabilidad del capital.

Tercero, lo que es más importante, aún si cayera el empleo privado –por la razón que fuera, incluso salida de capitales debido a la caída de la rentabilidad como sostienen los autores-, el diseño del ELR mantendría el pleno empleo más allá del resultado externo. Parecería que, en realidad, el problema es que no se considera al empleo del ELR como “trabajo genuino”, lo cual nos conduce al siguiente punto.

4.5 ¿Qué harían los trabajadores? El significado del trabajo y tipos de empleo del ELR

De un modo u otro, ya hemos visto que una crítica recurrente al ELR se relaciona con lo que entendemos por trabajo⁷⁹. Así, vimos que, implícitamente, Cibils y Lo

⁷⁹ Relacionada con esta crítica se encuentra otra a las políticas de empleo:

Vuolo (2004) consideraban que la creación de empleo requería “capacidad instalada” y Amico et al. (2012), y Pérez et al. (2006) afirmaban que el equilibrio interno (el pleno empleo) era inconsistente con el equilibrio externo –de modo que para crear empleo se necesitan dólares-. En otra parte del trabajo estos autores son todavía más explícitos:

...la propuesta de Estado como ELR también puede ser cuestionada por “*maquillar*” el problema de fondo antes que resolverlo. Podría señalarse que el ELR 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 (Pérez et al., 2006:301-302, énfasis agregado).

En el mismo sentido, Cibils y Lo Vuolo (2004) afirman:

Otra fuente de subestimación de los costos...refiere a la reacción de grupos de población que no están actualmente desempleados, y que serían atraídos por el ELR...La experiencia del PJyJHD desocupados señala que las *filtraciones* de este tipo de programas son frecuentes (Cibils y Lo Vuolo, 2004:19, énfasis agregado).

Las citas anteriores asumen que el mercado privado es el único mecanismo significativo de validación de la producción. Mitchell y Wray (2005) cuestionan este punto de vista:

Incluso la teoría neoclásica ha reconocido la diferencia entre el valor privado y social. Hay incontables actividades productivas que generarán bienes y servicios, los cuales tendrán un valor cercano a cero en el mercado privado, pero podrían tener valor social positivo. Algunas de estas actividades son trabajo-intensivas e ideales para la creación de puestos de trabajo del ELR. Además, actividades validadas por los mercados pueden tener poco o incluso negativo valor social...Es difícil creer que el ELR

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

A partir de esta 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” (Pérez et al., 2006:296-297).

Muy por el contrario, no creemos que de la existencia –ciertamente indudable- de trabajadores pobres se desprenda que la política de empleo no permite resolver el problema de la inseguridad de ingresos; mucho menos que de la existencia de trabajadores pobres se deduzca que la solución de la inseguridad de ingresos es garantizar un ingreso básico. En todo caso, los trabajadores pobres son consecuencia de la ausencia de una política de empleo que pague un salario igual a la línea de pobreza; esto establecerá un piso por debajo del cual las condiciones laborales en el sector privado no podrán caer. Como sostiene Harvey, “La “opción de salida” que los trabajadores de bajos salarios necesitan para poner presión a los empleadores para eliminar trabajos “malos” no es un IB garantizado, sino un suministro de empleos “buenos”, la estrategia propuesta por la Declaración Universal [un derecho a un trabajo]” (Harvey, 2004:37).

producirá menos valor social que la producción de comida rápida.... Un ELR provee un rol progresista para el estado en la reconstrucción de la naturaleza útil del trabajo que puede extenderse más allá de la creación de plus-valor para el empleador capitalista. También provee el marco mediante el cual el propio concepto de trabajo puede ser extendido y ampliado para incluir actividades que desecharíamos como “ocio” usando la ideología y persuasiones actuales (Mitchell y Wray, 2005:10).

La crítica de Cibils y Lo Vuolo (2004) al Jefes por las “filtraciones” que el programa generaba se encuentra también fuertemente vinculada con la discusión acerca de lo que entendemos por trabajo. De hecho, el argumento de que el Jefes incrementaba artificialmente la fuerza laboral se basaba, en el fondo, en el supuesto de que el trabajo que realizaban las personas –mayormente mujeres- previamente inactivas no era productivo⁸⁰ (ver capítulo 7). En esta línea, también los analistas del mercado laboral –y las propias estadísticas- comenzaron a distinguir a los ocupados con planes de empleo y, usualmente, al estudiar la dinámica del empleo consideraban la cantidad de ocupados neta de los planes de empleo, el “empleo genuino”. Como vimos en el capítulo 2, esto puede afectar significativamente algunas conclusiones acerca de las condiciones del mercado laboral en el período 2003-2015. El punto central es que, a diferencia del argumento de Cibils y Lo Vuolo (2004), si al implementarse el Jefes las personas se unían a la fuerza laboral, se sigue que en realidad se encontraban -previo a la implementación del Jefes- desempleadas y no inactivas; eran desempleados ocultos.

Una crítica usual, relacionada con la anterior, es que no habría suficientes cosas para que los trabajadores del ELR hagan: “También queda abierta la cuestión de que harían en el programa millones de trabajadores disponibles para trabajar. Las actividades usualmente mencionadas en este tipo de propuestas incluyen...no parecen suficientes para emplear la totalidad de mano de obra disponible” (Pérez et al., 2006:302).

Como sostenía Keynes:

⁸⁰ Los beneficiarios del Jefes trabajaban, y por ese mismo -y sólo- hecho eran "productivos". Claro que para muchos economistas, empleos como los del Jefes no deberían considerarse como tales debido a que utilizaban cantidades minúsculas de capital -los lustrabotas y/o vendedores ambulantes a los que se refería Joan Robinson- (ver la discusión de la sección 4.3).

Hay innumerables esquemas archivados en las oficinas de gobierno, los hijos de los más activos y progresistas cerebros en el país, los cuales sólo tienen que ser repescados para proveer una gran cantidad de empleo ampliamente distribuido y tipo y localidad.

Tan pronto como tengamos una nueva atmósfera de hacer cosas, en lugar de una de asfixiante negación, los cerebros de todos se pondrán a trabajar, y habrá masas de personas que reclamen atención, el carácter preciso de las cuales sería imposible de especificar de antemano (Keynes y Henderson, 1929:18).

Afirmar que el empleo ELR no parece suficiente para ocupar a todos implica no entender la naturaleza del problema del desempleo. En la medida en que haya necesidades y/o deseos insatisfechos, siempre hay trabajo que hacer. Y resulta difícil -cuando no imposible- imaginar siquiera una situación en la que todas las necesidades y deseos hayan sido satisfechos. Incluso en este (utópico) escenario, aparecerían nuevas necesidades y/o deseos.

Respecto de las características de los empleos del programa, Pérez et al. (2006:302) sostienen 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". En tanto, Cibils y Lo Vuolo (2004) brindan más detalles al respecto:

...se podrían presentar varios interrogantes: 1) Si los requisitos para el empleo en el ELR son mínimos, ¿cómo se realizarían estos trabajos, particularmente cuando requieren cierta calificación?; 2) ¿Qué sucedería con estos servicios cuando el empleo en el ELR caiga como consecuencia de una reactivación económica?; 3) ¿Qué pasa con la sobrecalificación, cuando los desempleados no son de baja calificación?; 4) ¿Por qué se asume que los empleos arriba mencionados no requieren calificación, particularmente los vinculados a obras públicas o servicios de salud y educación?...por las características del programa, los empleos del ELR deberían tener las siguientes cualidades: 1) No deberían requerir mucha calificación o las calificaciones deberían ser aquellas que posea la mayoría de la población; 2) Los empleos deberían proveer un producto útil, pero ese producto no debería ser necesario para el funcionamiento de la economía ya que sólo se produciría cuando se contrae la demanda agregada; 3) Los trabajos del ELR no deberían requerir mucho capital o maquinaria u otros insumos o mano de obra supervisora, justamente por la naturaleza transitoria del programa...Estas características de los empleos los vuelve muy particulares y difíciles de poner a disposición de la población (Cibils y Lo Vuolo, 2004:18).

El ELR no crea puestos de trabajo no calificados sino que los puestos de trabajo se adaptan a las calificaciones de los trabajadores⁸¹. Si bien el ELR no pretende

⁸¹ Una cuestión menor: el cuarto interrogante planteado por Cibils y Lo Vuolo es prácticamente equivalente al primero.

resolver el problema de la sobre-calificación, tampoco esta debe resultar necesariamente. En todo caso, dependerá de la capacidad para diseñar puestos de trabajo que aprovechen las calificaciones de los trabajadores del pool ELR. Lo que es más importante, al afirmar que los empleos del programa deben producir "algo útil pero no necesario" porque en la fase expansiva del ciclo los bienes y servicios dejarán de estar disponibles, en cierto sentido se impone una etiqueta de prescindibles a las actividades del programa, lo cual no hace más que reforzar estereotipos propios de los programas masivos de empleo. Resulta, cuando menos, llamativa la preocupación por los bienes y servicios producidos por los trabajadores ELR que dejarán de estar disponibles en la fase expansiva, si se tiene en cuenta que, por otro lado, se considera "puestos de trabajo inventados" o "desempleo por otro nombre" a los empleos ELR.

Es cierto que las actividades del programa deben producir bienes y servicios útiles. En la fase expansiva del ciclo, se reduce el pool de trabajadores del ELR y, por lo tanto, algunos bienes y servicios públicos –a los que la sociedad accedía de forma gratuita- dejarán de producirse. No obstante, ninguna expansión elimina por completo el desempleo (ver los capítulos 2 y 6), por lo que el ELR siempre brindará algunos bienes y servicios –digamos, los que se consideren prioritarios-. Además, el gobierno puede -y debe- preocuparse por el tamaño del pool ELR, utilizando para ello el gasto no-ELR, los impuestos y la tasa de interés. En todo caso, el ELR sería un programa permanente, no transitorio como afirman Cibils y Lo Vuolo (2004). Quizás en una expansión la población deba pagar por bienes y servicios a los que antes podía acceder gratuitamente. Del mismo modo, en la fase recesiva del ciclo económico, es el sector privado el que deja de producir ciertos bienes y servicios. En ese caso, al menos algunos de esos bienes y servicios podrían ser producidos por los trabajadores del ELR y la sociedad los disfrutaría en forma gratuita.

Por último, Cibils y Lo Vuolo (2004:18-19) afirman que el ELR restringiría la libertad de las personas: "...la única alternativa que quedaría a las personas con problemas de ingresos sería emplearse en este programa. Si bien esta decisión sería

voluntario [voluntaria, AM], la falta de otras alternativas generaría pérdidas en el ejercicio de la autonomía individual”.

Este tipo de argumentos pierden potencia cuando se los efectúa fuera de un contexto determinado. La clave aquí son las “otras alternativas” a las que se refieren los autores. En las economías monetarias modernas, en las que el desempleo involuntario es una característica usual, es difícil pensar al ELR como una pérdida de autonomía individual –cuando la alternativa es el desempleo y la pobreza-.

4.6 Administración y gestión del ELR

Finalmente, una cuestión que desvela a los críticos del ELR es el problema de gestionar un programa de empleo masivo⁸²: “Un tema secundario, aunque no irrelevante, es el cuestionamiento al problema administrativo involucrado al organizar, implementar y coordinar un programa de este tipo” (Pérez et al., 2006:302n15). Cibils y Lo Vuolo (2004:19) afirman al respecto que “Existen serias dudas sobre la capacidad técnica de la burocracia estatal para administrar programas de este tipo”.

Sin dudas, “enviar un cheque” a todos los ciudadanos sería más fácil. No obstante, el IC traería aparejados problemas fundamentales que abordaremos en el próximo capítulo. Si consideramos que podemos permitirnos no implementar el ELR y seguir desperdiciando los bienes y servicios que podrían producirse, entonces podemos esgrimir todo tipo de argumentos vinculados con las dificultades de gestionar el programa. La propia puesta en marcha del programa posiblemente permita ir mejorando la gestión del ELR, esto es, la capacidad de gestión no es estática sino que puede involucrar procesos de aprendizaje. En todo caso, la Argentina ya cuenta con experiencia en la gestión de programas masivos (Jefes,

⁸² Esta preocupación no es específica de la economía argentina. Autores como Widerquist y Lewis (1997) han argumentado que la administración de un ELR sería una pesadilla logística.

asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones) que, si bien siempre pueden ser mejorados, se llevaron adelante y, en gran medida, cumplieron sus objetivos.

Para lidiar con las posibles dificultades administrativas y de gestión que, ciertamente, podrían surgir a la hora de poner en marcha un programa de empleador de última instancia, Wray (2012) propone una implementación por fases:

Una implementación del programa por fases ayudará a atenuar impactos no deseados en los mercados formales e informales, mientras que también limita el impacto en el presupuesto del gobierno. Además, comenzar pequeño ayudará al gobierno a obtener la competencia necesaria para gestionar un programa más grande. Por ejemplo, Argentina limitó su programa permitiendo la participación sólo al jefe de hogar de cada familia pobre. El programa puede empezar incluso más pequeño que eso, permitiendo que cada familia registre un jefe de hogar, pero asignando los puestos de trabajo por sorteo de modo que el programa crezca a un ritmo planificado. Los mejores proyectos propuestos por organizaciones comunitarias individuales (por ejemplo, al nivel barrial) pueden ser seleccionados para emplear un número dado de jefes de hogar de la comunidad (de nuevo, con la selección de trabajadores por sorteo). La descentralización del desarrollo, supervisión, y administración de proyectos puede reducir la carga administrativa del gobierno central mientras que también asegura que se satisfagan necesidades locales (Wray, 2012:229).

4.7 Conclusión

El objetivo de este capítulo era discutir las principales críticas al ELR respecto de su factibilidad –y deseabilidad- en el caso particular de la economía argentina. Argumentamos que un gobierno con una moneda propia y un tipo de cambio flotante no tiene restricciones financieras; siempre puede comprar todo aquello a la venta en su moneda y, por lo tanto, puede usar su presupuesto de modo funcional. No obstante, la ausencia de restricciones financieras no implica, en modo alguno, la ausencia de limitaciones. En particular, la implementación de un ELR en la economía argentina podría generar, *ceteris paribus*, presiones inflacionarias, ya sea a través de la demanda, los costos y/o la restricción externa. El argumento respecto de estas limitaciones es que, con un ELR, el desempleo ya no podría usarse ni como herramienta para luchar contra la inflación ni como instrumento para reducir la demanda de dólares y, de ese modo, estabilizar el tipo de cambio. Por supuesto, afirmar esto implica una redefinición -una ampliación- de lo que entendemos por

trabajo. La idea central es simple: en la medida en que existan necesidades y/o deseos insatisfechos, siempre habrá trabajo socialmente útil por hacer.

Capítulo 5. Aspectos económicos del ingreso ciudadano⁸³

5.1 Introducción

Como mencionamos en la introducción del capítulo anterior, uno de los argumentos de los críticos del ELR es que los beneficios de una garantía de empleo podrían ser alcanzados con un ingreso básico garantizado, aunque sin los impactos negativos –en términos de la coerción a la participación laboral- del ELR. Por lo tanto, este capítulo examina las ideas centrales detrás de la propuesta de Ingreso Ciudadano (IC). En la siguiente sección, brindamos algunas justificaciones para el IC desde una perspectiva de derechos. La sección 3 delinea el modelo del IC y la manera en que construye el “problema” de la inseguridad de ingresos que hay que resolver. La sección 4 se describe la propuesta de IC y sus objetivos. Luego, examinamos los que creemos son las más relevantes limitaciones para una política de IC. Por último, se exponen algunas conclusiones. A lo largo del capítulo, la exposición permanecerá en el nivel teórico.

5.2 El derecho al ingreso

La idea del derecho al ingreso no es nueva. De hecho, puede rastrearse hasta los escritos de Thomas Paine ([1796] 1945), quien, en “Justicia Agraria”, defendió el pago de un ingreso a los no propietarios de tierras “financiado” mediante un impuesto a la renta de monopolio de la tierra. En su “Solución al problema social”, Joseph Charlier ([1848] 2004) también abogaba por una renta básica de ciudadanía, un “dividendo territorial”. En la actualidad, el autor más influyente entre los defensores del derecho al ingreso es Philippe Van Parijs, quien sostiene que un ingreso ciudadano puede constituir, incluso, una justificación moral para el

⁸³ Una versión anterior de este capítulo se publicó en el número 14 de *Debate Público*, bajo el título “Política social y condicionalidad: ¿puede el ingreso ciudadano alcanzar sus objetivos?”.

capitalismo (Van Parijs, 1995). Específicamente, lo que justificaría el capitalismo sería lo que Van Parijs denomina “libertad real⁸⁴ para todos⁸⁵”, concepto que incluye –pero no se limita a- la libertad formal. Es decir, además de una estructura de derechos de propiedad bien definidos –y que se hacen cumplir y que incluyen la propiedad de uno mismo- la libertad real debe considerar también lo que Rawls (1971) denominó *worth of liberty* (valor de la libertad). Así, la clave para alcanzar la libertad real serían los medios⁸⁶ para hacer uso de la libertad formal. De acuerdo con Van Parijs (2001)

⁸⁴ Barry (1996) ha criticado el concepto de libertad real sobre la base de que es definido demasiado ampliamente. En este sentido, la definición de Widerquist (2004) de libertad como “independencia”, “control efectivo de la propiedad de uno mismo”, o “el poder de decir no” clarifica el concepto de libertad real y refuerza el argumento de la libertad real como una condición obligatoria para la igualdad, la justicia social y la autonomía individual.

⁸⁵ Van Parijs (2013:77-78) relata el “desafío ético” que le fue planteado en 1985 por el profesor de sociología y dirigente del partido laborista holandés Bart Tromp: atribuir una renta a personas que eligen no trabajar es moralmente inadmisibles. Esto condujo a una controversia entre Van Parijs y John Rawls, el denominado “asunto del surfista de Malibu” (en la siguiente sección ahondaremos sobre esta cuestión). El resultado de estos debates y las justificaciones de la renta básica de ciudadanía “para todos” –incluidos los surfistas de Malibu- quedaron contenidos en Van Parijs (1991, 1992 y, especialmente, 1995).

⁸⁶ El enfoque de Sen (1995), de funcionamientos y capacidades, es una forma concreta de contestar a la pregunta “Igualdad, ¿de qué?”. Es decir, es un punto de vista para evaluar la desigualdad. El mismo se concentra en la capacidad de conseguir aquellos “funcionamientos” valiosos que componen nuestra vida, y más generalmente de conseguir nuestra libertad de fomentar los fines que valoramos. En otras palabras, para responder a la pregunta “igualdad, ¿de qué?”, Sen propone considerar la capacidad de una persona para realizar aquellas funciones que piensa que tienen valor. Una forma alternativa de responder a la pregunta “igualdad, ¿de qué?” es la que brinda el enfoque de Rawls (1971), sobre el que se apoya Van Parijs (1995). Este se basa en la tenencia de “bienes primarios”, que incluyen recursos tales como ingresos, riqueza, oportunidades, las bases sociales del respeto de uno mismo, etc. Este último enfoque es una parte de ese “Principio de la Diferencia”, que es parte integrante de la teoría de Rawls de la “justicia como equidad”. La dimensión relevante para responder a la pregunta es, siempre de acuerdo con Rawls, la disponibilidad de esos bienes primarios.

La principal crítica de Sen a Rawls se enfoca en la particular base de información en la que se concentra Rawls, la cual, según Sen, deja de lado algunas consideraciones de gran importancia para la evaluación sustantiva de la igualdad. La diferencia entre Sen y Rawls nace de la diversidad humana. Dos personas que tengan la misma “canasta” de bienes primarios pueden gozar de muy diferentes libertades de perseguir sus respectivas concepciones de lo que es bueno (coincidan o no tales concepciones). El evaluar la igualdad en el espacio de los bienes primarios equivale, de acuerdo con Sen, a dar prioridad a los medios para conseguir la libertad, en vez de lo extenso de la libertad, y esto puede ser un defecto de profundas consecuencias en muchos contextos reales. La importancia práctica de la divergencia entre Sen y Rawls se notará especialmente al tratar de las desigualdades de sexo, lugar y clase social, así como variaciones generales de características heredadas. Sen considera a su perspectiva como más justa (en relación a la de Rawls) por tratar directamente de las libertades, en vez de concentrarse en los medios para conseguir esas libertades (que serían, en el

el valor real de la libertad de una persona depende de los recursos que la persona tiene a su comando para hacer uso de su libertad. De modo que es, por lo tanto, necesario que la distribución de oportunidad –entendida como acceso a los medios que las personas necesitan para hacer lo que podrían querer hacer- sea diseñada para ofrecer la mayor oportunidad real posible a aquellos con menos oportunidades, sujeto a que la libertad formal de todos sea respetada (Van Parijs, 2001:14).

La libertad real entonces no es sólo una cuestión de derechos –formales o legales- sino también de "medios" (Van Parijs, 1995:30). En este sentido, el ingreso ciudadano “busca hacer efectivo el *derecho* a percibir un ingreso básico que es imprescindible para ser miembro pleno de la sociedad” (Barbeito y Lo Vuolo, 2009:3, énfasis agregado). En pocas palabras, aseguraría la inclusión social, esto es, los medios para hacer uso de la libertad formal, constituyendo, por lo tanto, un derecho humano inalienable.

5.3 El problema de la inseguridad de ingresos: el enfoque del ingreso ciudadano

El supuesto subyacente en el argumento a favor del ingreso ciudadano es que los “mercados laborales” ya no pueden resolver el problema de la inseguridad de ingresos (Offe, 1992; Standing, 1992). Es decir que el pleno empleo ya no es alcanzable “por medios razonables y necesita salarios más bajos, menos protección social, más stress, enfermedad social y desigualdad” (Standing, 2002:272). En el mismo sentido, Noguera (2004:3) afirma que “el pleno empleo ya no es una realidad, ni siquiera para los jefes de hogar varones. El desempleo –incluyendo el desempleo de largo plazo- se ha convertido en una característica regular de nuestro paisaje social”. De hecho, “la inviabilidad –para no mencionar la indeseabilidad- de tal situación [una sociedad de pleno empleo en la cual cada ciudadano que pudiera trabajar tuviera un trabajo] es precisamente el punto de vista de todo el debate

enfoque de Rawls, los bienes primarios). Es claro que la diferencia entre Sen y Rawls será mayor cuanto mayor sea la diversidad humana y esto ocurre cuando se trata de desigualdades muy arraigadas como las que se relacionan con la clase social, el género o sexo, la casta, la colectividad, ciertas características heredadas y otras divisiones sociales.

sobre el apoyo de ingreso” (Noguera, 2004:13). En pocas palabras, bajo el enfoque del ingreso ciudadano el desempleo es inevitable y el pleno empleo imposible.

La clave del argumento es considerar a los puestos de trabajo como un recurso escaso bajo la idea de que “ya no hay trabajo para todos”. Van Parijs (1991) explica el desempleo como consecuencia de la persistencia, aún en un contexto competitivo, de un salario de equilibrio mayor al salario que vaciaría el mercado, es decir, un salario de eficiencia (Akerlof y Yellen, 1985). Se trata, en realidad, de una explicación alternativa a las más tradicionales utilizadas para derivar el desempleo involuntario de las denominadas rigideces salariales. Usualmente, la inflexibilidad de los salarios suele atribuirse a la acción del gobierno o los sindicatos, los que, al establecer un salario mínimo por encima del nivel que vaciaría el mercado, serían los responsables del exceso de oferta de trabajo, esto es, el desempleo involuntario. Los salarios de eficiencia brindan otra racionalidad para las rigideces salariales, que pasan a ser consecuencia de estrategias de los empresarios para reducir el riesgo moral propio de un mercado laboral competitivo. En este tipo de mercados, los trabajadores tienen incentivos a reducir su esfuerzo laboral ya que, en el caso de ser despedidos, cualquier trabajador puede conseguir otro puesto de trabajo al salario de mercado. En pocas palabras, en un mercado laboral competitivo, la amenaza de despido como estrategia para garantizar el esfuerzo por parte de los trabajadores resulta inefectiva.

La hipótesis de los salarios de eficiencia es que la productividad del trabajo depende positivamente del salario real, de modo que las firmas podrían solucionar el problema del incentivo a reducir el esfuerzo laboral pagando un salario que supere al salario que vacía el mercado. Así, podría incrementar el esfuerzo de los trabajadores y, con ello, su productividad. La consecuencia de una situación de equilibrio en la que el salario supera a aquél que vacía el mercado es, indefectiblemente, un exceso de oferta de trabajo. El desempleo, entonces, incrementa el costo de oportunidad de perder el empleo funcionando como instrumento de disciplina laboral. Por lo tanto, las firmas eligen el salario –de eficiencia- que minimiza el costo laboral por unidad de eficiencia –no el costo laboral

por trabajador⁸⁷. Además, cualquier modelo de mercados laborales duales debe explicar por qué las firmas del sector primario pagan más que el salario que vacía el mercado, y tal explicación puede provenir de una teoría de los "salarios de eficiencia" (Akerlof y Yellen, 1985:829).

De este modo, a partir de la teoría de los salarios de eficiencia, Van Parijs (1991) brinda las razones por las que aún quienes decidan no trabajar deben acceder a una renta básica de ciudadanía –las razones por las que “incluso los surfistas deben ser alimentados”-. En este sentido, dice: “Aún en un contexto competitivo, las firmas pagarán a sus empleados mayores salarios que aquellos que podrían pagar contratando trabajadores desempleados igualmente calificados” (Van Parijs, 1991:122). Por lo que,

es entonces imposible decir que los empleados y los (idénticamente calificados) desempleados disfrutan igual acceso a los medios requeridos para la persecución de su concepción de la buena vida. En una economía no-Walrasiana, en otras palabras, la dotación de las personas no es descripta exhaustivamente por sus riquezas (en el sentido usual) y sus calificaciones: la posesión de un puesto de trabajo constituye un tercer tipo de recurso (Van Parijs, 1991:124).

Debido a las rigideces salariales, la posesión de un puesto de trabajo implica diferencias en términos de libertad real entre dos personas “iguales en todo lo demás”. Así, los ocupados estarían monopolizando los puestos de trabajo, obteniendo rentas de empleo. Los desocupados, en tanto, serían personas que estarían sacrificando su ingreso para que otros puedan obtener un salario mayor al que vacía el mercado⁸⁸. Ante esta situación, Van Parijs (1991:124) dice que en el caso de los escasos puestos de trabajo: “...demos a cada miembro interesado de la sociedad un derecho transable a una parte igual de esos puestos de trabajo”.

⁸⁷ Hay variantes del modelo de salarios de eficiencia (Yellen, 1984). En un caso, las firmas pagan salarios mayores que el salario de reserva de los trabajadores de modo que los empleados tengan un incentivo a esforzarse. En otra versión, los salarios mayores que los que vacían el mercado son ofrecidos para que los trabajadores tengan incentivos a no dejar el empleo y se reducen los cambios de personal. También los salarios mayores a los que vacían el mercado pueden fundamentarse como una estrategia para inducir lealtad a la firma.

⁸⁸ Para Van Parijs (2013:86-87), quién se apropia de los puestos de trabajo bien pagados e interesantes depende la lotería de los talentos y de la vida. Una renta básica, en ese sentido, implica “un reparto equitativo de lo que de otro modo sería apropiado de forma desproporcionada” por aquellos beneficiados por dicha lotería.

El ingreso ciudadano es justamente la forma de asegurar el derecho a una parte de los puestos de trabajo escasos de la economía. Concretamente, las rentas de empleo constituirían la fuente de “financiamiento”⁸⁹ del ingreso ciudadano:

estas rentas están dadas por la diferencia entre el ingreso (y otras ventajas) que los empleados derivan de sus puestos de trabajo, y el (menor) ingreso que necesitarían obtener si el mercado se vaciara. En una situación de desempleo masivo persistente, no hay duda de que la suma total de estas rentas abultaría mucho el monto disponible para financiar el subsidio (Van Parijs, 1991:124).

Si bien el desempleo es condición suficiente para la existencia de rentas de empleo, no constituye, en absoluto, una condición necesaria. Pueden existir rentas de empleo aún sin desempleo involuntario. En pocas palabras, la renta de empleo puede surgir en mercados laborales duales, y estar dada por la diferencia salarial entre el mercado primario y el mercado secundario, aun cuando los trabajadores de las firmas de ambos sectores sean igualmente calificados. En términos de Van Parijs (1991:125) lo que es crucial para su argumento es la “...existencia de rentas de empleo grandes, y no el hecho de que muchas personas estén sin un trabajo en absoluto”. Por todo esto, un ingreso ciudadano se justifica aún para los que elijan no trabajar:

es una seriamente errónea descripción de lo que los surfistas de Malibu están haciendo si todo de lo que viven es su parte, o menos que su parte, de las rentas que de otro modo serían monopolizadas por aquellos que ostentan los puestos de trabajo productivo de una sociedad rica (Van Parijs, 1991:130-131).

El ingreso ciudadano, por lo tanto, desacopla el ingreso del trabajo:

Una renta de este tipo viene a desacoplar parcialmente la renta generada por el crecimiento y la contribución a dicho crecimiento. Debe permitir que ciertas personas que se ponen enfermas trabajando demasiado puedan trabajar menos, lo que libera puestos de trabajo que pueden ocupar otras personas a quienes el hecho de no encontrar trabajo pone enfermas. Una renta incondicional es en cierto sentido una

⁸⁹ Van Parijs (1995) y Meade (1989) proponen un impuesto regresivo, es decir, una tasa impositiva decreciente en el nivel de ingreso. Clark (2003 y 2004) argumenta a favor de una tasa plana. Aronwitz y Cutler (1998), Aronwitz y DiFazio (1994), Lo Vuolo (1995), y Barbeito y Lo Vuolo (2009) proponen un impuesto progresivo para “financiar” el ingreso ciudadano: “...el monto del IC debería incluirse como un ingreso a los efectos de la liquidación del impuesto a las ganancias, estableciéndose una progresividad en las alícuotas tributarias de forma tal que sólo sea alcanzado en la medida en que los ingresos totales del titular superen los mínimos no imponibles. En suma, los ricos terminarían tributando sobre el IC en tanto que para los ingresos inferiores al mínimo, el IC operaría como un crédito fiscal efectivamente percibido.” (Barbeito y Lo Vuolo, 2009:12-13). Si bien argumentan en contra de focalizar el gasto público, lo que proponen es “focalizar” el cobro de impuestos.

técnica ágil de redistribución del tiempo de trabajo que permite atacar el problema del paro (Van Parijs, 2013:76).

De este modo, brinda la posibilidad de obtener un ingreso mínimo –que permite acceder a una canasta básica de bienes- y elegir entre trabajar –a cambio del salario que vacía el mercado- o no hacerlo⁹⁰:

Si el tipo que va a trabajar cree que su puesto de trabajo es demasiado ingrato y envidia la suerte del tipo que se contenta con esa renta modesta, puede dejar de trabajar y contentarse él también con dicha renta modesta, sin tener que fingir que es un parado involuntario. Y si su empresario quiere retenerlo, tendrá que pagar mucho más para que acepte seguir en su puesto de trabajo (Van Parijs, 2013:86-87).

En definitiva, el ingreso ciudadano ofrecería un mecanismo para abordar las rigideces salariales⁹¹ que, como vimos, constituyen la causa última del desempleo:

una política de ingreso ciudadano facilitaría que las personas dediquen sus energías a aquellas actividades para las que se sienten más estimuladas y capacitadas y, por lo tanto, serían más eficientes y productivas. Entre otras cosas, esta mayor autonomía implicaría mejores posibilidades para *flexibilizar los salarios* y los movimientos de mano de obra, pero en un contexto donde los trabajadores tendrían mayor poder para discutir condiciones de trabajo, en tanto existiría una red de seguridad en el ingreso independiente de su condición laboral. Esto también les permitiría aceptar trabajos por tiempo parcial y preferir más tiempo para trabajos en el ambiente familiar o comunitario (Lo Vuolo, 1995:29, énfasis agregado).

⁹⁰ Un ejemplo extremo puede contribuir a comprender la esencia del argumento. Supongamos dos personas “idénticas” que sólo se diferencian en el hecho de una “tiene” un puesto de trabajo –por el que recibe un salario de 5 unidades monetarias- y la otra no. Supongamos también que el salario que vacía el mercado es de 5 unidades monetarias. La propuesta de Van Parijs consiste en imponer –y cobrar- un impuesto a la “renta de empleo” de 5 unidades monetarias (la diferencia entre el salario de eficiencia y aquél que vacía el mercado). Luego, usar la recaudación del impuesto para “financiar” el ingreso ciudadano, lo cual daría lugar, en este hipotético caso, a un monto de 2,5 unidades monetarias que serían asignadas a cada uno en concepto de ingreso ciudadano. En tanto, la distribución final –luego de aplicada la política- sería de 7,5 unidades monetarias para el que cuenta con un trabajo y 2,5 unidades monetarias para el que elige vivir de la renta básica. A poco que se examine este sencillo ejemplo surgen algunos interrogantes fundamentales que serán abordados en lo que sigue. Por un lado, nada asegura que el monto del ingreso ciudadano permita acceder a una canasta básica de bienes. Por el otro, lo que es más importante, el sistema se vuelve indeterminado si ambos individuos eligen no trabajar –y vivir sólo del ingreso ciudadano-.

⁹¹ De un modo u otro, para Van Parijs –y para la teoría de los salarios de eficiencia-, el desempleo es causado por la persistencia de rigideces salariales que, como vimos, puede atribuirse a varios factores. La clave, no obstante, es la noción de que si el salario fuera lo suficientemente flexible, la economía tendería al pleno empleo –entendido como ausencia de desempleo involuntario-. En otras palabras, el marco conceptual en el que se basa Van Parijs asume que el salario real se determina en el “mercado de trabajo” o, lo que es lo mismo, que los trabajadores pueden aumentar el nivel de empleo -reduciendo el salario real aceptando salarios nominales menores-. Por el contrario, Keynes ([1936] 2005) argumentó que, en general, reducciones de los salarios nominales no se traducen en aumentos del nivel de ocupación –excepto que de algún modo la caída de los salarios disminuya el ahorro deseado y, por ende, incrementa la demanda efectiva- (ver el capítulo 3 para una discusión sobre las causas del desempleo involuntario).

5.4 Objetivos del ingreso ciudadano: una canasta básica de bienes y servicios sin condicionalidades de participación

Como mencionamos en la segunda sección del presente capítulo, "la extremadamente simple idea" de un ingreso ciudadano o un ingreso básico garantizado tiene una larga historia (Van Parijs, 2004:7). Desde la noción presentada por Paine ([1796] 1974) en "Justicia Agraria", y el "dividendo territorial" de Charlier (1848), pasando por las contribuciones modernas de Friedman (1962 y 1966) con su propuesta de *negative income tax* (NIT) (impuesto negativo al ingreso) –sobre la cual se basa el *demogrant* (subvención demográfica) de Tobin (1967)-, hasta el aporte de Van Parijs (1995), con sus matices, todas estas propuestas tienen en común la garantía de un ingreso básico⁹².

Van Parijs (2001) define al ingreso ciudadano del siguiente modo:

Por ingreso universal quiero decir un ingreso pagado por el gobierno, a un nivel uniforme a intervalos regulares, a cada miembro adulto de la sociedad. La subvención es pagada, y su nivel es fijado, independientemente de si la persona es rica o pobre, vive sola o con otros, está dispuesto a trabajar o no (Van Parijs, 2001:5)⁹³.

Lo específico del ingreso ciudadano, aquello que lo define, es la incondicionalidad en la participación en el mercado. En este sentido, Lo Vuolo (1995) afirma:

La idea de los "seguros sociales" tradicionales es que las personas tienen derecho a ciertos beneficios por ser "trabajadores"... Por el contrario, la propuesta del ingreso ciudadano reconoce que las personas tienen derecho a una prestación sin que para ello se exija contraprestación alguna en relación con el trabajo remunerado. Entre otras cosas, esta opción se sostiene sobre el siguiente argumento: los ciudadanos/as son capaces de realizar –y de hecho realizan– actividades que son *socialmente útiles* y que

⁹² Otro ganador del Premio Nobel, Meade (1989) también apoyaba la implementación de un ingreso básico garantizado. Rawls ([1967] 1986 y 1971), fuertemente influenciado por Meade, era partidario del NIT. El impuesto negativo a los ingresos provee ingresos –un impuesto negativo o subsidio- a aquellas personas cuyo ingreso cae por debajo de un determinado mínimo. La principal diferencia entre el NIT y el ingreso ciudadano es que el primero es condicional en la participación en el mercado laboral. La propuesta de Phelps (1997) de subsidiar los salarios menores a un cierto mínimo -hasta que todos los salarios alcancen efectivamente dicho nivel mínimo- forma parte de la "familia" de las propuestas de un NIT, aunque, por obvias razones, su percepción es condicional en la participación en la fuerza laboral.

⁹³ Entre otros, Clark (2004) y Lo Vuolo (1995) proponen un ingreso básico a todos los ciudadanos, y no sólo a los adultos. Van Parijs (2013:76) propone modificar el monto del ingreso ciudadano en función de la edad de los perceptores y de sus necesidades particulares, "por ejemplo la movilidad".

merecen ser pagadas con parte de la riqueza creada socialmente, aun cuando las mismas no sean transadas ni remuneradas en el mercado laboral. Ilustración de estas actividades son el trabajo doméstico realizado principalmente por las mujeres, la crianza de los niños/as, el cuidado de los ancianos/as, o la propia educación y capacitación de cada persona (Lo Vuolo, 1995:28).

El objetivo del ingreso ciudadano es la libertad real. Esto implica liberar a las personas de la necesidad de tener que trabajar –permite perseguir la “realización de la concepción de uno de la buena vida” (Van Parijs, 2004:18)-. En pocas palabras, el ingreso ciudadano brindaría la libertad de decir “no” (Widerquist, 2004).

Como vimos en detalle en la sección anterior, el supuesto subyacente debajo del argumento a favor del ingreso ciudadano es que el pleno empleo no es factible –o requiere salarios “bajos”, aunque no se explicita qué tan bajos-; de aquí que la inseguridad de ingresos no se soluciona a través del mundo del trabajo sino mediante la implementación de un ingreso ciudadano. Una ventaja del ingreso básico garantizado es el hecho de evitar la denominada trampa de la pobreza, propia de las políticas condicionadas o sujetas a *means-tests* (pruebas de medios) (Van Parijs, 1995; Clark, 2003). Concretamente, si la percepción del ingreso se encuentra sujeta a la demostración por parte del potencial beneficiario de una determinada situación de privación social, en ciertas circunstancias puede ser racional preferir no trabajar. Este tipo de esquemas de política lleva a equilibrios con transferencias bajas y estimula la no registración. Un caso especial de la trampa de la pobreza es la trampa del desempleo, la cual tiene lugar cuando los beneficiarios del seguro de desempleo rechazan puestos de trabajo de salarios “bajos”, de tiempo parcial o prefieren trabajar en un puesto no registrado. Según Lo Vuolo (1995):

Entre las principales diferencias con los sistemas de seguridad social existentes, el ingreso ciudadano se caracterizaría por no exigir ninguna condición laboral para su acceso (incluso la predisposición a trabajar), ninguna relación con los recursos totales y, por lo tanto, evitaría las “trampas” tanto de la pobreza como del desempleo, que se derivan de las actuales políticas (Lo Vuolo, 1995:38).

Entonces, el ingreso ciudadano proveería una red de seguridad social que eliminaría las trampas de pobreza, y mejoraría la autonomía individual y el poder de negociación de los trabajadores. Además, la renta básica de ciudadanía

propiciaría la inclusión social y la unión cívica, al tiempo que mejoraría la situación socio-económica (Clark, 2003; Fitzpatrick, 2003)⁹⁴.

Una cuestión central en el análisis del ingreso ciudadano es el monto de la transferencia. Como sostiene Lo Vuolo (1995),

aun cuando el ingreso ciudadano no se confunde con las necesidades humanas, se relaciona con las mismas en el momento de establecer un patrón de medida para fijar su nivel. A los efectos operativos, se vuelve necesario responder a las siguientes preguntas: ¿cuánto es el nivel de ingreso que se debe reconocer para liberar a las personas de sus necesidades más apremiantes, de forma tal que la política del ingreso ciudadano cumpla con sus objetivos? (Lo Vuolo, 1995:34).

Si el ingreso ciudadano se establece por debajo del "nivel de subsistencia" (Van Parijs, 1992:237n27) aproximado por la línea de pobreza (Clark, 2004), es decir, si el monto de la transferencia resulta insuficiente para adquirir una canasta de bienes mínima, entonces se trata de un ingreso ciudadano parcial. Para que se convierta en lo que Clark y Kavanagh (1996:400) denominan "ingreso básico completo", el monto de la transferencia debe ser al menos equivalente al valor de la línea de pobreza. De este modo, el ingreso ciudadano podría reemplazar a –virtualmente- la totalidad de los restantes programas de asistencia pública: "...un ingreso ciudadano funcionando a pleno acabaría con las políticas de transferencias de ingresos "focalizadas" en los sectores pobres, y sería un instrumento eficaz para reemplazar las políticas de salario mínimo" (Lo Vuolo, 1995:24). Aunque no coloca una etiqueta de precio para el monto del ingreso ciudadano, Van Parijs (1992, 1995 y 2004) sostiene que debería establecerse en el "máximo nivel sostenible", el cual, a su vez, dependerá de las circunstancias de cada país.

De hecho, Van der Veen y Van Parijs (1986), y Van Parijs (1993) fueron todavía más lejos y consideraron al ingreso ciudadano como "una vía capitalista al comunismo, entendido éste como una sociedad que pueda escribir en sus banderas "de cada cual (voluntariamente) según sus capacidades, a cada cual (incondicionalmente) según sus necesidades"" (Van Parijs, 2013:76). Esta definición

⁹⁴ Varios autores esperan que el ingreso ciudadano incremente la eficiencia. Clark (2003:17) sostiene que medidas de eficiencia únicamente monetarias son inadecuadas y propone la siguiente definición: "La eficiencia se refiere a la mejora de la situación socio-económica de todo el país, con un énfasis en maximizar la participación social en todas sus formas".

de comunismo implica que “el producto social se distribuye de forma tal que: 1) las necesidades básicas de todos son debidamente satisfechas, y 2) la parte de cada individuo es completamente independiente de su aporte de trabajo (libremente realizado).” (Lo Vuolo, 1995:37). De aquí que,

Cuanto más elevada sea esta renta universal, más voluntaria será la contribución de cada cual, una contribución que se verá motivada más por el interés intrínseco de la actividad que por la obligación de ganarse la vida. Cuanto más elevada sea la parte del producto distribuida bajo la forma de una renta incondicional, más nos acercamos a esta sociedad “comunista” (Van Parijs, 2013:76).

Podemos concluir que, para cumplir sus objetivos, el ingreso ciudadano debe ser suficiente para, al menos, satisfacer necesidades básicas sin tener que trabajar⁹⁵. En otras palabras, debe proveer lo que Howard (2005:188) denominó una "*exit option*" (opción de salida)⁹⁶, es decir, el ingreso ciudadano debe brindar la

⁹⁵ No todos los que proponen una renta básica de ciudadanía quieren desacoplar la obtención de un ingreso de la realización de un trabajo. Atkinson (1996:68-69) propone un "*Revenue neutral participation income*" (Ingreso de participación fiscalmente neutro): “el ingreso básico sería pagado condicional en la participación. Debo subrayar a la vez que esto no está limitado a la participación en el mercado laboral...pero...incluiría también a personas que participan en formas aprobadas de educación y entrenamiento, cuidando a dependientes jóvenes, ancianos o discapacitados o que emprenden formas aprobadas de trabajo voluntario, etc.". Es decir que, de modo similar a la propuesta del Empleador de Última Instancia (ELR) –que analizamos en detalle en el capítulo 3-, la obtención de un ingreso sería condicional en la participación en actividades útiles, lo cual implica una definición “amplia” para el trabajo. A pesar de esta similitud con el ELR, la propuesta de Atkinson presenta diferencias fundamentales respecto de la garantía de empleo: por un lado, pretende ser “fiscalmente neutra” –lo cual no es deseable en sí mismo para los que proponen el ELR; y, podría incluso no ser factible en la medida en que el resultado fiscal sea endógeno-; por el otro, la justificación de Atkinson para la condicionalidad está dada por razones pragmáticas (digamos, de viabilidad política), mientras que la “condicionalidad” en el ELR se fundamenta en causas económicas (el mantenimiento del valor de la moneda). Las propuestas de White (2003) –Mínimo Cívico-, Fitzpatrick (2003), Galston (2001) y Anderson (2001) justifican la condicionalidad en la necesidad de reciprocidad para la obtención de un ingreso ciudadano. Jordan, Agulnik, Burbidge y Duffin (2000) proponen avanzar gradualmente desde un ingreso condicional en la participación en el mercado laboral, pasando por una etapa en la línea de la propuesta de Atkinson (1996), hasta llegar a un ingreso básico de ciudadanía completo. Van Parijs (1992, 1995 y 2004), Lo Vuolo (1995), Clark (2003), Widerquist (2004), y Noguchi y Lewis (2004) se oponen a cualquier tipo de condicionalidad en base a las justificaciones esgrimidas a lo largo del presente capítulo. Van der Veen y Groot (2001) y Van Parijs (2001) reconocen que, en el corto plazo, un ingreso de participación puede ser preferible por razones políticas. De hecho, Van Parijs (2013:86-87) propone no reemplazar el seguro de desempleo y, en cambio, adicionar el ingreso ciudadano de modo que el seguro de desempleo llegue a quienes son –verdaderamente- desempleados involuntarios.

⁹⁶ La “opción de salida” permite que los trabajadores de bajos salarios puedan dejar puestos de trabajo frustrantes y humillantes para perseguir “libertades básicas, propiedad de uno mismo, e igualdad de oportunidad (“diversidad no dominada”)", en breve, “libertad real”. Además, el IC “contribuye al poder de uno”, “permitiéndole a uno a rehusarse a trabajar”, mientras “contribuye al respeto de uno mismo” y “remueve estigmas” (Howard, 2005:188).

posibilidad de elegir salir del mercado y poder acceder a una canasta básica de bienes. Debe quedar claro, entonces, que un ingreso ciudadano a la niñez o una garantía de ingreso a los adultos mayores –usualmente propuestos como un “primer paso” hacia un ingreso ciudadano completo- constituyen ejemplos de esquemas parciales, en tanto no ofrecen una opción de salida para todos.

5.5 El ingreso ciudadano no garantiza que se produzcan los bienes y servicios cuya adquisición pretende asegurar

Pasamos ahora a analizar la medida en la que el ingreso ciudadano puede cumplir sus objetivos. Argumentaremos que esta propuesta tiene un marcado sesgo inflacionario, aunque, a diferencia de lo que parecen creer muchos de sus defensores, sostendremos que esta característica no se desprende del hecho de que el ingreso ciudadano se pague con dinero fiduciario –sin “respaldo”- y/o se “financie” incurriendo en un déficit fiscal. De hecho, aparentemente basados en la idea de que los déficits fiscales conducen inexorablemente a registrar presiones inflacionarias, la gran mayoría de los autores que postulan el ingreso ciudadano proponen que sea “fiscalmente neutral” (*revenue neutral*). En pocas palabras, justamente para eliminar las presiones inflacionarias que podrían tener lugar si el ingreso ciudadano se “financiara” mediante un déficit fiscal, se propone incrementar la recaudación de impuestos en la misma cuantía que el gasto.

Pueden realizarse varias críticas a estos razonamientos. En primer lugar, como explicamos en detalle en el capítulo 3, en el caso de un estado monetariamente soberano, los impuestos no “financian” el gasto público. En realidad, y por mera lógica, el gasto es anterior a la recaudación de impuestos: el gobierno no necesita recaudar para gastar –gasta simplemente acreditando cuentas bancarias-; más bien, el público necesita que el gobierno gaste –compre bienes, servicios o activos, o realice préstamos y/o transferencias- para poder pagar impuestos. De otro modo, no habría créditos que debitar en las cuentas bancarias para el pago de impuestos. Por la misma lógica, el gobierno no necesita “pedir prestado” (colocar bonos) para

“financiar” su déficit, ya que siempre puede realizar los pagos comprometidos en su propia moneda. Los bonos que ofrece el sector público –consolidado- constituyen una alternativa de ahorro que paga una tasa de interés –exógena- frente al ahorro en efectivo. Queda claro entonces que los impuestos –y la venta de bonos- no “financian” programas como el ingreso ciudadano o el empleador de última instancia y, en general, el gasto público. Los impuestos, por el contrario, generan una demanda por el dinero estatal y, de ese modo, permiten la movilización de recursos privados al sector público.

En segundo lugar, en buena medida, el resultado fiscal es endógeno. Es decir que el gobierno no puede decidir de manera discrecional alcanzar un determinado resultado fiscal, independientemente de que este sea deficitario, equilibrado o superavitario. En particular, el gasto público, que ciertamente puede considerarse discrecional, tiene varios componentes que lo tornan fuertemente contra-cíclico; en tanto, buena parte de la recaudación es pro-cíclica. De este modo, cuando la economía mejora, aumenta la recaudación de impuestos y se reduce el gasto, por lo que el resultado fiscal se mueve hacia un superávit. Cuando el nivel de ingreso de la economía se deteriora, también lo hace la recaudación de impuestos al tiempo que los estabilizadores automáticos entran en escena incrementando el gasto. Esto mueve el resultado fiscal hacia un déficit. El punto central que debe quedar en claro es que, fundamentalmente en el caso de aquellos gravámenes ligados directamente al nivel de actividad, un incremento de las tasas impositivas no necesariamente redundan en un aumento de la recaudación. Así, las propuestas de “financiar” el ingreso ciudadano con impuestos a los ingresos –más allá de la discusión sobre la progresividad de las tasas- podrían no lograr su objetivo, esto es, podría ocurrir que el aumento del gasto generado por el pago del ingreso ciudadano nunca sea balanceado por un incremento de la recaudación de igual cuantía. Peor aún, la incapacidad de la recaudación para crecer al ritmo del aumento del gasto podría agravarse todavía más si el propio ingreso básico garantizado, por un lado, y el incremento de las tasas impositivas sobre los ingresos personales, por el otro, afectarían negativamente a la participación en el mercado laboral. En ambos casos,

la recaudación se vería reducida más todavía, en la medida en que habría una menor cantidad de personas con ingresos para gravar. Es evidente que esta dinámica podría tener como resultado una posición fiscal que sea superior al deseo de ahorro del público. Como explicamos en detalle en el capítulo 3, el aumento del nivel de ingreso más allá del nivel de pleno empleo debe, necesariamente, chocar con la barrera inflacionaria –inflación pura, en este caso-. De manera que la intención de la gran mayoría de las propuestas de renta básica de establecer la política en un marco de “finanzas sanas” puede tener, paradójicamente, el efecto contrario, al reducir la oferta de mano de obra y, por lo tanto, el producto –aun cuando los salarios podrían elevarse en promedio-. Esto, a su vez –y como vimos-, redundaría en una caída de la recaudación y en la aparición de presiones sobre el nivel general de los precios. De hecho, si el gobierno persistiera en su objetivo de lograr que el ingreso ciudadano sea “fiscalmente neutro”, al menos teóricamente, podría tener lugar una combinación poco deseable de tasas impositivas tendiendo a infinito junto con participación laboral convergiendo a cero –un verdadero círculo vicioso-.

En tercer lugar, lo que es más importante, en términos generales, las propuestas de renta básica garantizada no suelen ocuparse del problema del deterioro del valor de la moneda que podría surgir como consecuencia de esta política. En pocas palabras, los análisis del ingreso ciudadano no le otorgan relevancia a la inflación o, en todo caso, sostienen que, en la medida en que el gasto en el programa sea “fiscalmente neutro”, la política no debería generar presiones sobre los precios. En el párrafo anterior, pusimos en cuestión la mera posibilidad de que el gobierno pueda “decidir” que una política pública resulte “fiscalmente neutral”. En el capítulo 3 explicamos que el poder de imponer –y cobrar- impuestos garantiza que el público demande el dinero estatal. Como el público necesita el dinero estatal para cumplir su obligación impositiva, el estado puede establecer las condiciones en las cuales suministrará su moneda –el estado puede fijar exógenamente el precio de los bienes

y servicios que compra del sector privado⁹⁷, ya que posee el monopolio de aquello que se necesita para pagar impuestos-. Esto, a su vez, determina el valor de la moneda: el nivel de precios es una función de los precios que paga el gobierno cuando gasta -y el colateral que demanda cuando presta-. Es decir que si el gobierno paga precios más altos, cada peso vale menos. Por ejemplo, en el marco de un ELR que pagara un salario de 10\$ por hora, el valor de la moneda –el peso- sería de 6 minutos de trabajo ordinario. El gobierno entregaría un peso por cada 6 minutos de trabajo en el programa ELR y, al menos tendencialmente, un peso debería cambiarse por todos los bienes y servicios que “valgan” 6 minutos de trabajo ordinario. Supongamos ahora que se implementara un ingreso ciudadano que pagara el mismo monto mensual –suponiendo una jornada semanal de 40 horas, esto daría lugar a un suma de 1600\$ por mes-. Asumamos, sólo a fines ilustrativos, que cobrar el ingreso ciudadano implica, digamos, media hora de “trabajo” de gestión o trámites bancarios. Ahora, 1600\$ representan media hora de trabajo por lo que resulta evidente que el valor de un peso será significativamente inferior al que imperaba bajo el ELR. Por supuesto, se trata de un argumento teórico que debe explicitar los mecanismos mediante los cuales se produciría la reducción del valor de la moneda–lo haremos más adelante-, pero todo esto no es sino la consecuencia lógica que se desprende de la teoría expuesta en el capítulo 3. Es decir que no es la naturaleza fiduciaria de la moneda ni la existencia de déficits fiscales lo que brinda su carácter inflacionario al ingreso ciudadano, sino el hecho de que, bajo esta política, la moneda es provista de forma “gratuita” –sin tener que hacer nada a cambio- con el objetivo de satisfacer necesidades. Esto, eventualmente, debe devaluar la moneda.

Por supuesto, podría argumentarse que, en la actualidad, los gobiernos proveen dinero en forma “gratuita” –sin tener que hacer nada a cambio- cuando pagan los beneficios de la seguridad social. En la Argentina, por ejemplo, el gobierno paga

⁹⁷ No obstante, como vimos en el capítulo 3, si quisiera fijar más de un precio de manera simultánea podría ocurrir que le sea imposible comprar alguno de los bienes (problema de los dos precios), a menos que el precio relativo fijado por el gobierno coincida con el precio relativo del mercado (de lo contrario, habrá lugar para ganancias de arbitraje).

jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares, y el seguro de desempleo, todos programas que no requieren la realización de una contraprestación. Sin embargo, esta provisión de dinero “gratuito” no devalúa (por completo) la moneda -el peso continúa pudiendo comprar bienes y servicios-. La clave que, en definitiva, evita la pérdida del valor de la moneda es el hecho de que estos programas no son para todos, sino sólo para ciertos grupos poblacionales. De este modo, se garantiza que siga habiendo personas que necesiten trabajar –o vender otros bienes y/o servicios- para obtener aquello que es necesario para pagar impuestos –dinero-. El ingreso ciudadano, por el contrario, sería pagado a todos los miembros de la sociedad con el objetivo explícito de que las personas no necesiten trabajar para vivir –y, por lo tanto, tampoco para pagar impuestos- (Tcherneva, 2006, 2009 y 2012)-.

Debe, por tanto, quedar claro que el argumento de que el ingreso ciudadano reduce el valor de la moneda se sostiene en la medida en que la política efectivamente –tal como lo pretende- provea una “opción de salida”, la posibilidad de vivir una vida digna sin la necesidad de participar del mercado laboral. En la medida en que el ingreso ciudadano pague un monto inferior a la línea de pobreza, resulta evidente que no brindará una “opción de salida”. Del mismo modo, si la renta básica no es indexada para compensar los efectos de la suba de los precios que podría ocurrir luego de su implementación –de modo tal que, aun cuando originalmente el monto abonado permitía superar la línea de pobreza, luego del incremento de los precios el monto del programa resulta insuficiente para comprar los bienes de la canasta “básica”-, es claro que los ciudadanos no tendrían garantizada una “opción de salida”. En todo caso, tendríamos aumentos de una sola vez; pero en la medida en que el ingreso sea insuficiente para adquirir la canasta de pobreza –ya sea porque se establece en un monto originalmente bajo o porque a pesar de establecerse en el nivel de la línea de pobreza, su monto no es indexado-, los ciudadanos continuarán teniendo incentivos para participar del mercado laboral y, por lo tanto, no habría que esperar un espiral ingreso ciudadano-salario-precio. De este argumento se desprende que la renta básica de Alaska o la propuesta de ingreso ciudadano a la niñez constituyen ejemplos parciales de ingreso ciudadano;

no satisfacen las características de un ingreso ciudadano completo ya que, de ningún modo, puede sostenerse que estas políticas afecten el salario de reserva o, en otros términos, brinden la posibilidad de elegir vivir sin trabajar.

Un aspecto crucial, entonces, es el impacto que el ingreso ciudadano podría tener sobre la oferta laboral. Aún en el hipotético caso en que el establecimiento de un ingreso básico garantizado no afectara la participación en el mercado laboral, podría tener lugar una dinámica que resultara en la caída del poder adquisitivo de la transferencia –medida, siempre, en términos de una determinada canasta de “pobreza-. Es esperable que la combinación de una demanda mayor –los ciudadanos cuentan ahora con la renta básica- con una oferta agregada que no se modifica genere, al menos, alguna presión sobre los precios, reduciendo el poder de compra del ingreso ciudadano. No obstante, bajo este escenario, se estarían contradiciendo, incluso, los objetivos propios del ingreso ciudadano; para quienes proponen el ingreso ciudadano resulta deseable que las personas puedan retirarse el mercado laboral, ya que

una política de ingreso ciudadano facilitaría que las personas dediquen sus energías a aquellas actividades para las que se sienten más estimuladas y capacitadas y, por lo tanto, serían más eficientes y productivas...Para muchos, una política como el ingreso ciudadano generaría un retiro de oferta que provocaría fuertes distorsiones en el mercado, en tanto el ocio pasaría a valorarse más que el trabajo. Como réplica, se aduce que los efectos netos podrían compensarse, en tanto parte de la fuerza de trabajo se retiraría, lo cual no necesariamente es malo dados los altos índices de desempleo actuales (Lo Vuolo, 1995:29).

De manera que no sólo se reconoce que el ingreso ciudadano generaría un retiro significativo de la fuerza de trabajo sino que, lo que es más importante, esto no es considerado como un problema; más bien, es visto como una consecuencia deseable del programa.

Muy por el contrario, creemos que el problema más relevante del diseño del ingreso ciudadano se relaciona, justamente, con sus efectos potenciales sobre la participación laboral. Supongamos, por un momento, que la unidad salarial –en un programa de empleador de última instancia- fuera de 10\$ por hora, de modo que una persona que trabajara 40 horas semanales estaría obteniendo 1600\$ por mes –y que dicho monto alcanza la línea de pobreza-. Asumamos ahora que se implementa

un ingreso ciudadano que abona el mismo monto mensual de modo que permita adquirir la canasta de bienes que impide caer por debajo de la línea de pobreza. Volvamos a suponer, como hicimos anteriormente, que lleva quizás media hora por mes a los ciudadanos tramitar el cobro de la renta básica. De manera que lo que, en el marco del ELR, necesitaba de 160 horas mensuales, ahora se obtiene, a través del ingreso ciudadano, en sólo media hora. La pregunta que surge, por lo tanto, es: ¿Quiénes ahora reciben 1600\$ por media hora de “trabajo”, estarán dispuestos a ofrecer una media hora adicional por 5\$ -lo que pagaría el ELR por ese tiempo de trabajo-? O, visto de otro modo, ¿estarán dispuestos a ofrecer 159,5 horas adicionales por 1595\$? Resulta bastante inverosímil sostener que la implementación de un ingreso básico no tendrá efectos sobre la participación laboral –especialmente, sobre la de aquellos trabajadores de salarios más bajos-.

Ante la implementación de un ingreso ciudadano, muchos trabajadores ejercitarían su “opción de salida”, eligiendo vivir de la renta básica:

Si el tipo que va a trabajar cree que su puesto de trabajo es demasiado ingrato y envidia la suerte del tipo que se contenta con esa renta modesta, puede dejar de trabajar y contentarse él también con dicha renta modesta, sin tener que fingir que es un parado involuntario (Van Parijs, 2013:86-87).

El retiro de la fuerza laboral fortalecerá el poder de negociación de los trabajadores que elijan quedarse en sus puestos de trabajo y, así, verán incrementados sus salarios. Esto, en la medida en que afecta los costos de producción, deberá tener, en sí mismo, algún efecto sobre los precios. No obstante, esta situación se agravará aún más como consecuencia de un producto –la “oferta agregada”- declinante que, en combinación con una demanda aumentada por la política de ingreso ciudadano debe necesariamente erosionar el poder adquisitivo del ingreso ciudadano. Si el monto del programa es indexado a la evolución de una canasta básica para compensar la suba de precios, es probable que aparezca una espiral inflacionaria, lo que Tcherneva y Wray (2005a) denominaron la “trampa inflacionaria” del ingreso básico garantizado: la renta básica acelera los precios y, para mantener el poder de compra del ingreso –tal el objetivo mismo de la política-, el monto del programa debe aumentarse, lo cual conduce a una nueva ronda de

aumentos de precios, y así sucesivamente. La consecuencia lógica –aunque ciertamente no inmediata- será una oferta de mano de obra –y, por ende, de bienes y servicios- achicándose continuamente tal que eventualmente no se generan ingresos para ser distribuidos o, lo que es lo mismo, el ingreso ciudadano no puede comprar bienes y servicios. En pocas palabras, el ingreso ciudadano daña el propio proceso de generación de ingresos sobre el que se basa –en el extremo, si todos ejercitan su “opción de salida”, el sistema se torna indeterminado-.

En este sentido, el ingreso ciudadano reconoce que en las economías modernas existen diversas formas de trabajo –en sentido amplio- que no son remuneradas por el mercado. Ante esta situación, propone des-mercantilizar el trabajo, garantizando un ingreso básico a todos los ciudadanos. El problema es que el diseño del ingreso básico no cuenta con un mecanismo que asegure que el trabajo necesario para producir los bienes y servicios que la sociedad necesita –y desea- se lleve a cabo. Más bien, “Una renta incondicional es en cierto sentido una técnica ágil de redistribución del tiempo de trabajo” (Van Parijs, 2013:76); la dificultad radica, justamente, en que se trata de un mecanismo puramente voluntario. El empleador de última instancia también reconoce la existencia de actividades socialmente útiles que, sin embargo, no son remuneradas en por el mercado. No obstante, a diferencia del ingreso ciudadano, el ELR implicaría mercantilizar el trabajo no remunerado. La ventaja de este enfoque sería que ofrecería incentivos a participar en el mercado laboral y, por lo tanto, no descansaría en un mecanismo puramente voluntario como el ingreso ciudadano.

Así, los puestos de trabajo del ELR proveen no sólo ingresos sino también bienes y servicios socialmente valiosos. Lo que el ELR ofrece es un vehículo para alcanzar muchos de los objetivos que la sociedad democráticamente determina que valen la pena perseguir. Si el objetivo es la provisión adecuada de cuidado para los jóvenes, enfermos, y ancianos, entonces el ELR puede incorporar explícitamente estos servicios en su estructura institucional. Si se considera que las comunidades requieren limpieza ambiental, entonces los puestos de trabajo del ELR pueden ser dirigidos específicamente a resolver estos problemas. En otras palabras, el ELR

puede ser diseñado como un programa abierto y flexible que puede servir muchas necesidades sociales. El ELR puede también ampliar el significado del trabajo reconociendo ciertas actividades como socialmente útiles y remunerándolas. Estableciendo un salario mínimo garantizado, junto con un paquete de beneficios obligatorios y vacaciones, el puesto de trabajo del ELR establece el estándar para el sector privado. Cuando las firmas privadas necesitan expandir el empleo, pueden hacerlo contratando trabajadores del ELR a un margen sobre las condiciones del programa. Finalmente el ELR tiene al menos el potencial para incrementar la productividad. Capacitando y educando a los trabajadores y manteniéndolos como trabajadores remunerados, el ELR también mejora el capital humano, así los efectos perjudiciales de la ociosidad y el desempleo son evitados.

En resumen, a diferencia del ELR, el IC no establece un piso de productividad -o establece una productividad nula, en la medida en que no hay que hacer nada para recibir el IC- que garantice que ese ingreso podrá comprar bienes y servicios. Por el contrario, en la medida en que el pool del programa produce “algo” (bienes y servicios útiles) -la productividad es mayor a cero-, el ELR garantiza un piso para el valor real de la moneda (y, por tanto, del salario del programa), y, lo que es más importante, el potencial para incrementarlo.

5.6 Conclusión

El objetivo de este capítulo era examinar las ideas centrales detrás de la propuesta de ingreso ciudadano. El concepto de libertad real constituye el fundamento para la justificación del ingreso ciudadano. La libertad real implica la libertad formal pero no se limita a ella; depende también de la disponibilidad de recursos que permitan hacer uso de esa libertad formal. Se trata, en definitiva, de contar no sólo con el derecho a ser libre –“hacer lo que se desea”- sino con los medios –la oportunidad- para serlo. El ingreso ciudadano proporcionaría los medios (las oportunidades) para hacer uso de la libertad formal.

La propuesta de proveer un ingreso ciudadano se desprende del modo en que la literatura del ingreso básico construye el problema de inseguridad de ingresos. La clave del argumento es que el empleo se considera un recurso escaso. Las rigideces salariales, originadas en diversas causas, generan un salario superior al aquél que vaciaría el mercado, teniendo como inevitable consecuencia el desempleo involuntario –entendido, en este marco conceptual, como “exceso de oferta de trabajo”-. Del mismo modo en que los propietarios de las tierras de mejor calidad gozan de una renta de monopolio, también lo hacen los trabajadores. Quienes están ocupados monopolizan un recurso escaso, el empleo. El monto de la renta estaría dado por la diferencia entre el salario efectivo y aquél salario (menor) que vaciaría el mercado en ausencia de rigideces, esto es, en un contexto competitivo. Los desempleados estarían sacrificando ingresos para que los ocupados ganen un salario superior al competitivo, obteniendo una renta. La solución que se desprende de esta caracterización del problema es imponer un impuesto a la renta de empleo para “financiar” las transferencias de ingreso –el ingreso ciudadano-.

El objetivo del ingreso ciudadano es, como vimos, proveer los medios para hacer uso de la libertad formal. Por eso, como mínimo, el nivel del ingreso ciudadano debería igualarse al de la línea de pobreza. Es central destacar, entonces, que el ingreso ciudadano tiene un objetivo “real”, esto es, más allá de que se trata de un ingreso monetario, el IC pretende representar un determinado poder adquisitivo –acceso a “medios” u “oportunidades”. En pocas palabras, el IC debe brindar la libertad de decir “no” a la necesidad de trabajar para vivir.

Luego, sostuvimos que el IC no garantiza que se produzcan los bienes y servicios cuya adquisición pretende asegurar. En otras palabras, la renta básica implicaría un deterioro significativo del valor de la moneda. Esta propiedad del IC no viene dada, como parecen creer muchos de sus defensores, por la naturaleza fiduciaria del dinero que lo “financia” ni por el hecho de que la política podría generar déficits fiscales. Argumentamos que el valor de la moneda está determinado por los precios que paga el gobierno cuando gasta -y el colateral que demanda cuando presta-. El ELR fija el valor de la moneda –en términos de trabajo ordinario-: una unidad

monetaria “vale” la inversa del salario por hora del programa. En cambio, como no hay que hacer nada para obtener el IC, su valor tenderá a reducirse continuamente. La crítica al ingreso ciudadano no es, por lo tanto, de carácter moral o ético; no creemos que el público deba trabajar para “merecer” el acceso a la política social. Por el contrario, la crítica es eminentemente económica: *en una economía monetaria es necesario generar incentivos a la participación en la fuerza laboral o, lo que es lo mismo, mecanismos –no solamente voluntarios- para que se produzcan los bienes y servicios que la moneda (el ingreso) pretende comprar.*

Capítulo 6. Simulando la implementación de un programa de empleador de última instancia para Argentina 2003-2015⁹⁸

Creo que nos estamos acercando, o hemos alcanzado, el punto en el que no hay mucha ventaja en aplicar un estímulo general adicional...Se sigue que las últimas etapas de la recuperación requieren una técnica diferente...*Estamos más necesitados hoy de una demanda correctamente distribuida que de una mayor demanda agregada* (Keynes, [1937] 1978:385, énfasis agregado).

6.1 Introducción

El empleador de última instancia (en adelante, ELR) (Mitchell, 1998; Mosler, 1997-8; Wray, 1998) es una propuesta de política diseñada como una alternativa a la utilización del desempleo como el principal instrumento para estabilizar el valor de la moneda. Mientras que este enfoque presume que algún porcentaje positivo de la fuerza laboral debe ser mantenido involuntariamente desempleado para evitar que se acelere la inflación, la literatura del ELR argumenta en cambio que un stock amortiguador de empleados puede permitir verdadero pleno empleo sin comprometer la estabilidad de precios, con el beneficio adicional de mitigar los costos económicos y sociales del desempleo involuntario.

El núcleo de la propuesta es que el gobierno ofrezca un empleo a un salario básico a cualquiera que quiera y pueda trabajar (el ELR no tendría requisitos de calificación). El ELR sería financiado por un gobierno nacional que gaste en su propia moneda bajo tipos de cambio flexibles (o que, de otro modo, esté dispuesto a establecer controles de capital), ya que tal gobierno siempre puede pagar la provisión de una demanda de trabajo infinitamente elástica al salario básico. Esto no significa, sin embargo, que el programa deba ser administrado necesariamente

⁹⁸ Una versión anterior de este capítulo fue publicado en el número 7 de *Cuadernos de Economía Crítica*.

por el gobierno federal⁹⁹. Además, los empleos no tienen que ser provistos necesariamente por el sector público; por ejemplo, las organizaciones sin fines de lucro suelen conocer mejor que el gobierno las necesidades locales de la comunidad al tiempo que usualmente tienen menos trabajadores disponibles de los que necesitan (o no tienen los fondos para contratarlos) para satisfacer estas necesidades. De modo consistente con la mirada de las finanzas funcionales (Lerner, 1943), para un gobierno con control soberano de su moneda son los efectos económicos del programa los que deben servir como criterio para juzgar la política, no los déficits fiscales que puedan (o no) resultar, per se.

Majewski y Nell (2000), y Fullwiller (2003, 2005 y 2013) realizaron simulaciones del ELR utilizando el *Fair Model* (FM), un modelo econométrico de la economía norteamericana, elaborado desde la década de los 1970s (Fair, 2018). El objetivo del presente capítulo es proveer, por primera vez, una estimación de los potenciales efectos económicos de un programa ELR sobre la economía argentina. Para esto, el ELR es simulado dentro de una adaptación del FM, el cual proporciona una “hoja de ruta” en la estimación de un modelo econométrico de la economía nacional.

El capítulo se organiza como sigue. Las dos primeras secciones discuten el modelo y cómo el programa ELR es incorporado al mismo, respectivamente. La siguiente sección provee una discusión de las simulaciones usando la política ELR en el modelo para el período 2003-2015. La sección final ofrece las conclusiones.

⁹⁹ De hecho, programas de empleo como el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (Jefes), implementado en Argentina a comienzos de 2002, han sido bastante descentralizados en sus operaciones. El Jefes fue considerado por varios autores como un empleador de última instancia parcial (ver, por ejemplo, Tcherneva y Wray, 2005b). En relación a esto, un árbitro anónimo sugirió deducir el monto del gasto en este programa –y otros similares- del gasto público total, de modo de partir –a la hora de realizar las simulaciones- de una serie de gasto público “neto” del Jefes. La principal razón por la que no se siguió este camino es que el Jefes era un programa con diferencias sustanciales respecto del ELR: no estaba abierto a todo el que deseara trabajar al salario fijado por el gobierno –estaba restringido a los “jefes” de hogares con características específicas-; no era permanente –su inscripción era por tiempo limitado-; y, no pagaba un salario vital –la línea de pobreza del adulto equivalente superaba el salario del programa-. De todos modos, en el escenario 2 –como se verá en detalle-, se asume una “regla de cantidad” para el gasto público no destinado al ELR que tiene como resultado una trayectoria, en general, menos expansiva –respecto del escenario base-. Podría interpretarse entonces que, en dicho escenario, programas como el Jefes, el seguro de desempleo –y otros similares- hubieran sido eliminados.

6.2 El modelo

La metodología adoptada en la construcción del modelo econométrico es la que ha sido denominada el "enfoque de la Comisión *Cowles*". Este enfoque puede rastrearse al menos hasta Tinbergen (1939). La teoría es utilizada para guiar la elección de las variables explicadas y explicativas para las ecuaciones estructurales del modelo, y estas ecuaciones son estimadas usando una técnica de estimación consistente – mínimos cuadrados en dos etapas (2SLS)-. Algunas veces se imponen restricciones sobre los coeficientes en una ecuación, y la ecuación es luego estimada con estas restricciones impuestas.

En el proceso de utilizar una teoría para guiar la especificación de una ecuación a ser estimada, puede haber un proceso de ida y vuelta entre especificación y estimación. Si, por ejemplo, una variable o un conjunto de variables es no significativa o un coeficiente estimado tiene un signo contrario al esperado, se puede volver a la especificación y realizar cambios. Por esto, siempre existe un peligro de encontrar una relación estadísticamente significativa que, en realidad, es espuria. Las pruebas de errores de especificación son, por lo tanto, un componente importante de la metodología. En general, la teoría impone muchas restricciones de exclusión para cada ecuación estocástica, y entonces la identificación rara vez es un problema.

La transición de la teoría a las especificaciones empíricas no siempre es sencilla. La calidad de los datos nunca es tan buena como a uno le gustaría. Además, usualmente deben hacerse supuestos extra para las especificaciones empíricas, en particular sobre variables no observadas (como expectativas) y sobre la dinámica de las variables. En otras palabras, usualmente hay una considerable "teorización" involucrada en este proceso de transición. En muchos casos se asume que las expectativas sobre el valor futuro de una variable son adaptativas –dependen de algunos valores rezagados de la propia variable, y en muchos casos esto se maneja simplemente agregando variables rezagadas a la ecuación que está siendo estimada-

. Cuando se hace esto, en general no es posible distinguir efectos de ajuste parcial de efectos de expectativas –ambos conducen a que variables rezagadas sean parte del conjunto de variables explicativas-.

El modelo general considerado en este capítulo es dinámico, no lineal y simultáneo:

$$(i) f_i(y_t, y_{t-1}, \dots, y_{t-p}, x_t, \alpha_i) = \mu_{it}, \quad i=1, \dots, n, \quad t=1, \dots, T,$$

Donde y_t es un vector de dimensión n de variables endógenas, x_t es un vector de variables exógenas, y α_i es un vector de coeficientes. Se asume que las primeras m ecuaciones son estocásticas, con las ecuaciones restantes siendo identidades. Se asume que el vector de términos de error $\mu_t = (\mu_{1t}, \dots, \mu_{mt})'$ es *iid*. La función f_i puede ser no lineal en variables y coeficientes. μ_i es utilizado para denotar el vector de dimensión T , $(\mu_{i1}, \dots, \mu_{iT})'$.

Esta especificación es bastante general. Incluye como un caso especial al modelo VAR. También incorpora errores auto-regresivos. Si el término de error original en una ecuación sigue un proceso auto-regresivo de orden r , entonces puede asumirse que la ecuación en el modelo en (i) ha sido transformada en una con μ_{it} como variable explicativa. Los coeficientes auto-regresivos son incorporados al vector de coeficientes, y se introducen valores adicionales de variables rezagadas. Esta transformación hace que la ecuación sea no lineal en coeficientes. El supuesto de que μ_t es *iid* no es tan restrictivo como lo sería si se requiriera que el modelo fuera lineal en coeficientes.

El estimador 2SLS de α_i es obtenido minimizando

$$(ii) S_i = \mu_i' Z_i (Z_i' Z_i)^{-1} Z_i' \mu_i$$

con respecto a α_i donde Z_i es la matriz $T \times K_i$ de regresores de la primera etapa. Se asume que los regresores de la primera etapa están correlacionados con las variables endógenas que aparecen como explicativas en la ecuación, pero no con el término de error.

6.2.1 Construcción de variables y las ecuaciones

La tabla 1 enumera todas las variables del modelo y el modo en que fueron construidas. La tabla 2 enumera las ecuaciones estocásticas (discutidas en detalle en la siguiente sub-sección) y las identidades.

Tabla 1. Las variables en orden alfabético

Variable	Ecuación	Descripción
A	I-5	Stock neto de activos (bonos y reservas) extranjeros, final del cuatrimestre, en millones de pesos [valor base de cero utilizado para 1992:4]
AW	I-14	Salario promedio de la fuerza laboral, en pesos
CP	2	Consumo privado, en millones de pesos de 2004 (DNCN-INDEC)
E	Ver sección 6.3	Tipo de cambio nominal, promedio del período, pesos por dólar (IFS-FMI)
EX	Exógena	Exportaciones, en millones de pesos de 2004 (DNCN-INDEC)
EXDS	Exógena	Discrepancia entre datos de exportaciones de DNCN-INDEC y BOP-FMI [EX-EXDS]
G	I-18	Consumo público, en millones de pesos de 2004 (DNCN-INDEC)
G _{ELR}	I-17	Gasto ELR, en millones de pesos de 2004
I	3	Formación bruta de capital o inversión bruta interna fija, en millones de pesos de 2004 (DNCN-INDEC)
IM	1	Importaciones, en millones de pesos de 2004 (DNCN-INDEC)
IMDS	Exógena	Discrepancia entre datos de importaciones de DNCN-INDEC y BOP-FMI [IM-MS]
J	7	Empleo, en personas, computado extrapolando a la población total (EPH-INDEC)
J _{ELR}	I-15	Empleo ELR, en personas
JF	I-6	Ocupados plenos, en personas, computado extrapolando a la población total (EPH-INDEC)
JMIN	I-9	Cantidad mínima de empleo necesaria para producir Y, en personas
JU	8	Subocupados, en personas, computado extrapolando a la población total (EPH-INDEC)
L1	9	Fuerza laboral, en personas, computado extrapolando a la población total
LAM	Exógena	Productividad laboral potencial, en millones de pesos de 2004 por personas, computado como interpolación entre picos de Y/J

MS	I-1	Débito de bienes y servicios, en millones de pesos de 2004 (BOP-FMI)
PCP	I-12	Cambio porcentual en PY, tasa interanual
PHASE	Exógena	Proporción de implementación del ELR
PM	I-10	Deflactor del precio de las importaciones, 2004=1 (DNCN-INDEC)
PMW	Exógena	Índice de precios de las importaciones del resto del mundo, 2004=1 [PX.(E ₀₀ ¹⁰⁰ /E)]
POP	Exógena	Población total, en personas, computado interpolando linealmente valores anuales (INDEC)
PX	I-11	Deflactor del precio de las exportaciones, 2004=1 (DNCN-INDEC)
PXW	Exógena	Índice del precio de las exportaciones del resto del mundo, 2004=1 [PM.(E ₀₀ /E)]
PY	4	Deflactor del PIB, 2004=1 (DNCN-INDEC)
PYUS	Exógena	Deflactor del PIB de EEUU, 2004=1 (BEA)
RS	5	Tasa de interés (mercado de dinero), en porcentaje anual (IFS-FMI)
S	I-4	Saldo de cuenta corriente, en millones de pesos (BOP-FMI)
STAT+V1	Exógena	Discrepancia estadística más inversión en inventarios, en millones de pesos de 2004
T	Exógena	Tendencia temporal, 1 en 1993:1, 2 en 1993:2, etc.
TCR	I-13	Tipo de cambio real, promedio del período, 2004=1
TS	I-8	Tasa de subocupación, en porcentaje de la fuerza laboral
TT	Exógena	Transferencias netas totales (ingreso primario y secundario de la cuenta corriente), en millones de pesos (BOP-FMI)
UR	I-7	Tasa de desempleo, en porcentaje de la fuerza laboral
W ₀	Exógena	Salario ELR inicial, igual a 310,20 pesos
W _{ELR}	I-16	Salario ELR, en pesos
WF	6	Salario (ingreso de la ocupación principal) nominal promedio de los ocupados plenos, en pesos (EPH-INDEC)
WU	Ver tabla 2	Salario (ingreso de la ocupación principal) nominal promedio de los subocupados (EPH-INDEC)
XS	I-2	Crédito de bienes y servicios, en millones de pesos de 2004 (BOP-FMI)
Y	I-3	PIB real, en millones de pesos de 2004 (DNCN-INDEC)

BEA: Bureau of Economic Analysis

DNCN: Dirección Nacional de Cuentas Nacionales

¹⁰⁰ Tipo de cambio promedio del año base (2004) igual a 2,925 pesos por dólar.

EPH: Encuesta Permanente de Hogares
 INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos
 IFS: Estadísticas Financieras Internacionales
 BOP: Balance de pagos
 FMI: Fondo Monetario Internacional

Nota: Se utilizaron las series desestacionalizadas de CP, I, G, EX, IM, e Y. Las tasas de empleo, actividad y subocupación, y los salarios previos a 2003:3 se construyeron mediante un empalme hacia atrás utilizando 2002:2 y mayo de 2002 (EPH puntual) como pivote. Entre 1993:1 y 2002:1, los valores de estas variables para los primeros y terceros trimestres, se obtuvieron interpolando linealmente. Por otra parte, las variables I1993 a I2018 son identificadores de cada uno de los trimestres del período 1993-2018.

Tabla 2. Las ecuaciones

Ecuación	Variable explicada	Variables explicativas
ECUACIONES ESTOCÁSTICAS		
1	$\log(\text{IM}/\text{POP})$	C, $\log(\text{IM}(-1)/\text{POP}(-1))$, $\log(\text{PY}/\text{PM})$, $\log[(\text{Y}/\text{POP})$
2	$\log(\text{CP}/\text{POP})$	C, $\log(\text{CP}(-1)/\text{POP}(-1))$, RS, $\log(\text{Y}/\text{POP})$
3	$\log(\text{I})$	C, $\log(\text{I}(-1))$, $\log(\text{Y})$, RS
4	$\log(\text{PY})$	C, $\log(\text{PY}(-1))$, $\log(\text{AW}/\text{LAM})$, $\log(\text{PM})$
5	RS	C, RS(-1), $100.[(\text{PY}/\text{PY}(-1))^{4-1}]$
6	$\log(\text{WF}/\text{LAM})$	C, $\log(\text{WF}(-1)/\text{LAM}(-1))$, $\log(\text{PY})$, UR, $\log(\text{PY}(-1))$
7	$\Delta\log(\text{J})$	C, $\Delta\log(\text{J}(-1))$, $\log(\text{J}(-1)/\text{JMIN}(-1))$, $\Delta\log(\text{Y})$
8	$\Delta\log(\text{JU})$	C, $\Delta\log(\text{JU}(-1))$, $\Delta\log(\text{Y})$
9	$\log(\text{L1}/\text{POP})$	C, $\log(\text{L1}(-1)/\text{POP}(-1))$, $\log(\text{AW}/\text{PY})$
IDENTIDADES		
I-1	MS=	IM-IMDS
I-2	XS=	EX-EXDS
I-3	Y=	CP+I+G+G _{ELR} +EX-IM+STAT+V1
I-4	S=	PX.XS-PM.MS+TT
I-5	A=	A(-1)+S
I-6	JF=	J-JU
I-7	UR=	(L1-J)/L1
I-8	TS=	(L1-JF)/L1
I-9	JMIN=	Y/LAM
I-10	PM=	(E/E ₀₀)/PXW
I-11	PX=	(E/E ₀₀)/PMW
I-12	PCP=	100. (PY/PY(-4)-1)
I-13	TCR=	(E/E ₀₀). (PYUS/PY)

I-14 ¹⁰¹	AW=	$(W.J+W_{ELR}.J_{ELR})/L1$
I-15	J_{ELR} =	$(L1-JF).PHASE$
I-16	W_{ELR} =	$W_0.[Y1+[PY(-1).q3+PY(-2).q4+PY(-3).q1+PY(-4).q2]/PY_0(-1)]$
I-17	G_{ELR} =	$[(W_{ELR}.J_{ELR}.12.1,25)/1000000]/PY$
I-18	G=	$G(-4).[1+(PCP(-2)-PCP(-1))/100].z3+G(-1).z4+G(-2).z1+G(-3).z2$

La ecuación I-1 vincula los datos de importaciones de cuentas nacionales (IM) con los del balance de pagos (MS). La variable IMDS capta la diferencia entre ambas. Es exógena en el modelo. La ecuación I-2 es una ecuación similar para las exportaciones. A diferencia de las importaciones, las exportaciones son exógenas –se asume que están impulsadas por la demanda de otros países, la cual no se ve afectada por cambios en el gasto doméstico-. La ecuación I-3 es la identidad del ingreso.

La ecuación I-4 define S, el balance de cuenta corriente. La ecuación I-5 define el stock neto de bonos y reservas extranjeros, como igual al valor del período anterior más S¹⁰².

La ecuación 6 define el empleo pleno, como la diferencia entre el empleo total y los subocupados. La ecuación I-7 define la tasa de desempleo, UR. L1 es la fuerza laboral. J es el empleo total. UR es igual al número de personas desempleadas dividido por la fuerza laboral. La ecuación I-8 define la tasa de subocupación, TS. La ecuación I-9 corresponde a una medida del exceso de trabajo¹⁰³.

¹⁰¹ Para la estimación de las ecuaciones, $AW=(WF.JF+WU.JU)/L1$. Como se asume, independientemente del escenario, que los desocupados participan del programa ELR, se utilizó la definición I-14 en las simulaciones.

¹⁰² En rigor, ΔA es igual al saldo de la cuenta financiera (incluyendo la variación de reservas internacionales) neto del saldo de la cuenta capital. Como se toma un valor base de cero para A en 1992:4, la serie tiene un error cada período que es constante (la diferencia entre el valor verdadero de A en el período base y cero). Es importante notar que A mide la posición neta de activos extranjeros del país vis a vis el resto del mundo.

¹⁰³ El exceso de trabajo es medido como sigue. Primero se traza Y/J para el período muestral. Se dibujan líneas rectas entre los picos (interpolación entre picos, definiendo un pico como una observación mayor a la anterior y a la posterior). Si se asume que la productividad laboral potencial (LAM) está sobre estas líneas, entonces Y/LAM es el mínimo número de trabajadores requerido para producir Y, el cual es denotado como JMIN en el modelo. El número efectivo de trabajadores, J, puede ser comparado con JMIN para medir la cuantía del exceso de trabajo (Fair, 2018: 421-422).

Las ecuaciones I-10 e I-11 definen los índices de precios de importaciones y exportaciones –respectivamente- como el producto entre el tipo de cambio nominal (dividido por el tipo de cambio del año base) por los precios de las exportaciones (PXW) e importaciones (PMW) del resto del mundo¹⁰⁴.

La ecuación I-12 define la tasa de inflación como el cambio porcentual interanual en el deflactor del PIB. La ecuación I-13 define al tipo de cambio real. La ecuación I-14 define el salario promedio ponderando el salario de los ocupados (plenos y sub-ocupados) y el de los desocupados (un salario nulo).

Las ecuaciones I-15 a I-18 se relacionan con la incorporación del ELR al modelo y serán discutidas en mayor detalle en la sección 3.

6.2.2 Ecuaciones estimadas

Las 9 ecuaciones estructurales estimadas se presentan en las tablas 3.1 a 3.9. Los coeficientes estimados se presentan con los resultados de varias pruebas chi-cuadrado. La técnica de estimación es mínimos cuadrados en dos etapas (2SLS) bajo el supuesto, en algunos casos, de correlación serial de los residuos. Los coeficientes estructurales son estimados junto con los coeficientes de correlación serial. El período de estimación es 1993:1-2018:1, 101 observaciones trimestrales, excepto para la tasa de interés. En este caso, la ecuación se estima para 2002:1-2018:1 debido a la caja de conversión. Además, las ecuaciones de precios y salarios se estiman hasta 2017:4 debido a que no se cuenta aún con información sobre salarios para 2018:1. Los regresores de la primera etapa utilizados para cada ecuación son presentados en la tabla 1 del apéndice A¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Estas definiciones asumen que la Argentina es tomadora de precio con respecto a sus exportaciones e importaciones.

¹⁰⁵ El criterio de instrumentación utilizado en cada ecuación consistió en utilizar los cuatro primeros rezagos de cada variable explicativa contemporánea. Las variables explicativas rezagadas actuaron como sus propios instrumentos.

Las pruebas chi-cuadrado consisten en la adición de una o más variables a la ecuación para ver si es (o son) significativas¹⁰⁶. Las pruebas incluyen agregar valores rezagados de las variables explicativas (*lags test*)¹⁰⁷, agregar un supuesto de correlación serial (si es que ya no se utiliza uno) (*RHO test*)¹⁰⁸ y agregar una tendencia temporal lineal (*T test*)¹⁰⁹. También se lleva a cabo una prueba de restricciones de sobre-identificación para 2SLS (*overid test*)¹¹⁰.

¹⁰⁶ Sea S_i^* el valor de (ii) antes de la adición, S_i^{**} el valor luego de la adición, y $\hat{\sigma}_{ii}$ la varianza estimada del error luego de la adición. $(S_i^{**}-S_i^*)/\hat{\sigma}_{ii}$ se distribuye como chi-cuadrado con k grados de libertad, donde k es el número de variables agregadas (Andrews y Fair, 1988).

¹⁰⁷ Muchas ecuaciones incluyen variables dependientes rezagadas y otras variables endógenas rezagadas entre las variables explicativas. Un test de especificación dinámica de una ecuación particular es agregar más valores rezagados a una ecuación y ver si son significativos. Si, por ejemplo, en una ecuación y_{1t} es explicada por y_{1t-1} , y_{2t} , y_{3t-1} y x_{1t-2} entonces las variables agregadas son y_{1t-2} , y_{2t-1} , y_{3t-2} y x_{1t-3} (Hendry, Pagan y Sargan, 1984). Esta prueba también se relaciona con el principio de aceleración (Chow, 1968). Si, por ejemplo, el nivel de ingreso es especificado como una variable explicativa, pero la especificación correcta es el cambio en el ingreso, entonces cuando el ingreso rezagado es agregado como una variable explicativa, el valor rezagado debe ser significativo. Si el valor rezagado no es significativo, esto es evidencia contra el uso del cambio en el ingreso.

¹⁰⁸ Las ecuaciones se estimaron primero bajo el supuesto de un término de error auto-regresivo de primer orden, y el supuesto fue retenido si la estimación del coeficiente auto-regresivo fue significativa. Aun así, interesa ver si hay correlación serial del término de error (transformado). Esto puede hacerse asumiendo un proceso más general para el término de error y probando su significancia. Si, por ejemplo, la adición de un proceso de segundo orden sobre un proceso de primer orden resulta en un incremento significativo del poder explicativo, esto es evidencia de que las propiedades de correlación serial del término de error no han sido tenidas en cuenta adecuadamente.

¹⁰⁹ Agregar una tendencia temporal es una forma de testear la correlación espuria entre variables con tendencias comunes. Respecto de la estacionariedad de las variables, se adopta aquí la posición de Fair (2004): "La hipótesis de trabajo en este libro es que las variables son estacionarias alrededor de una tendencia determinística" (p. xvi); "La hipótesis econométrica es que todas las variables son estacionarias alrededor de una tendencia determinística...Respecto del supuesto de estacionariedad, es bien sabido que es difícil testear si una variable es no estacionaria versus estacionaria alrededor de una tendencia determinística, y no veo un problema en tomar la ruta más sencilla" (p. 5). Todas las pruebas de raíz unitaria, incluidas aquellas que incorporan cambios estructurales al test, como Perron (1989), "tienen muy baja potencia para distinguir entre un proceso con raíz unitaria y uno que está cerca de tenerla -pero no la tiene-. Un proceso estacionario en tendencia puede ser arbitrariamente bien aproximado por un proceso de raíz unitaria, y un proceso de raíz unitaria puede ser arbitrariamente bien aproximado por un proceso estacionario en tendencia" (Enders, [1995] 2010:257). En cualquier caso, el hecho de que sea usualmente imposible distinguir la estacionariedad de la serie no sería relevante, en el sentido de que los pronósticos de los modelos alternativos podrían tener una performance casi idéntica (Enders, [1995] 2010:237).

¹¹⁰ El test de sobre-identificación consiste en regresar los residuos de 2SLS en los regresores de la primera etapa y computar el R^2 . Luego TxR^2 se distribuye como una chi-cuadrado con q grados de libertad, donde T es el número de observaciones y q es el número de regresores de la primera etapa menos el número de variables explicativas en la ecuación siendo estimada. La hipótesis nula es que ningún regresor de la primera etapa está correlacionado con el término de error. Si TxR^2 excede el valor crítico especificado, la hipótesis nula es rechazada y se concluye que al menos algún regresor de primera etapa no es predeterminado (Wooldridge, 2000).

Las variables explicativas que tenían coeficientes estimados altamente no significativos o estimadores con signo contrario al esperado fueron eliminadas. Una variable se considerará significativa si el estadístico-t es mayor que 2 en valor absoluto. Se dirá que una prueba es “rechazada” si el valor-p es menor que 0,01 y “no rechazada” si es mayor o igual que 0,01. La hipótesis nula de una prueba chi-cuadrado es que lo que sea que se agregue tiene un efecto nulo, y si se utiliza un nivel de significación de 0,01, la hipótesis nula es rechazada para un valor-p menor.

Se verá que algunas variables no son significativas y algunas pruebas son rechazadas. No todas las ecuaciones son perfectas. Cuando una ecuación no pasa una prueba, algunas veces el cambio en la ecuación que el resultado del test sugiere podría no producir los resultados esperados. En esos casos, la mejor elección parece ser quedarse con la ecuación original, aunque no haya pasado la prueba. Las especificaciones que fueron elegidas son aquellas que parecieron funcionar mejor al experimentar con diferentes especificaciones, pero siempre queda la pregunta abierta acerca de si es posible mejorarlas. Obviamente se debe confiar más en las ecuaciones que pasan las pruebas que en aquellas que no lo hacen.

Tabla 3.1: Ecuación 1. IM, importaciones

Variable explicada: $\log(\text{IM}/\text{POP})$

Variable explicativa	Coefficiente	Estadístico t	Prueba	Chi-cuadrado	GL	Valor p
C	2,7987	2,80	Lags	4,579	3	0,2053
$\log(\text{IM}(-1)/\text{POP}(-1))$	0,3652	1,61	RHO	0,313	1	0,5761
$\log(\text{PY}/\text{PM})$	0,1819	1,30	T	0,520	1	0,4709
$\log(\text{Y}/\text{POP})$	1,5494	2,92	Overid	16,745	6	0,0103
AR(1)	0,7769	6,56	$\log(\text{PY})$	0,013	1	0,9094
SE	0,0369					
R ²	0,991					
DW	2,02					

La ecuación de importaciones está en términos per cápita y en forma logarítmica. Las variables explicativas incluyen el ingreso per cápita, el deflactor del PIB relativo al deflactor del precio de las importaciones, y la variable dependiente

rezagada. La ecuación es estimada bajo el supuesto de correlación serial de primer orden del término de error.

El coeficiente estimado del término de precio relativo es positivo, como se esperaba, ya que un incremento de los precios domésticos relativo a los precios de importación debería llevar a una sustitución hacia las importaciones. Sin embargo, no es significativo (este es un caso en el que quedarse con la ecuación original parece ser la mejor elección). La elasticidad-ingreso de las importaciones es mayor a la unidad, y el coeficiente es significativo.

La ecuación pasa todas las pruebas. El último test chi-cuadrado agrega $\log(PY)$ a la ecuación, el cual es una prueba de la restricción de que el coeficiente de $\log(PY)$ es igual al negativo del coeficiente de $\log(PM)$. La variable $\log(PY)$ no es significativa, y por lo tanto la restricción no es rechazada.

Tabla 3.2: Ecuación 2. CP, consumo

Variable explicada: $\log(CP/POP)$

Variable explicativa	Coeficiente	Estadístico t	Prueba	Chi-cuadrado	GL	Valor p
C	0,3263	4,71	Lags	9,174	2	0,0102
$\log(CP(-1)/POP(-1))$	0,6600	13,15	RHO	2,378	1	0,1230
$\log(Y/POP)$	0,4476	6,82	T	1,726	1	0,1889
			Overid	10,495	3	0,0148
SE	0,0180					
R ²	0,990					
DW	1,66					

La ecuación 2 explica el consumo real per cápita. Las variables explicativas incluyen el ingreso per cápita, y la variable dependiente rezagada. Se incluyó originalmente la tasa de interés, pero no resultó significativa y fue eliminada de la ecuación. Las variables están en logaritmos. La variable de ingreso es estadísticamente significativa. La ecuación pasa todas las pruebas.

Tabla 3.3: Ecuación 3. I, inversión

Variable explicada: $\log(I)$

Variable explicativa	Coefficiente	Estadístico t	Prueba	Chi-cuadrado	GL	Valor p
C	-4,5558	-3,24	Lags	8,411	3	0,0382
log(I(-1))	0,6538	6,29	RHO	3,609	1	0,0575
log(Y)	0,6497	3,42	T	4,214	1	0,0401
RS	-0,0050	-3,25	Overid	8,222	6	0,2222
AR(1)	0,5750	4,90				
SE	0,0413					
R ²	0,987					
DW	2,15					

La ecuación 3 explica la inversión fija real. Incluye como variables explicativas al valor rezagado de la inversión, el valor corriente del producto, y la tasa de interés (en términos nominales¹¹¹). Las variables están en logaritmos excepto por la tasa de interés. La ecuación es estimada bajo el supuesto de correlación serial de primer orden del término de error. Ambas variables son significativas. La ecuación pasa todas las pruebas.

Tabla 3.4: Ecuación 4. PY, deflactor de precios del PIB

Variable explicada: log(PY)

Variable explicativa	Coefficiente	Estadístico t	Prueba	Chi-cuadrado	GL	Valor p
C	-0,9286	-2,86	Lags	1,555	3	0,6696
log(PY(-1))	0,8686	18,52	RHO	3,005	1	0,0830
log(AW/LAM)	0,0976	2,95	T	4,029	1	0,0447
log(PM)	0,0600	3,61	Overid	1,441	6	0,9633
II2002	0,1896	6,71				
SE	0,0264					
R ²	0,999					
DW	2,32					

La ecuación de precios está en forma logarítmica. El nivel de precios es una función del nivel de precios rezagado, el precio de las importaciones, el salario

¹¹¹ En el apéndice se presentan los resultados de una prueba de tasas de interés nominales versus reales en la ecuación de gasto de inversión.

nominal promedio, y una variable dicotómica para dar cuenta de la crisis de 2001-2002.

El salario promedio –al considerar que los desocupados tienen un salario nulo- permite que la tasa de desempleo afecte directamente al nivel de precios. El precio de las importaciones pretende captar efectos de costos –al igual que el salario promedio-. Esto es, el precio de los bienes finales se establece como un *markup* sobre los salarios y los precios de las importaciones.

Una característica importante de la ecuación de precios es que el nivel de precios está explicado por la ecuación, no el cambio en los precios. Las pruebas realizadas (ver apéndice) apoyan la especificación en niveles antes que en variaciones. Esto significa que una caída en la tasa de desempleo crea un aumento de una vez en la inflación antes que un espiral inflacionario como en el enfoque de la NAIRU de la macroeconomía moderna.

Tabla 3.5: Ecuación 5. RS, tasa de interés

Variable explicada: RS

Variable explicativa	Coeficiente	Estadístico t	Prueba	Chi-cuadrado	GL	Valor p
C	-0,2410	-0,21	Lags	1,112	2	0,5734
RS(-1)	0,6995	8,95	RHO	0,646	1	0,4215
100.((PY/PY(-1))^4-1)	0,1795	3,59	T	4,580	1	0,0323
			Overid	6,339	3	0,0963
SE	4,706					
R ²	0,774					
DW	2,31					

La ecuación 5 explica la tasa de interés del mercado de dinero. Es interpretada como una aproximación a la regla de tasa de interés de la autoridad monetaria. La ecuación es sólo relevante desde 2002:1. La variable explicativa (que posiblemente influye sobre la decisión de la autoridad monetaria) es la tasa de inflación (anualizada). La ecuación pasa todas las pruebas.

Tabla 3.6: Ecuación 6. WF, salario nominal de los ocupados plenos

Variable explicada: log(WF/LAM)

Variable explicativa	Coefficiente	Estadístico t	Prueba	Chi- cuadrado	GL	Valor p
C	0,7524	3,57	Lags	5,142	3	0,1617
log(WF(-1)/LAM(-1))	0,9334	45,00	RHO	4,489	1	0,0341
log(PY)	0,3502	2,81	T	5,399	1	0,0202
UR+TS	-0,2344	-5,83	Overid	5,406	6	0,4929
log(PY(-1))	-0,2862		log(PY(-1))*	0,0018	1	0,9660
SE	0,0240					
R ²	0,999					
DW	1,75					

* Ecuación estimada sin restricción en el coeficiente

La ecuación 6 explica el salario nominal de los trabajadores ocupados plenos. Incluye como variables explicativas el salario nominal rezagado, el nivel de precios actual, el nivel de precios rezagado, y la suma de las tasas de desempleo y subocupación. La variable de productividad potencial, LAM, es sustraída del salario nominal. Se impone una restricción en la ecuación de salarios: dados los coeficientes estimados en la ecuación 4, la restricción se impone en los coeficientes de la ecuación 6 tal que el salario real no dependa del salario nominal o el nivel de precios separadamente¹¹². Todos los coeficientes estimados son significativos y la ecuación pasa todas las pruebas. Una de las pruebas chi-cuadrado es un test de la restricción del salario real, y la restricción no es rechazada por los datos.

Tabla 3.7: Ecuación 7. J, empleo**Variable explicada: $\Delta \log(J)$**

Variable explicativa	Coefficiente	Estadístico t	Prueba	Chi- cuadrado	GL	Valor p
C	0,0058	3,53	Lags	0,146	2	0,9298
log(J(-1)/JMIN(-1))	-0,1915	-3,42	RHO	0,294	1	0,5878

¹¹² Para esto, se restringe el coeficiente de log(PY(-1)) para que sea igual a $[\beta_1/(1-\beta_2)](1-\alpha_2)-\alpha_1$, donde β_1 es el coeficiente de log(PY(-1)) en la ecuación 4, β_2 es el coeficiente de log(AW/LAM) en la ecuación 4, α_1 es el coeficiente de log(W/LAM) en la ecuación 6, y α_2 es el coeficiente de log(PY) en la ecuación 6. La restricción es impuesta estimando primero la ecuación de precios para obtener β_1 y β_2 , y luego usando estos coeficientes para imponer la restricción sobre el coeficiente de log(PY(-1)) en la ecuación del salario nominal promedio (Fair, 2018:99-100).

$\Delta \log(Y)$	0,2957	3,05	T	0,111	1	0,7387
			Overid	3,681	3	0,2980
SE	0,0125					
R ²	0,184					
DW	1,88					

La ecuación 7 explica el cambio en el empleo. Está en forma logarítmica. Incluye como variables explicativas al exceso de mano de obra, y al cambio en el producto. Se basa en el supuesto de que la decisión de producción es anterior a la de cuántos trabajadores contratar. Debido a costos de ajuste, algunas veces es óptimo para los empleadores mantener exceso de trabajo. Si no fuera por los costos de modificar el nivel de empleo, el nivel óptimo sería meramente la cantidad necesaria para producir el producto del período. La ecuación de empleo estimada se basa en las siguientes ecuaciones:

$$(i) \log(J^*/J(-1)) = \alpha_0 \cdot \log(J(-1)/JMIN(-1)) + \alpha_1 \cdot \Delta \log(Y)$$

$$(ii) \log(J/J(-1)) - \log(J(-1)/J(-2)) = \beta [\log(J^*/J(-1)) - \log(J(-1)/J(-2))] + \mu$$

donde α_0 es negativo y los otros coeficientes son positivos. JMIN es una estimación de la cantidad mínima de trabajadores requerida para producir el nivel corriente de producto, Y. $J(-1)/JMIN(-1)$ es el cociente entre el número efectivo de trabajadores empleados en el período anterior y el número mínimo requerido para generar el producto de ese período ($\log(J(-1)/JMIN(-1))$ es el monto de "exceso de trabajo" en manos de los empleadores).

J^* es el número de trabajadores que el empleador desearía tener en el período actual si no hubiera costos de cambiar el empleo. El cambio deseado, $\log(J^*/J(-1))$, depende de la cantidad de exceso de trabajo en manos de los empleadores y del cambio en el producto. Esta ecuación dice que el número deseado de trabajadores se aproxima a JMIN en el largo plazo si el producto no está cambiando. La ecuación (ii) es una ecuación de ajuste parcial del número efectivo de trabajadores al número deseado.

Combinando las ecuaciones (i) y (ii), se obtiene:

$$(iii) \Delta \log(J) = \beta \cdot \alpha_0 \cdot \log(J(-1)/JMIN(-1)) + (1-\beta) \cdot \Delta \log(J(-1)) + \alpha_1 \cdot \Delta \log(Y) + \mu$$

La ecuación 7 es la versión estimada de la ecuación (iii). No obstante, la estimación de β no resultó estadísticamente distinta de uno, implicando que el ajuste al número deseado de trabajadores se realiza completamente período a período (no hay ajuste parcial). La estimación de α_0 es $-0,19$. Esta es la estimación del tamaño del efecto del exceso de trabajo en el cambio en la ocupación. Además, el coeficiente estimado de la variable de exceso de trabajo es significativo, lo cual apoya la teoría de que los empleadores en ocasiones mantienen exceso de trabajo y que la cuantía de este exceso afecta las decisiones corrientes de contratación. El término de cambio en el producto es significativo y la ecuación pasa todas las pruebas.

Tabla 3.8: Ecuación 8. JU, subocupación

Variable explicada: $\Delta \log(\text{JU})$

Variable explicativa	Coefficiente	Estadístico t	Prueba	Chi- cuadrado	GL	Valor p
C	0,0173	2,01	Lags	2,937	2	0,2302
$\Delta \log(\text{JU}(-1))$	-0,2806	-2,77	RHO	0,118	1	0,7317
$\Delta \log(Y)$	-2,3345	-3,40	T	0,747	1	0,3876
			Overid	6,234	3	0,1008
SE	0,0743					
R ²	0,090					
DW	2,11					

La ecuación 8 explica el cambio en la cantidad de sub-ocupados. Está en forma logarítmica. Incluye como variables explicativas a la variable dependiente rezagada, y al cambio en el producto. Se observa una elevada elasticidad de los cambios en la subocupación a los cambios en la actividad económica. Esto refleja que las variaciones en la oferta laboral se encuentran estrechamente vinculados con las horas trabajadas por aquellos que ya tienen empleo. Todos los coeficientes son significativos y la ecuación pasa todas las pruebas.

Tabla 3.9: Ecuación 9. L1, fuerza laboral

Variable explicada: $\log(\text{L1}/\text{POP})$

Variable explicativa	Coefficiente	Estadístico t	Prueba	Chi- cuadrado	GL	Valor p
----------------------	--------------	------------------	--------	------------------	----	---------

C	-0,1273	-2,49	Lags	3,438	2	0,1793
log(L1(-1)/POP(-1))	0,7625	12,34	RHO	1,263	1	0,2611
log(AW/PY)	-0,0097	-1,99	Overid	4,878	3	0,1809
T	0,0001	2,39	log(PY)	2,350	1	0,1253
II1995	0,0206	2,51				
SE	0,0080					
R ²	0,773					
DW	1,72					

La ecuación 8 explica la tasa de participación en la fuerza laboral. Está en forma logarítmica. Las variables explicativas incluyen el salario real promedio (lo cual permite que la tasa de desempleo afecte a la tasa de participación), la tendencia temporal, la variable dependiente rezagadas, y una variable dicotómica para dar cuenta del salto en la tasa de actividad de 1995.

El signo del coeficiente del salario real promedio es negativo indicando, en línea con los resultados de Panigo, Toledo, Herrero, López y Montagú (2009), que el efecto ingreso domina al efecto sustitución¹¹³. No obstante, el efecto es estadística y, en especial, prácticamente poco significativo. El logaritmo del nivel de precios, log(PY), fue agregado a la ecuación en una de las pruebas para testear la restricción del salario real; log(PY) no es significativo y por lo tanto la restricción no es rechazada. La ecuación pasa todas las pruebas.

6.3 El ELR en el modelo

Esta sección provee una breve descripción de la incorporación del ELR al modelo para la simulación. Lo que la simulación demostrará es la lógica de un programa ELR –que funciona del modo esperado- dadas las relaciones históricas entre

¹¹³ Existe un efecto potencialmente desestabilizador si el incremento del empleo y los salarios (a raíz del programa ELR) reducen la oferta laboral, ya que esta menor participación laboral agudizaría la reducción de la tasa de desempleo y el incremento del nivel de precios. El efecto sobre el nivel de precios alimentaría luego la determinación del salario promedio de los ocupados no-ELR. Una reducción en la oferta laboral puede alentar las demandas salariales acelerando la caída en la tasa de desempleo. Sin embargo, el impacto cuantitativo en las simulaciones es despreciable (los cambios en la tasa de participación laboral prácticamente no afectan la tasa de desempleo). Por otra parte, este efecto podría ser contrarrestado por la naturaleza contra-cíclica del gasto ELR.

variables económicas implícitas en los coeficientes de las ecuaciones estocásticas del modelo y dadas las restricciones provistas por las identidades contables. Es ciertamente posible que una política como el ELR altere algunas (o todas) de las relaciones históricas –aunque no alteraría las identidades contables- pero es esencialmente imposible saber cuánto se alterarían las relaciones¹¹⁴.

Se asume que los trabajadores en el programa ELR son iguales en número al total de desempleados y sub-ocupados¹¹⁵. Para el modelo, el número de desempleados y sub-ocupados(L1-JF) por lo tanto es igual a los puestos de trabajo ELR, como en (I-15):

$$(I-15) J_{ELR}=(L1-JF).PHASE$$

La variable PHASE está diseñada para implementar el programa durante un período de un año, o 25 por ciento por trimestre. El comienzo del ELR se establece en el tercer trimestre de 2003 (en adelante, 2003:3) con el programa totalmente implementado para 2004:2.

El salario de los trabajadores ELR es una variable de política. El salario ELR se convertirá en el salario mínimo efectivo de la economía y, en ese sentido, el nivel al cual se establece importa. El enfoque aquí es establecer un salario ELR exógeno de

¹¹⁴ Obviamente, las simulaciones están sujetas a la crítica de Lucas (1976) (los coeficientes estimados en modelos estructurales podrían no ser constantes a través de distintos regímenes de política). Al respecto, Fair (1994:13) argumentó que "la lógica de la crítica de Lucas es ciertamente correcta, pero la pregunta clave para el trabajo empírico es la importancia cuantitativa de esta crítica" (ver también Blinder, 1989). La significancia económica de la crítica de Lucas puede ser testada y por lo tanto los modelos que la padecen significativamente descartados. Se realizó un intento por captar relaciones variables en el tiempo en las ecuaciones (quiebre en la constante y/o quiebre en la tendencia) (Fair, 2018:6-8). Controlando por el resto de los regresores, no se encontraron efectos variables en el tiempo.

¹¹⁵ Es obvio que no todos los contabilizados como desempleados y/o sub-ocupados tomarán un empleo ELR, ya que la remuneración del programa estará debajo del salario de reserva de algunos; al mismo tiempo, es esperable que muchos de fuera de la fuerza laboral se unan al ELR. Si bien es difícil saber cuántos de los desempleados y/o sub-ocupados no tomarán empleos ELR versus cuántos de fuera de la fuerza laboral sí lo harán, este tratamiento asume que la magnitud de ambos efectos aproximadamente se compensa (ocupados plenos con salarios menores a los del programa podría unirse al ELR, aunque respecto de este efecto se asume que permanecen en sus empleos no-ELR y ven incrementados sus salarios hasta que el salario ELR sea el mínimo efectivo de la economía); de modo más importante, genera un programa ELR bastante grande. El punto aquí es examinar qué pasaría si varios millones de personas fueran a tomar empleos ELR, no proveer un modelo micro-teórico explicando por qué lo harían. Por otra parte, aunque la metodología es diferente, los guarismos obtenidos son similares al cálculo de los "potencialmente empleables" del capítulo 2.

310,20 pesos por mes en 2003:3. El nivel inicial es para ser consistente con el valor de la canasta básica total –del adulto equivalente- vigente en el momento¹¹⁶. Además permitimos que el salario ELR cambie con el nivel de precios determinado el año previo. Se asume que el ajuste es implementado completamente en los terceros trimestres; no hay cambios en W_{ELR} durante los restantes trimestres. El salario ELR es por lo tanto determinado por¹¹⁷:

$$(I-16) W_{ELR}=W_0.[Y1+[PY(-1).q3+PY(-2).q4+PY(-3).q1+PY(-4).q2]/PY_0(-1)]$$

donde W_{ELR} es el salario nominal del programa, W_0 es el salario nominal inicial, $PY_0(-1)$ es el nivel de precios del período previo a la implementación del programa (PY es igual a 0,928 en 2003:2); $PY(-1)$, $PY(-2)$, $PY(-3)$ y $PY(-4)$ son los niveles de precios de los cuatro períodos anteriores a cada actualización. $Y1$ es una variable dicotómica que identifica el primer año de implementación del programa; $q1$ - $q4$ son variables dicotómicas que identifican los trimestres desde el segundo año de implementación del programa.

El ingreso total anual obtenido por los trabajadores ELR resulta de multiplicar la cantidad de trabajadores en el programa por el salario mensual por los doce meses del año. Además, se asume que los gastos no salariales del programa serán iguales al 25 por ciento del ingreso de los trabajadores ELR. El gasto total en el programa (en millones de pesos de 2004) es por lo tanto establecido por (I-17):

$$(I-17) G_{ELR}=[(W_{ELR}.J_{ELR}.12.1,25)/1000000]/PY$$

El ELR tiene incorporado un mecanismo de control de la inflación. El cociente entre el empleo ELR y el empleo total es denominado Ratio de Empleo Amortiguador (BER, por su sigla en inglés) (Mitchell, 1998). De acuerdo con Mitchell y Mosler (2002):

¹¹⁶ A partir del segundo trimestre de 2016, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) modificó la metodología de medición de la pobreza absoluta (ver Mario (2017a) para más detalles). El valor de la canasta básica total (CBT) del adulto equivalente ascendió, en el primer trimestre de 2018, a 5650,38 pesos. Utilizando la variable PY se deflactó este valor para calcular el valor de la línea de pobreza en el segundo trimestre de 2003 –el valor relevante a la hora de la implementación del ELR-. A través de este procedimiento, se obtuvo el valor de 310,20 pesos de una CBT en 2003:2.

¹¹⁷ Fullwiler (2005), simulando el ELR para los EEUU, indexa W_{ELR} a un target de inflación de 2,5 por ciento anual. El problema es que –incluso suponiendo que el W_{ELR} inicial es vital- si la inflación superara el target, no habría un mecanismo para garantizar que W_{ELR} siga siendo vital.

Si la inflación excede el *target* anunciado por el gobierno, se dispararía una política fiscal más contractiva para incrementar el BER, lo cual implica trabajadores transferidos al sector ELR. En última instancia esto atenúa el espiral inflacionario. Entonces, en lugar de utilizar un stock amortiguador de desempleados para disciplinar la puja distributiva, el ELR lo consigue a través de cambios en la composición del empleo. El pleno empleo es mantenido. El BER que resulta en una inflación estable se denomina NAIBER (Ratio de Empleo Amortiguador que No Acelera la Inflación) (Mitchell y Mosler, 2002:224).

Como sostiene Mosler (199720): “La cuestión sobre el tamaño apropiado de este pool de trabajadores sería en algún modo análoga al debate actual sobre la tasa natural de desempleo”. De manera que el resto de la política económica tiene un rol fundamental en términos de estabilidad de precios y, en ese sentido, debe ser consistente con el ELR¹¹⁸.

Ciertamente, hay *incontables* reglas posibles para la evolución del gasto no-ELR (G^{119}) consistentes con el objetivo de una inflación estable¹²⁰. La forma elegida aquí es ajustar el salario del programa al incremento de los precios y: si la inflación se acelera, reducir G proporcionalmente a dicha diferencia; si la inflación se desacelera, aumentar G en proporción a la diferencia. La variación de W_{ELR} se transforma en el *target* para el aumento de los precios; el BER es el instrumento para conseguirlo. Entonces, G viene dado por:

¹¹⁸ En una versión anterior del trabajo, se presentaba un escenario sin la regla de cantidad para el gasto público no-ELR ni la función de reacción para la tasa de interés. La aplicación del ELR resultaba tan expansiva que el pool de trabajadores se reducía sustancialmente (incluso hasta volverse negativo). Esto fue señalado por un árbitro anónimo como algo deseable en tanto se reducía “la necesidad de financiamiento del programa”. Con las versiones presentadas en este trabajo, se pretende enfatizar la importancia del tamaño del pool ELR en la consecución de los objetivos de la política —específicamente, en términos del control de la inflación—. Cuanto más pequeño sea el pool ELR, menor será la influencia de W_{ELR} en el resto de los salarios. En el extremo, si todos los trabajadores ELR son contratados por el sector no-ELR, entonces “el precio de mercado necesario para mantener un pequeño *buffer stock* de trabajadores ELR habrá aumentado por encima de los \$12500 [el W_{ELR} , AM], y el valor de la moneda ha sido redefinido hacia abajo (esto es equivalente al gobierno que pierde su *buffer stock* de oro bajo un patrón oro).” (Mosler, 1997-8:179).

¹¹⁹ Debe notarse que se trata de gasto no-ELR “real” (en millones de pesos de 2004). Al gastar en el ELR, el gobierno fija el precio y deja flotar la cantidad (gasta con una regla de precio). En los restantes gastos, el gobierno fija la cantidad de pesos (digamos, el presupuesto) y paga precios de mercado (gasta con una regla de cantidad).

¹²⁰ Por supuesto, podrían plantearse reglas más o menos restrictivas para la evolución del gasto no-ELR; el punto es mostrar lo que suele ser un malentendido acerca del diseño del programa, esto es, que el ELR no necesariamente es expansivo en términos netos. En pocas palabras, el programa permite sostener el pleno empleo independientemente del nivel de demanda efectiva (Mitchell y Wray, 2005).

$$(I-18) G=G(-4).[1+(PCP(-2)-PCP(-1))/100].z3+G(-1).z4+G(-2).z1+G(-3).z2$$

donde z1-z4 identifican los trimestres 1 a 4 desde el comienzo del programa.

Las variables en las ecuaciones (I-17) e (I-18) son agregadas a la ecuación (I-3)¹²¹ en el modelo de modo de incorporar los efectos del ELR (aumentos de G_{ELR} y G incrementan la demanda efectiva). La descripción entre paréntesis es obviamente presumiendo *ceteris paribus*. Claramente habrá efectos de retroalimentación dentro del modelo que pueden contrarrestar o incluso revertir completamente los efectos directos.

Se hacen ajustes por efectos sobre los costos de W_{ELR} versus el salario mínimo que prevaleció durante el período de simulación (ver apéndice B). Si W_{ELR} se establece por encima del salario mínimo –como es el caso aquí-, entonces sería razonable esperar que haya algún efecto *pass-through* al salario promedio (y al nivel de precios) dado que W_{ELR} se convierte en el salario mínimo efectivo. En la simulación se asume que todos los ocupados plenos continúan en sus empleos, y aquellos que ganan menos de 310,20 pesos ven sus salarios incrementados hasta alcanzar dicha suma. Utilizando datos de la EPH del tercer trimestre de 2003, esto hubiera implicado un aumento del salario promedio de los ocupados de 112,77 pesos (un 36,4 por ciento del cambio en W_{ELR}). Este porcentaje se suma al término constante en la ecuación del salario nominal en 2003:3 –y cada vez que se incrementa el salario del programa- durante la simulación (aunque no modifica la estimación de los coeficientes de las variables explicativas).

Finalmente, se asume que los empleados del ELR no son “directamente” productivos. Si bien este supuesto podría relajarse permitiendo que los trabajadores ELR amplíen la oferta agregada de modo directo, la idea es plantear el “peor caso posible”, en el que los integrantes del pool ELR reciben ingresos y no “aportan” nada en términos de oferta. El programa simulado podría pensarse, entonces, como uno en el que los beneficiarios reciben un ingreso a cambio de mejorar su formación y,

¹²¹ Se considera que el empleo en el programa es parte del empleo público y, tal como es usual en las cuentas nacionales, se considera al gasto ELR como un componente de la demanda.

así, representar una “mejor” (vis a vis los desempleados) alternativa para los restantes empleadores de la economía –sector privado y sector público no-ELR-.

Respecto de la determinación del tipo de cambio, el modelo fue resuelto para E tomando A como exógena (tipo de cambio flexible) (Fair, 1984:101). Por lo tanto, E se determina sin tener que estimar ninguna ecuación directa. Su valor es el que se necesita para que A tome el valor elegido exógenamente por la autoridad de política. En particular, durante la simulación se asume que $\Delta A=0$ (no se acumulan ni des-acumulan activos externos netos)¹²².

6.4 Simulación del ELR dentro del ciclo económico histórico (2003-2015): resultados y discusión

El programa ELR es simulado para el período 2003:3-2015:4. Los datos base contra los que se comparan los efectos del programa son los datos reales para el período. Los errores de las ecuaciones estocásticas son agregados en la simulación. Esto significa que si el programa ELR estuviera ausente no habría cambios –las variables simuladas serían iguales a los datos reales del período-. Lo que es más importante, esto implica que el programa ELR simulado está sujeto a los mismos shocks a todas las ecuaciones estocásticas que ocurrieron durante este período. Es decir que la lógica del programa ELR es demostrada dentro del ciclo económico histórico.

Se presentan los resultados de dos simulaciones: una versión en la que el gasto no-ELR se establece como exógeno y permanece en los niveles "base" para el período (escenario 1); y, otra versión que incorpora la regla discutida para el gasto no-ELR

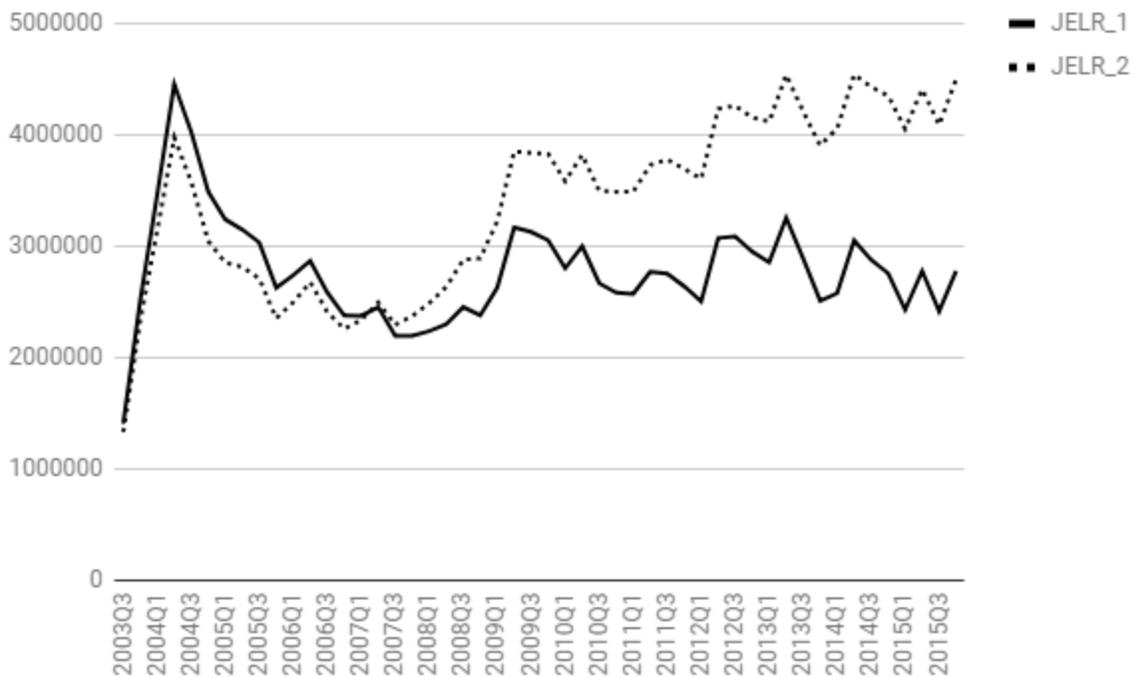
¹²² Una alternativa, si se cree que las autoridades intervienen al menos en alguna medida en la determinación del tipo de cambio nominal (tipo de cambio fijado por la autoridad de política), sería estimar una función de reacción. En este caso, el valor de A sería el necesario para que E sea aquél decidido exógenamente (Fair, 2018:70-71). En simulaciones experimentales no reportadas que utilizaban una función de reacción para la determinación del tipo de cambio nominal, hallamos que la política de pleno empleo hubiera (en el escenario 1) reducido sustancialmente el stock de activos externos netos (A), poniendo en cuestión la capacidad del gobierno para defender su política de tipo de cambio -de aquí que el ELR requiere tipos de cambio flotantes-.

(escenario 2). Se reporta el modo en que las variables económicas (incluidas aquellas decididas por el gobierno) hubieran reaccionado al programa ELR (y viceversa).

6.4.1 Efectos macroeconómicos

La figura 1 muestra el número de empleados ELR (JELR). En el escenario 1, luego de que el programa está completamente implementado se alcanza un máximo de 4,5 millones de empleados. Los empleados ELR se incrementan y se reducen contra-cíclicamente. Luego de que el programa está totalmente implementado, hay una reducción de 2,3 millones en JELR hasta 2007:3; desde ese momento y hasta 2009:3, el incremento es de alrededor de 1 millón de trabajadores. Se observa que el cambio en el número de empleados ELR tiende a estabilizarse luego de la fase de implementación (promediando 2,8 millones). En el escenario 2, como consecuencia de un gasto no-ELR más expansivo (analizado en detalle más abajo), la cantidad de trabajadores en el programa es inferior hasta 2007:2. Desde ese momento, los empleados ELR se hubieran incrementado hasta alcanzar un máximo 4,5 millones de trabajadores en 2014:2 (y promediando, durante todo el período, 3,4 millones de trabajadores). Estos resultados son consistentes con el argumento de Mitchell y Wray (2005) de que una minoría del total de trabajadores ELR que se muevan entre el ELR y otros empleos sería suficiente para que el efecto *buffer stock* del programa ELR sea efectivo.

Figura 1. Empleados ELR

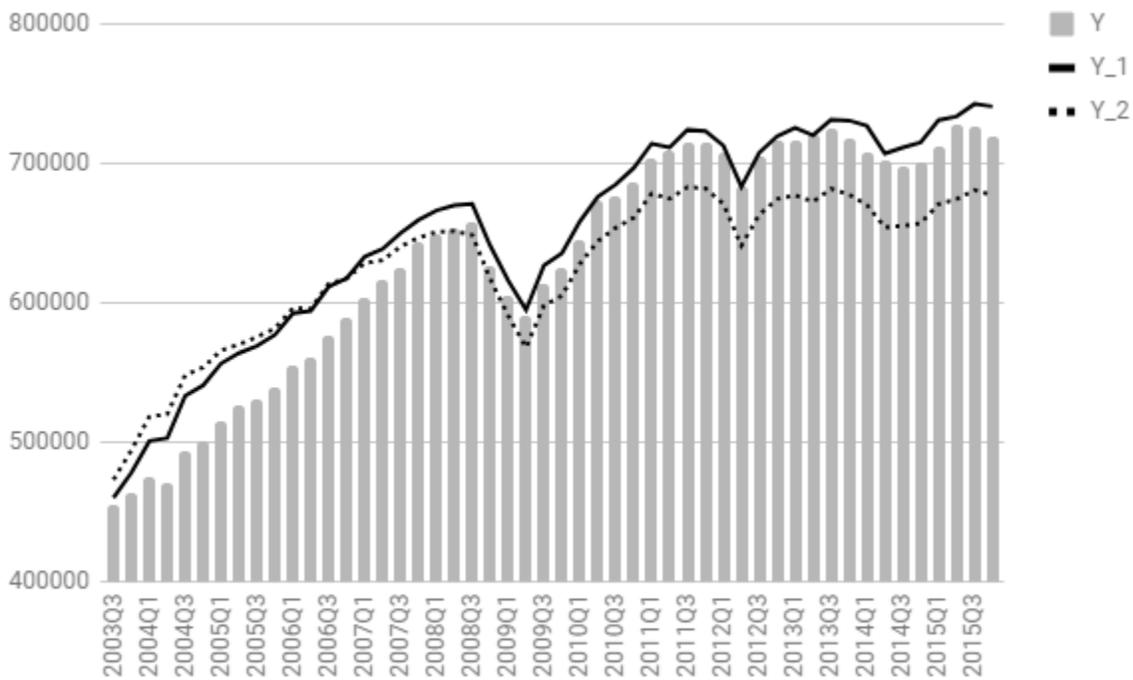


Fuente: elaboración propia

La figura 2 muestra el PIB real simulado relativo a los datos base. Nótese que, en el escenario 1, el período de implementación muestra un incremento (relativamente) lento en los efectos del programa. Poco después, la ya por entonces fuerte expansión económica frena el aumento en los empleados del programa y lo revierte como se muestra en la figura 1. El programa ELR mueve a la economía a un nivel, por lo general, más alto de PIB real, mientras los cambios en el nivel de PIB real debido a shocks exógenos son menos pronunciados (el incremento es mayor cuando la economía se frena y se reduce cuando la economía se expande). La razón para el incremento en el PIB es sencilla: las personas previamente desempleadas ahora obtienen ingresos en el programa ELR; conforme gastan sus ingresos, esto a su vez genera más ingresos a nivel agregado ya que las firmas aumentan sus niveles de producción y contratan más trabajadores para satisfacer el incremento en las ventas. En el escenario 2, en tanto, al combinarse con un gasto no-ELR inicialmente más expansivo, los efectos del programa son más rápidos. Sin embargo, este escenario muestra que un programa ELR no necesariamente aumentará el PIB real.

En general, el ELR debe ser considerado un estabilizador automático, no un estímulo. La dinámica del gasto no-ELR (más contractiva respecto del escenario base desde 2007), ciertamente, afecta el nivel de actividad. No obstante, el pleno empleo sería mantenido (variando, claro está, la composición el empleo total entre el empleo ELR y no-ELR).

Figura 2. PIB real base y PIB real en las simulaciones (en millones de pesos de 2004)

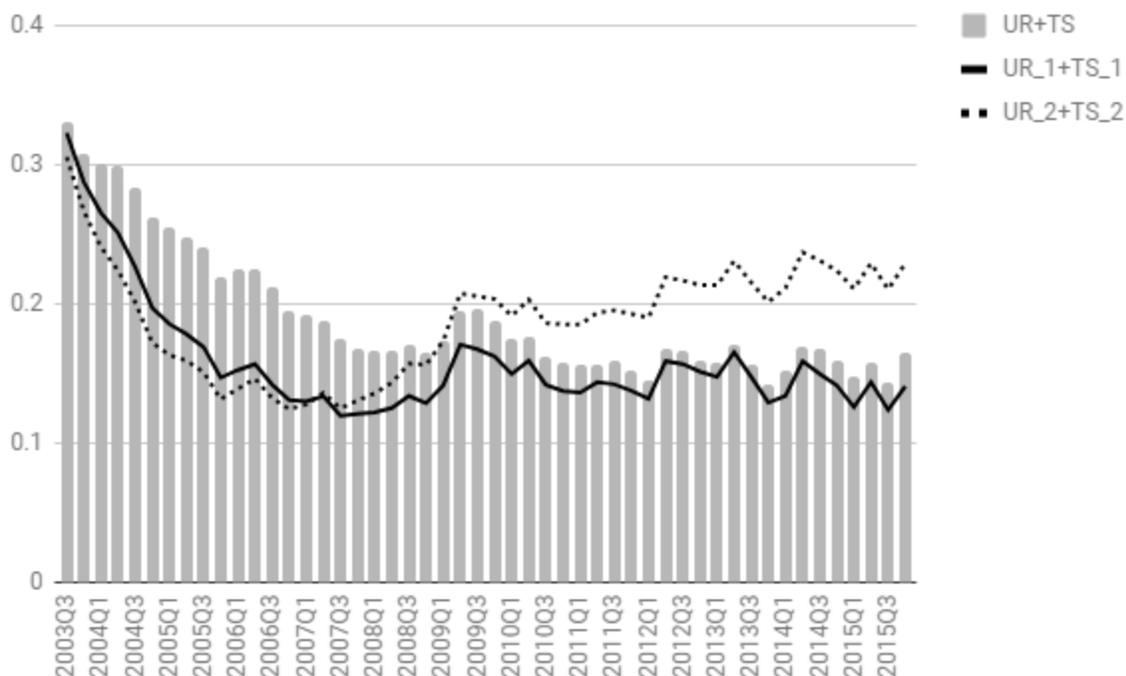


Fuente: elaboración propia

La figura 3 muestra el BER en las simulaciones en comparación con la suma de las tasas de desempleo y sub-ocupación en el escenario base. Nótese de la sección previa que JELR se asume igual a todos aquellos en la fuerza laboral pero no empleados en puestos de trabajo plenos no-ELR. Por lo tanto, la suma de las tasas de desempleo y sub-ocupación es idéntica a JELR dividido por la fuerza laboral, esto es, el BER -excepto durante el período de implementación-. Comparada con la suma de las tasas de desempleo y sub-ocupación base, sin embargo, la figura 3 muestra

qué porcentaje adicional de la fuerza laboral pudo hallar empleos no-ELR plenos en las simulaciones. En el escenario 1, conforme el programa es implementado durante un período de desempleo y sub-ocupación relativamente elevados, el estímulo del programa y por lo tanto la reducción de las tasas de desempleo y sub-ocupación (incremento en empleo no-ELR) es mayor. Luego, la suma del desempleo y la sub-ocupación simulada se mueve más cerca de los valores base conforme el estímulo económico provisto por la política ELR se reduce. Nuevamente, las tasas de desempleo y sub-empleo –como el PIB real- es alterada conforme los empleados ELR reciben ingresos, gastan estos ingresos, y el incremento de la producción resultante lleva a una mayor contratación del sector privado: cuando la economía se expande, los trabajadores dejan el ELR por los nuevos empleos plenos creados, mejor remunerados, y el estímulo provisto por el programa, por lo tanto, se reduce. En el escenario 2, como vimos, el BER hubiera sido menor hasta finales de 2006 (llegando a un mínimo de 12,4 por ciento de la fuerza laboral en 2006:4). A partir de allí, el BER se incrementa procurando estabilizar la inflación llegando a casi el 25 por ciento de la fuerza laboral.

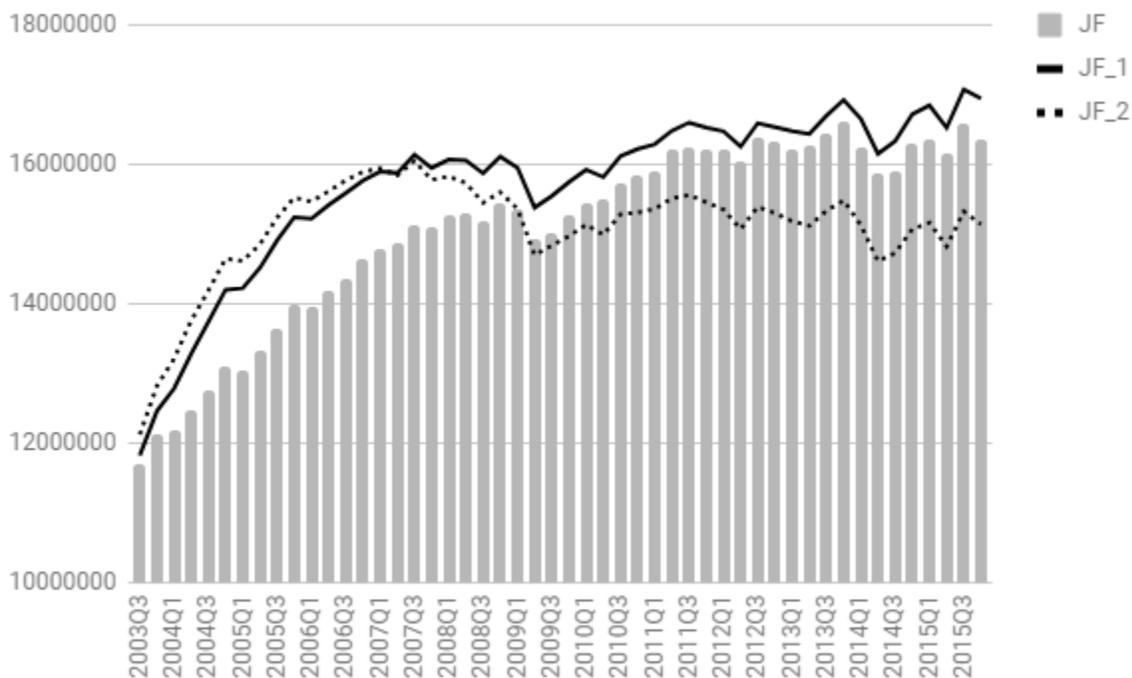
Figura 3. Suma de las tasas de desempleo y sub-ocupación en escenario base y tasa de empleo amortiguador en simulaciones (en porcentaje de la fuerza laboral)



Fuente: elaboración propia

La figura 4 muestra el número de empleos plenos no-ELR –sector privado y público no-ELR- en el escenario base y las simulaciones. En el escenario 1, el pico de empleos no-ELR adicionales es de alrededor de 1,3 millones de ocupados plenos en 2006:1. Luego, los efectos del programa son contra-cíclicos y promedian casi 620 mil empleos plenos no-ELR adicionales por trimestre durante todo el período. En el escenario 2, el ELR hubiera implicado más de 1,6 millones de ocupaciones plenas adicionales en 2005:3. A partir de allí, la diferencia comienza a reducirse y, de hecho, se vuelve negativa desde 2009:2. Como se explicó, la reducción de empleos no-ELR respecto del escenario base no implica, en la simulación, un incremento de la cantidad de desempleados sino un cambio en la composición del empleo. De haberse implementado un ELR tal como el aquí simulado se hubieran creado 5,7 millones (escenario 1) o 3,9 millones (escenario 2) de puestos de trabajo plenos no-ELR entre 2002:2 y 2015:4 (comparado con los 5,2 millones del escenario base).

Figura 4. Ocupados plenos no-ELR en el escenario base y en las simulaciones



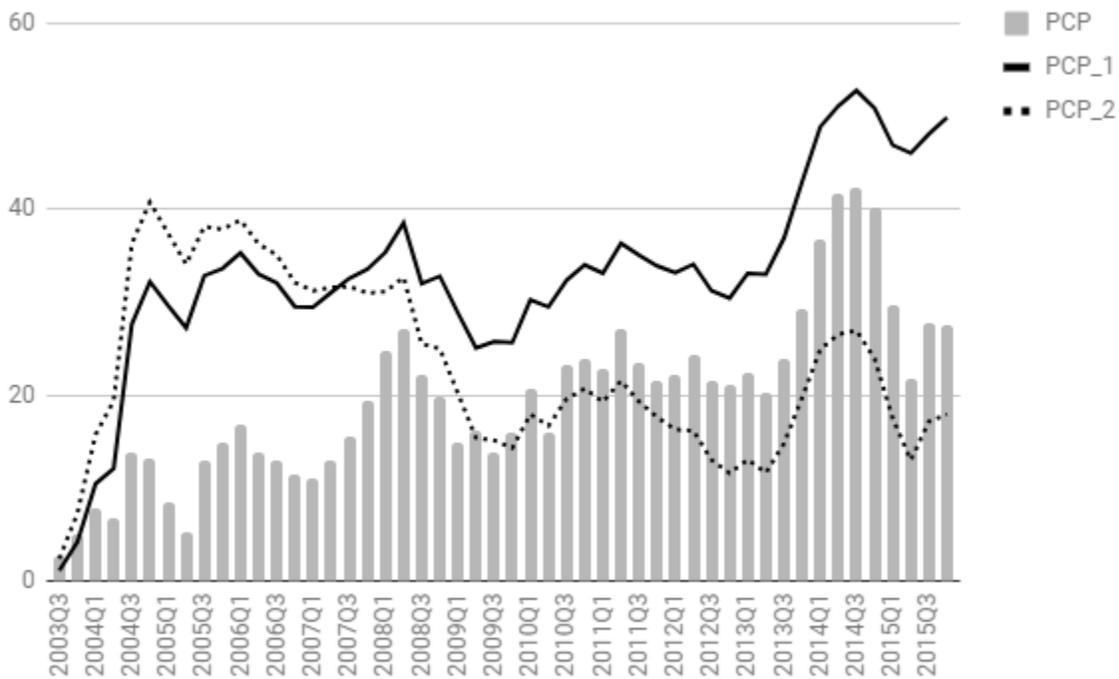
Fuente: elaboración propia

La figura 5 muestra los efectos del programa en la inflación. En el escenario base, la tasa de inflación interanual se redujo, luego de la devaluación, hasta un 3 por ciento inter-anual en 2003:3. En ese momento, la tendencia se revierte y la inflación se acelera hasta valores cercanos al 30 por ciento hacia 2008. Luego de la recesión de 2009, la inflación vuelve a acelerarse y muestra un salto importante producto de la devaluación de 2014 –llegando a alcanzar un pico de 42 por ciento-. En el escenario 1, la tasa de inflación hubiera sido menor hasta 2003:4 inclusive - básicamente debido a la reducción del precio de las importaciones, a su vez, asociado al menor nivel del tipo de cambio vis a vis el escenario base-. A partir de allí, se hubiera registrado un nivel de inflación permanentemente más elevado (a pesar del "esfuerzo" de la regla de tasa de interés para contrarrestar este efecto). Esto es esperable, si se tiene en cuenta la indexación del salario ELR a la inflación pasada. Lo que es más importante, a pesar de que la economía se encuentra

permanentemente en pleno empleo y el salario mínimo es vital, la inflación no se espiraliza; de hecho, en promedio es inferior al ajuste del salario ELR, el *target* de inflación (figura 6).

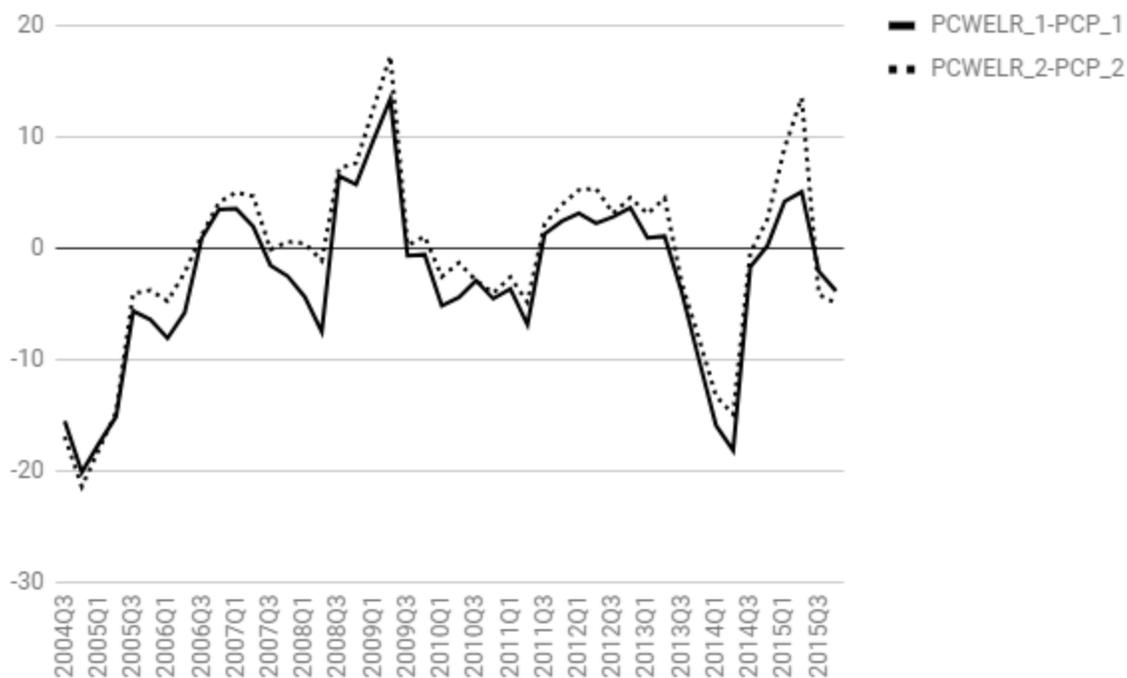
En el escenario 2, de haberse implementado el ELR, la tasa de inflación hubiera sido mayor hasta 2009:1 inclusive, siendo esta diferencia cada vez mayor hasta 2005:2 (y reduciéndose desde entonces). Desde mediados de 2009, la inflación hubiera sido, de hecho, inferior vis a vis el escenario base. Lo que es más importante, en comparación con el escenario base, la inflación es más estable (muestra menor variabilidad), justamente el objetivo que se perseguía a través de la manipulación del BER.

Figura 5. Inflación inter-anual en el escenario base y en simulaciones (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia

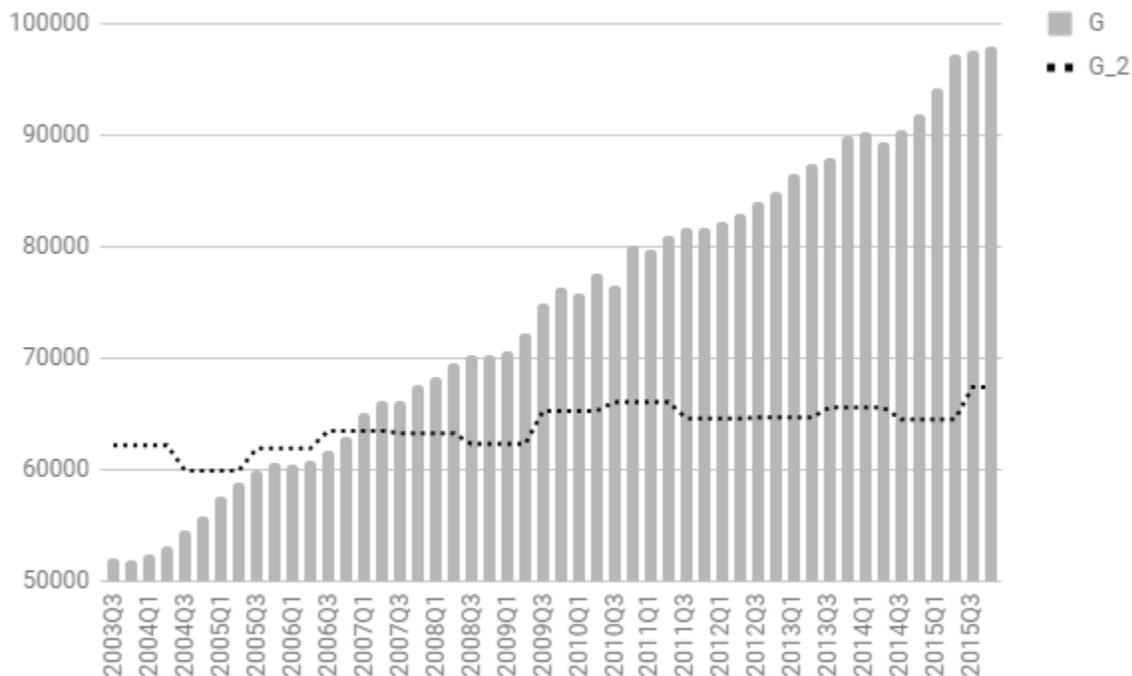
Figura 6. Diferencia entre el cambio porcentual anual del salario ELR y del nivel de precios (en puntos porcentuales)



Fuente: elaboración propia

En la simulación que incluye la regla para el gasto no-ELR (escenario 2), el gobierno hubiera reducido (incrementado) el gasto cuando la inflación se acelera (desacelera) (o, lo que es lo mismo, cuando la variación de los precios supera a la variación previa del salario ELR). De acuerdo con esta regla, hasta 2006:4, el gasto no-ELR hubiera sido, de hecho, superior relativo al escenario base. Desde 2007, el gasto no-ELR hubiera permanecido relativamente estable –aunque siempre respondiendo a la aceleración/desaceleración de la inflación- (figura 7). El efecto de la regla de cantidad para el gasto no-ELR es frenar la economía -en rigor, esto ocurre desde 2008:2-, ya que el incremento anual en el PIB real promedia un 4 por ciento anual (contra el 4,5 por ciento en el escenario base y el 4,7 por ciento del escenario 1). La ralentización de la economía lleva a un incremento de los trabajadores ELR comparado con la simulación del escenario 1 (como vimos en la figura 1). El beneficio del esfuerzo del gobierno por estabilizar la inflación utilizando una regla para el gasto no-ELR (además de la tasa de interés) es una reducción en el impacto inflacionario del programa.

Figura 7. Gasto público no-ELR en el escenario base y en la simulación con regla de gasto (en millones de pesos de 2004)

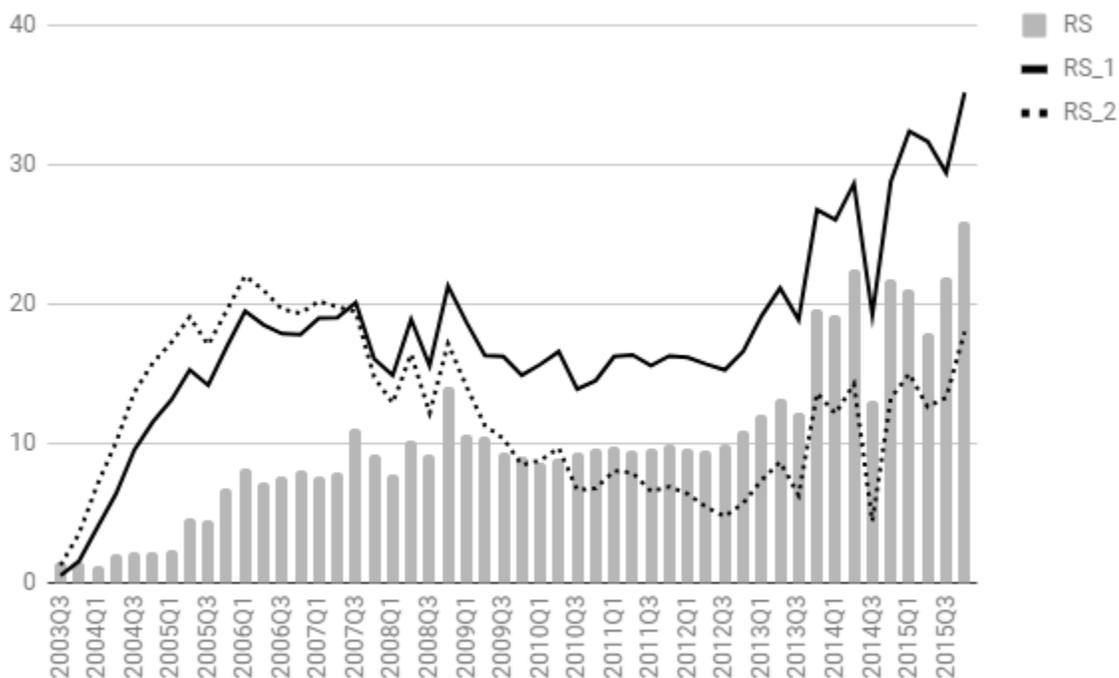


Fuente: elaboración propia

La figura 8 muestra que el gobierno incrementa su tasa objetivo en el escenario 1 en hasta 10,8 puntos porcentuales sobre el escenario base (de 2,3 por ciento anual) en 2005:1. La diferencia luego se estabiliza hasta 2015 cuando se observa un salto para llegar hasta 13,7 puntos porcentuales sobre el escenario base (en el que se ubica levemente por debajo del 18 por ciento anual) en 2015:2. Para el escenario 2, la tasa de interés alcanza un pico en 2006:1 de 22 por ciento anual (13,8 puntos porcentuales por encima del escenario base); sobre el final de la simulación, la tasa es de alrededor del 13 por ciento (esto es, la diferencia entre el escenario 2 y el escenario base se reduce hasta volverse negativa, de casi 9 puntos porcentuales en valor absoluto). En ese momento, la tasa de interés vuelve a incrementarse ante el aumento de la tasa anualizada de inflación. El aumento en la tasa objetivo del gobierno se debe a que la función de reacción de la tasa de interés en el modelo

intenta contrarrestar una economía fuerte y mayor inflación. De hecho, las diferencias entre las tasas de interés en las simulaciones –en comparación al escenario base- son mayores cuanto mayores son las diferencias en las tasas de inflación (y viceversa).

Figura 8. Tasa de interés nominal en el escenario base y en las simulaciones (en porcentaje anual)



Fuente: elaboración propia

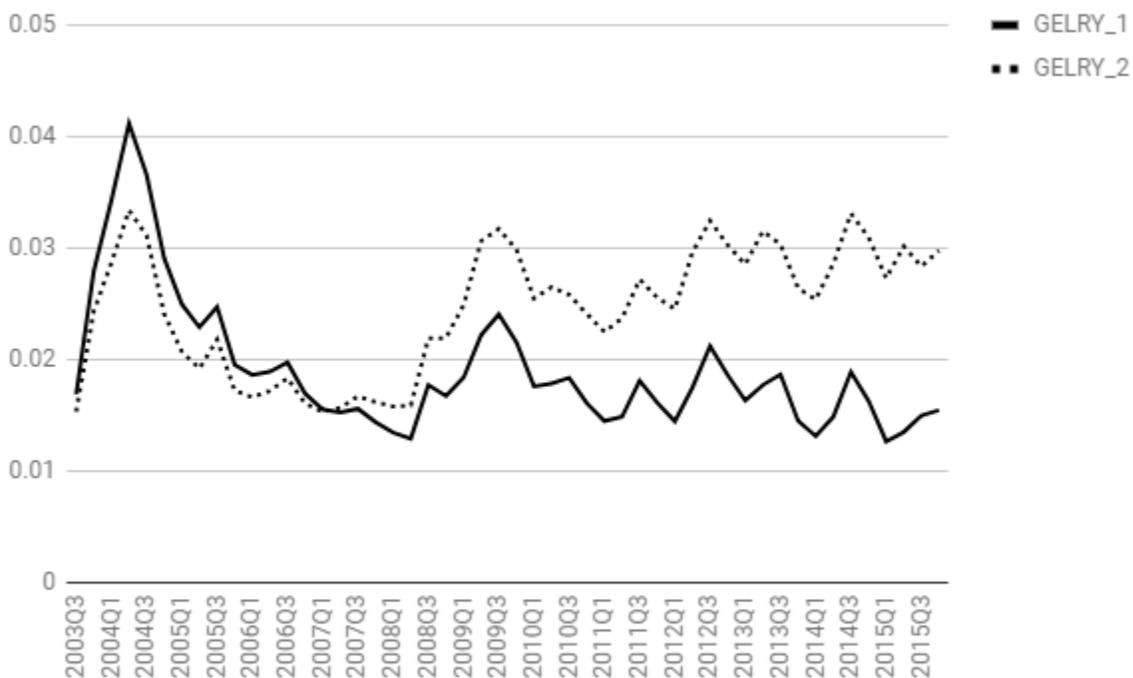
6.4.2 Impactos presupuestarios

El programa ELR simulado tiene impactos presupuestarios modestos¹²³. La figura 9 muestra que, en el escenario 1, el gasto total ELR (GELR) en la simulación está en general entre el 1,3 y el 4,1 por ciento del PBI (promediando un 1,9 por

¹²³ En rigor, se trata de efectos sobre el consumo público y no sobre el resultado fiscal. De hecho, una limitación del modelo, en su versión actual, es la ausencia de una ecuación para la recaudación impositiva. Es esperable que, además de incrementar directamente el gasto, el ELR, a través de su efecto sobre el PIB, influya sobre la recaudación.

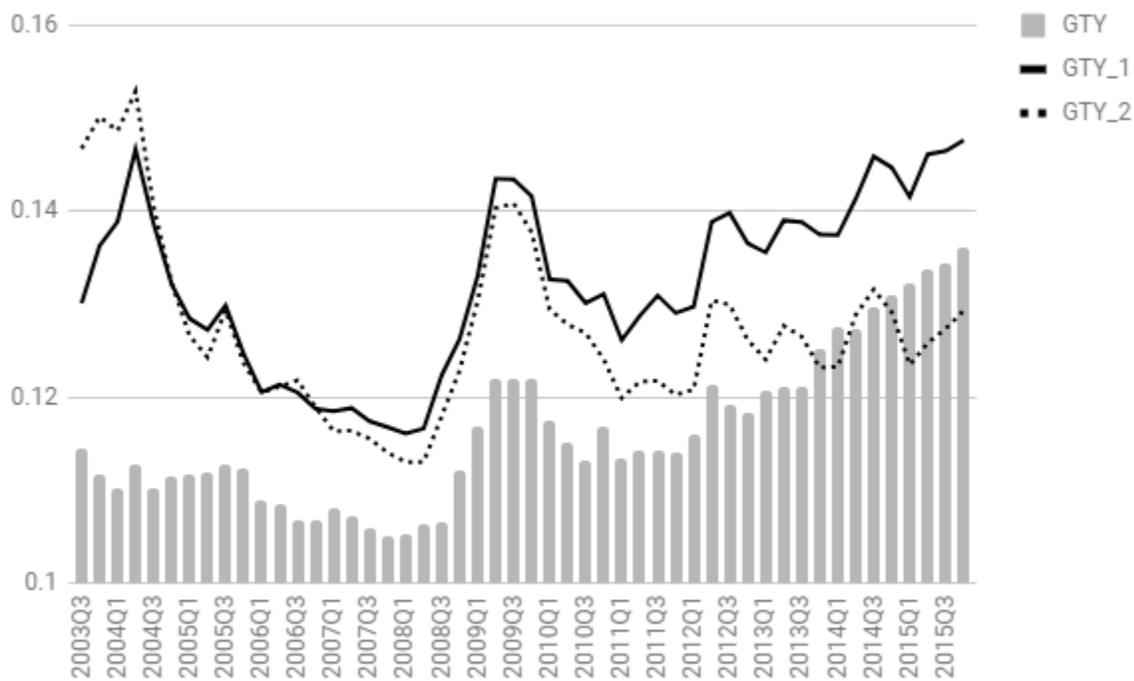
ciento del producto). La mínima proporción de gasto en el programa se alcanza en 2015:1 cuando la cantidad de trabajadores ELR está en niveles relativamente bajos. Por su parte, en el escenario 2, el gasto ELR está entre el 1,5 (en 2007:1) y el 3,3 (en 2004:12) por ciento del PIB (promediado un 2,5 por ciento del producto). La figura 10 muestra el gasto público total como porcentaje del PIB, tanto en el escenario base como en las simulaciones. En el escenario 1, el gasto total llega a ser más de 3 puntos porcentuales superior al escenario base en 2004:2. Desde allí, la diferencia del gasto total respecto del escenario base se mueve contra-cíclicamente (aumentando en las recesiones y reduciéndose en las expansiones). En el escenario 2, la diferencia del gasto total respecto del escenario base alcanza, en 2004:2, los 4 puntos porcentuales. En adelante, la regla de cantidad para el gasto no-ELR más que compensa el aumento en el gasto ELR, por lo que se va reduciendo el peso del sector público en el PIB (de hecho, desde finales de 2013, el gasto público total en proporción del producto es inferior al observado en el escenario base, a lo cual contribuye, ciertamente, el menor nivel de actividad).

Figura 9. Gasto en el programa ELR como proporción del PIB



Fuente: elaboración propia

Figura 10. Gasto público total como proporción del PBI en el escenario base y en las simulaciones



Fuente: elaboración propia

6.4.3 Efectos sobre el sector externo y los mercados laborales

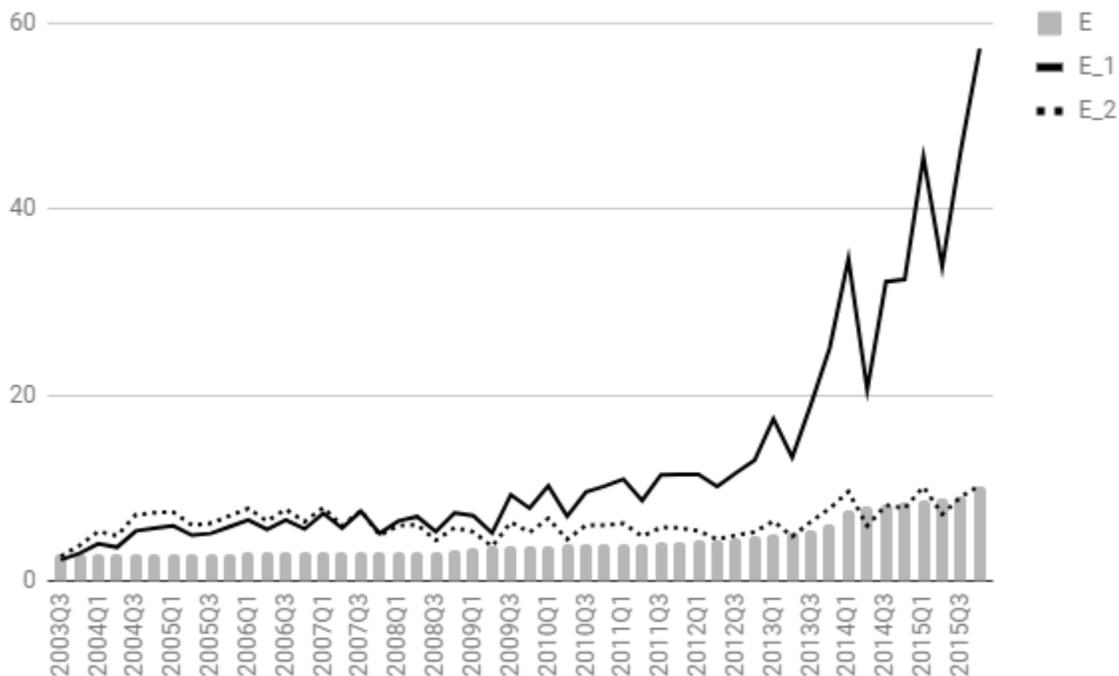
Las figuras 11, 12, 13 y 14 muestra los efectos del programa sobre el tipo de cambio nominal y real, las importaciones netas y el salario real promedio de los trabajadores no-ELR, respectivamente. En el escenario 1, la no acumulación de activos externos netos (tipo de cambio flotante) hubiera dado lugar a una tasa de cambio nominal inferior, en promedio, durante el primer año del programa. Desde ese momento, el incremento del PIB hubiera estimulado las importaciones (a lo cual hubiera contribuido también, aunque marginalmente, el menor tipo de cambio real inicial). Hasta finales de 2007, el tipo de cambio real hubiera sido superior al observado en el escenario base como consecuencia de una tasa de cambio nominal

que hubiera crecido por encima del nivel de precios, siendo el mayor tipo de cambio nominal a su vez resultado de las mayores importaciones (efecto que hubiera más que compensado la menor acumulación de activos externos netos). A partir de 2010/2011, el régimen de tipo de cambio flotante no hubiera permitido la des-acumulación de activos externos netos que se observó en el escenario base, lo cual hubiera generado presiones adicionales (a las del incremento de las importaciones derivadas básicamente de la mayor actividad económica) sobre el tipo de cambio nominal. No obstante, la previamente comentada mayor inflación, hubiera dado lugar a un tipo de cambio real en línea con el del escenario base (aunque ciertamente, como es esperable en el marco de tipo de cambio flotante, con mayor variabilidad). Considerando el período en su conjunto, la adopción del ELR junto con un régimen de tipo de cambio flotante hubiera permitido incrementar las importaciones netas (mejorando los términos de intercambio reales), lo cual, en conjunto con el previamente comentado aumento del PIB, hubiera contribuido a ampliar la oferta global de la economía. Por su parte, la reorientación del gasto ante los cambios en los términos de intercambio implicaría que la economía plenamente empleada sería estructuralmente bastante diferente respecto de la composición sectorial del gasto actual (escenario base). En este sentido, los ingresos reales de aquellos no desocupados ni sub-ocupados (ocupados plenos y firmas) serían menores y aquellos de los actualmente desempleados y sub-ocupados, mayores (figura 13).

En el escenario 2, la tasa de cambio nominal sólo hubiera sido inferior a la observada en el escenario base por un trimestre ya que el impulso fiscal consecuencia tanto del gasto ELR como del gasto no-ELR hubiera estimulado el PIB y las importaciones, presionando al alza del tipo de cambio (y esto a pesar de no acumular activos externos netos). Como "efecto colateral" de la regla de cantidad para el gasto no-ELR, desde finales de 2007, el previamente discutido menor nivel de actividad (y su efecto sobre las importaciones) hubieran quitado presión sobre el tipo de cambio, que hubiera sido, en términos reales, inferior al del escenario base. Este resultado no es un objetivo del ELR, sino una consecuencia del ELR particular simulado en el escenario 2. En tanto, el ingreso real de los trabajadores no-ELR

hubiera sido similar al observado en el escenario base y superior al del escenario 1 – dado que el ingreso real de los trabajadores ELR se ajusta a la línea de pobreza, se sigue que, en este escenario, el ajuste del ingreso en términos reales, observado desde 2007, debe haber correspondido prácticamente en su totalidad a las firmas-. El punto central a destacar aquí es que, en el marco de un ELR, el desempleo ya no puede usarse para permitir a los ocupados no-ELR (incluyendo a las firmas) disfrutar de bienes y servicios importados relativamente baratos¹²⁴.

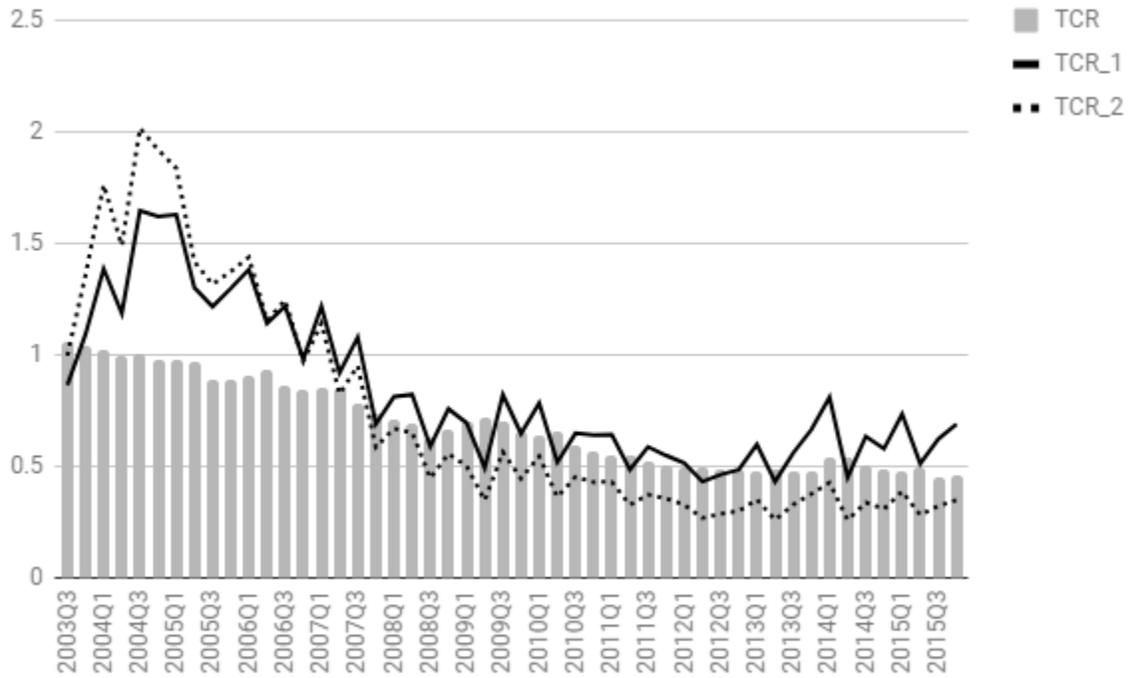
Figura 11. Tipo de cambio nominal en el escenario base y en las simulaciones (en pesos por dólar)



Fuente: elaboración propia

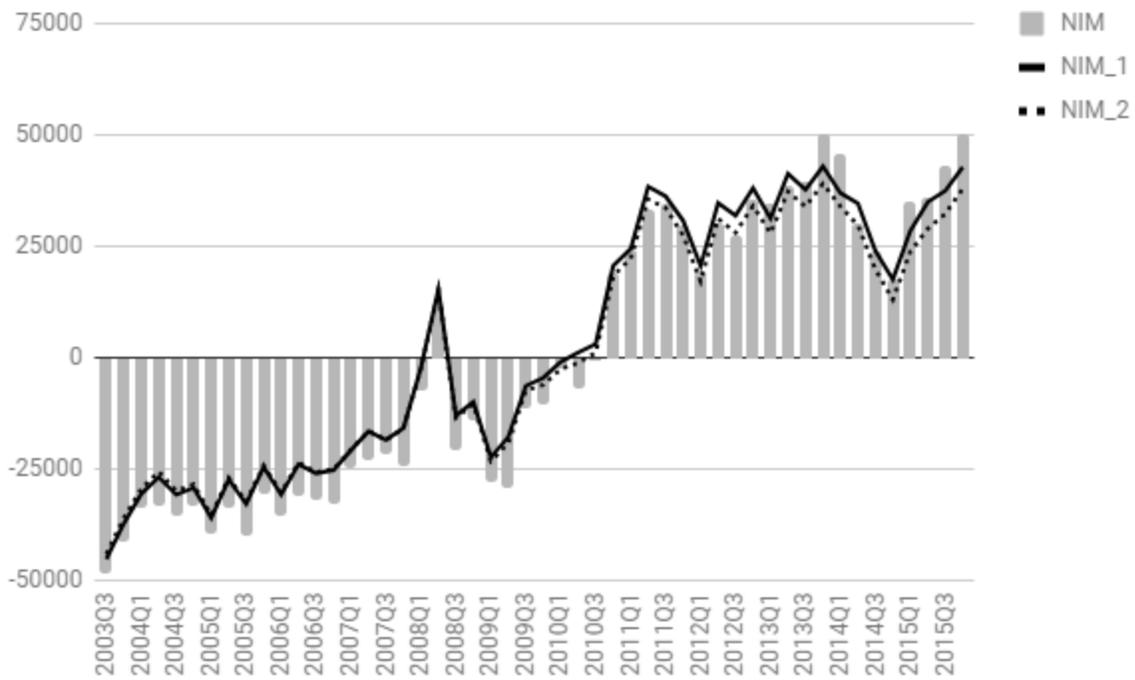
¹²⁴ En simulaciones experimentales no reportadas, se encontró que un ELR sin la regla de cantidad para el gasto no-ELR (es decir, manteniendo inalterado G respecto del escenario base) ni la regla para la tasa de interés, hubiera generado un espiral salario-precio inestable –con la tasa de inflación creciendo año a año- como resultado de la indexación del salario ELR al nivel de precios. Todo esto en el marco de un BER que llega incluso a volverse negativo. Por estas razones, resulta central contar con una regla de cantidad para el gasto no-ELR y/o una regla para la tasa de interés, aun cuando – como fue enfatizado- podrían imponerse reglas más o menos restrictivas vis a vis la aquí utilizada.

Figura 12. Tipo de cambio real en el escenario base y en las simulaciones



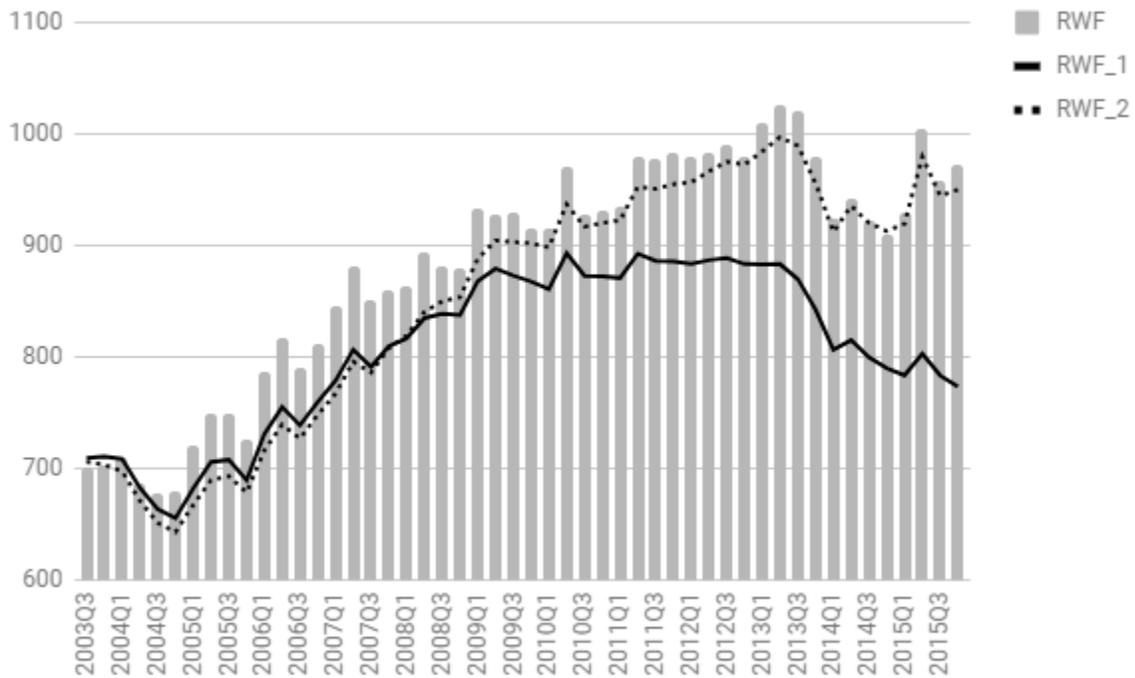
Fuente: elaboración propia

Figura 13. Importaciones netas en el escenario base y en las simulaciones (en millones de pesos de 2004)



Fuente: elaboración propia

Figura 14. Salario promedio de los ocupados no-ELR (en pesos de 2004)



Fuente: elaboración propia

6.5 Conclusión

Como hay incontables formas diferentes de diseñar un programa ELR, se debe ser cuidadoso al utilizar cualquier estimación *particular* de los efectos como un caso representativo. Estos efectos pueden ser alterados bastante fácilmente modificando: el salario pagado a los trabajadores ELR; la estimación del número de personas que entrarían al programa; los supuestos respecto del gasto no salarial del programa; y/o, de modo más importante, alterando el resto del gasto público (por ejemplo, modificando el gasto en seguridad social, como jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares, y seguro de desempleo) y/o la política monetaria (y, cambiaria).

Más allá de estas posibles diferencias en el diseño del ELR, el aspecto clave (común a todo ELR) es que el programa asegura que la economía se ubique (permanentemente) en una posición de pleno empleo, independientemente del nivel de demanda agregada. Esta es la principal ventaja del ELR (lo que lo distingue cualitativamente): para estabilizar la inflación, en lugar de un stock amortiguador de desempleados se basa en un stock amortiguador de *empleados*. Por el contrario, las políticas “keynesianas” tradicionales, como las implementadas en la Argentina de la era kirchnerista, generan inflación antes de alcanzar el pleno empleo –y no cuentan con mecanismos para controlarla que no impliquen incrementar el desempleo-¹²⁵.

Este capítulo provee la primera simulación del ELR dentro de un modelo macro-económico de la economía argentina. Para ello, nos basamos en el FM y, más en general, en el enfoque de la Comisión Cowles. De acuerdo con la simulación que presume un stock amortiguador de empleados que funciona correctamente, el ELR

¹²⁵ Una de las críticas más usuales al ELR sostiene que todos los beneficios del programa podrían lograrse a través de un Ingreso Ciudadano (IC), sin los impactos negativos –en términos de la coerción a la participación laboral- impuestos por el ELR. En el capítulo 5 y en Mario (2017b) argumentamos que el IC constituye un caso extremo de “estímulo keynesiano” y, como tal, su principal limitación es que no cuenta con un mecanismo de control de la inflación; de hecho, el IC implicaría un deterioro significativo del valor de la moneda.

(1) eliminaría el desempleo involuntario de forma permanente, (2) al fijar un salario mínimo efectivo igual a la canasta básica total del adulto equivalente, permitiría erradicar la pobreza –al menos aquella originada en ingresos laborales insuficientes-, (3) si se combinara con una regla de cantidad para el gasto público no-ELR, la política podría influir sobre el tamaño del pool de trabajadores ELR y, así, combatir la aceleración (o desaceleración) de la inflación respecto del target. Además, el ELR impediría que la escasez de divisas implique (como lo hace en la actualidad) la existencia de trabajadores involuntariamente desempleados. En un sentido, y como pretenden ilustrar los escenarios aquí simulados, un ELR permitiría, al menos, reemplazar el *trade-off* entre los "dos males" (la inflación y el desempleo) por otro entre la inflación y la proporción de empleo ELR.

Apéndice A. Regresores de la primera etapa

Tabla A1. Regresores de la primera etapa

Ecuación	
1	LOG(IM(-1)/POP(-1)), LOG(PY(-1)/PM(-1)), LOG(PY(-2)/PM(-2)), LOG(PY(-3)/PM(-3)), LOG(PY(-4)/PM(-4)), LOG(Y(-1)/POP(-1)), LOG(Y(-2)/POP(-2)), LOG(Y(-3)/POP(-3)), LOG(Y(-4)/POP(-4))
2	LOG(CP(-1)/POP(-1)), LOG(Y(-1)/POP(-1)), LOG(Y(-2)/POP(-2)), LOG(Y(-3)/POP(-3)), LOG(Y(-4)/POP(-4))
3	LOG(I(-1)), LOG(Y(-1)), LOG(Y(-2)), LOG(Y(-3)), LOG(Y(-4)), RS(-1), RS(-2), RS(-3), RS(-4)
4	LOG(PY(-1)), LOG(AW)/LAM(-1)), LOG(AW(-2)/LAM(-2)), LOG(AW(-3)/LAM(-3)), LOG(AW(-4)/LAM(-4)), LOG(PM(-1)), LOG(PM(-2)), LOG(PM(-3)), LOG(PM(-4)), II2002
5	RS(-1), 100*((P(-1)/PY(-2))^4-1), 100*((P(-2)/PY(-3))^4-1), 100*((P(-3)/PY(-4))^4-1), 100*((P(-4)/PY(-5))^4-1)
6	LOG(W(-1)/LAM(-1)), LOG(PY(-1)), LOG(PY(-2)), LOG(PY(-3)), LOG(PY(-4)), UR(-1), UR(-2), UR(-3), UR(-4)

7	LOG(J(-1)/JMIN(-1)), DLOG(Y(-1)), DLOG(Y(-2)), DLOG(Y(-3)), DLOG(Y(-4))
8	DLOG(JU(-1)), DLOG(Y(-1)), DLOG(Y(-2)), DLOG(Y(-3)), DLOG(Y(-4))
9	LOG(L1(-1)/POP(-1)), LOG(AW(-1)/PY(-1)), LOG(AW(-2)/PY(-2)), LOG(AW(-3)/PY(-3)), LOG(AW(-4)/PY(-4)), T, II1995

Apéndice B: Impacto directo de la implementación del ELR sobre el salario no-ELR

En la tabla 1, se definió al salario promedio de la economía como $AW=(W.J+WELR.JELR)/L1$. Evidentemente, al implementar el ELR, AW se incrementa ya que los desocupados y los sub-ocupados pasan a cobrar el salario del programa. Pero, además, dependiendo del nivel al que se establezca WELR, podría haber un efecto sobre WF –el salario promedio de los ocupados plenos-. Si este efecto no fuera tenido en cuenta, podría subestimarse el impacto del ELR sobre el salario promedio y, por lo tanto, sobre el nivel de precios.

En la simulación, WELR se establece en 2003:3 en un valor de 310,20 pesos. Se convierte, así, en el salario mínimo efectivo de la economía. Los ocupados plenos con salarios inferiores a 310,20 pesos podrían elegir un empleo ELR o reclamar –al menos- la diferencia entre WELR y su salario a su empleador. El supuesto adoptado en la simulación es justamente que los ocupados plenos permanecen en sus puestos de trabajo no-ELR pero ven incrementados sus salarios de modo que ningún trabajador obtenga menos de WELR.

Con base en la EPH Continua del tercer trimestre de 2003, el salario promedio de los ocupados plenos era de 584,46 pesos. Con la implementación del ELR, W habría crecido hasta 697,23 pesos –el 30,5 por ciento de los ocupados plenos pasaría a ganar 310,20 pesos mientras que el 69,5 por ciento restante de ocupados con salarios mayores a WELR ganarían en promedio 867,37 pesos-. Es decir que, de haberse implementado en 2003:3, el ELR habría implicado un aumento “directo” del salario promedio de los ocupados de 112,77 pesos -el 36,4 por ciento del aumento en

el salario del programa-. Este porcentaje fue agregado a la variable W en 2003:3 –y cada vez que se modifica WELR- para generar un salto de una vez en el nivel del salario promedio de los ocupados.

Apéndice C: Tasas de interés nominales versus reales

Se verá que los datos apoyan fuertemente el uso de tasas de interés nominales antes que reales en la ecuación del gasto de consumo. El propósito de la prueba es ver si la tasa de interés que los hogares usan en su proceso de toma de decisiones se aproxima mejor a través de tasas nominales o reales.

La prueba es como sigue. Sea i_t la tasa de interés nominal del período t , r_t la tasa de interés real del mismo período, y π^e la tasa de inflación futura esperada. Por definición, $r_t = i_t - \pi^e$. Considere la especificación de una ecuación de consumo en la cual $\alpha \cdot i_t + \beta \cdot \pi^e$ aparece del lado derecho. Para la especificación de la tasa de interés real $\alpha = -\beta$, y para la especificación de la tasa de interés nominal $\beta = 0$. La especificación de la tasa de interés real puede testarse agregando π^e a una ecuación con $i_t - \pi^e$ incluida, y la especificación de la tasa de interés nominal puede testarse agregando π^e a una ecuación con i_t incluida. La variable agregada debería tener un coeficiente de cero si la especificación es correcta.

Como medida de π^e (inflación esperada) se utilizó $100 \cdot [PY/PY(-4) - 1]$.

Los resultados se presentan en la siguiente tabla (la ecuación del gasto en inversión no fue testeada ya que las tasas de interés, ya sea nominales o reales, no resultaron estadísticamente significativas). La evidencia favorece la especificación de la tasa de interés nominal sobre la especificación de la tasa de interés real (ver Fair, 2018:149 para una discusión sobre posibles causas de este fenómeno).

Tabla C. Tasas de interés nominales versus reales

Variable	Valor-p test real	Valor-p test nominal
CP	0,0066	0,4708

Apéndice D: Las ecuaciones de precio y salario versus el modelo NAIRU

Las ecuaciones de precios y salarios en el modelo –ecuaciones 4 y 6- tienen propiedades dinámicas bastante diferentes a las del modelo NAIRU. El propósito de este apéndice es probar la dinámica NAIRU. Se verá que la dinámica NAIRU es rechazada.

La mirada NAIRU de la relación entre la inflación y la tasa de desempleo es que hay un valor de la tasa de desempleo (la NAIRU) por debajo del cual el nivel de precios se acelera para siempre y por encima del cual el nivel de precios se desacelera para siempre.

Una versión general de la especificación NAIRU es

$$(i) \pi_t = \alpha + \sum_{i=1}^n \delta_i \pi_{t-i} + \sum_{i=0}^m \beta_i \mu_{t-i} + \sum_{i=0}^q \gamma_i s_{t-i} + \epsilon_t, \quad \sum_{i=1}^n \delta_i = 1$$

Para esta especificación, la NAIRU es $-\alpha/\sum \beta_i$. Si la tasa de desempleo es siempre igual a este valor, la tasa de inflación será constante en el largo plazo más allá de los efectos de los shocks de corto plazo.

La pregunta es, por lo tanto, si esta ecuación con la restricción sobre la suma de los coeficientes impuesta es una buena aproximación de la dinámica efectiva del proceso inflacionario.

Una forma de testear la restricción es agregar π_{t-1} y p_{t-1} a la ecuación (i) (Fair, 2018:151).

Se tomó $n=12$, $n=q=2$. Esta especificación bastante general respecto del número de valores rezagados se utiliza para reducir las chances de que los resultados se deban a una elección particular del número de rezagos.

La ecuación (i) fue estimada en la siguiente forma:

$$(ii) \Delta \pi_t = \lambda_0 + \lambda_1 t + \sum_{i=1}^{n-1} \theta_i \Delta \pi_{t-i} + \sum_{i=1}^m \beta_i \mu_{t-i} + \sum_{i=0}^q \gamma_i p_{t-i} + \epsilon_t$$

donde $\lambda_0 = \alpha + (\gamma_0 + \gamma_1 + \gamma_2)\tau_0 + (\gamma_0 + 2\gamma_1 + 3\gamma_2)\tau_1$ y $\lambda_1 = (\gamma_0 + \gamma_1 + \gamma_2)\tau_1$.

Es útil escribir la ecuación (ii) con π_{t-1} y p_{t-1} agregados:

$$(iii)\Delta\pi_t = \lambda_0 + \lambda_1 t + \sum_{i=1}^{n-1} \theta_i \Delta\pi_{t-i} + \sum_{i=1}^m \beta_i \mu_{t-i} + \sum_{i=0}^q \gamma_i pm_{t-i} + \phi_1 \pi_{t-1} + \phi_2 p_{t-1} + \epsilon_t$$

El período de estimación para el test es 1993:1-2018:1. En términos de las variables en el modelo, p=LOG(PY), μ =UR, y s=LOG(PM). Se utiliza la técnica de mínimos cuadrados ordinarios.

Tabla D. Estimación de las ecuaciones (ii) y (iii)

Variable	Ecuación (ii)		Ecuación (iii)	
	Coefficiente	Estadístico t	Coefficiente	Estadístico t
C	-0,02	-0,45	0,03	0,68
T	0,00	1,09	0,00	1,05
μ	-0,29	-0,84	-0,35	-0,99
$\mu(-1)$	-0,77	-1,56	-0,64	-1,36
$\mu(-2)$	0,87	2,38	0,80	2,26
pm	0,15	4,48	0,15	4,70
pm(-1)	0,07	1,26	0,09	1,74
pm(-2)	-0,25	-6,52	-0,22	-5,49
$\Delta\pi(-1)$	-1,18	-12,50	0,62	1,09
$\Delta\pi(-2)$	-1,22	-10,63	0,40	0,78
$\Delta\pi(-3)$	-1,15	-8,34	0,28	0,61
$\Delta\pi(-4)$	-0,58	-3,91	0,62	1,56
$\Delta\pi(-5)$	-0,62	-4,19	0,41	1,17
$\Delta\pi(-6)$	-0,58	-3,83	0,26	0,88
$\Delta\pi(-7)$	-0,43	-2,93	0,20	0,85
$\Delta\pi(-8)$	-0,26	-1,78	0,24	1,16
$\Delta\pi(-9)$	-0,02	-0,16	0,33	2,01
$\Delta\pi(-10)$	0,04	0,35	0,26	2,12
$\Delta\pi(-11)$	-0,06	-0,65	0,09	0,97

$\pi(-1)$			-1,95	-3,20
$p(-1)$			-0,01	-0,13
SE	0,0254		0,0239	
Chi-cuadrado			10,59	

La tabla D muestra que cuando se agregan $\pi(-1)$ y $p(-1)$, el error estándar de la ecuación cae de 0,0254 a 0,0239. Los estadísticos t de las variables son, respectivamente, -3,20 y -0,13, y el valor chi-cuadrado para la hipótesis de que los coeficientes de ambas variables son nulos es 10,59. Las dos variables son, en conjunto, altamente significativas y por lo tanto la dinámica NAIRU es fuertemente rechazada.

Capítulo 7. Ampliando el significado del trabajo: El Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja como un empleador de última instancia limitado¹²⁶

7.1 Introducción

Luego de abandonar su caja de conversión en enero de 2002, Argentina se unió a las filas de las naciones con monedas soberanas¹²⁷. Durante la etapa iniciada en mayo de 2003, la economía argentina experimentó un proceso de sostenido crecimiento económico, y avances en términos laborales y sociales. Sin embargo, hacia 2009 estas mejoras mostraban signos evidentes de desaceleración - en parte debido a los efectos sobre la economía nacional de la crisis financiera global-. Para ocuparse del aumento del desempleo y la pobreza extrema, el gobierno argentino implementó un programa de creación directa de empleo llamado Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja (PRIST), que en muchos aspectos se asemeja a la propuesta teórica del Empleador de Última Instancia (ELR) (Mitchell; 1998 Mosler, 1997-8; Wray, 1998). La participación en el programa creció hasta alcanzar a casi 300 mil trabajadores, algo más del 1,5 por ciento de la población activa. Inicialmente, las mujeres representaban más de la mitad de los participantes del programa y esta proporción ha crecido hasta casi un 70 por ciento en la actualidad.

¹²⁶ Una versión anterior de este capítulo fue publicada en el número 29 de *Trabajo y Sociedad*.

¹²⁷ La caja de conversión implementada en la Argentina a comienzos de la década de 1990 restringió férreamente la política fiscal y, de ese modo, logró controlar la inflación. Sin embargo, este objetivo se alcanzó al costo de incrementar dramáticamente los niveles de desempleo. La sistemática y creciente subutilización de la fuerza laboral y sus efectos sobre los niveles de pobreza y desigualdad fueron también resultado de las limitaciones que implicaba la convertibilidad para la política económica. En pocas palabras, la caja de conversión perteneció “a esa clase de remedios que curan la enfermedad matando al paciente” (Keynes, [1936] 2005:270). La crisis económica y social sin precedentes que se desató a finales de 2001 fue el golpe de gracia para el régimen convertible. Desde ese momento, la Argentina recuperó su soberanía monetaria, un hito histórico que, indudablemente, demarcó el comienzo de una nueva etapa para la economía nacional.

Encuestas formales indican que el programa está bien focalizado en la población objetivo (personas sin ingresos formales en el grupo familiar) y es muy valorado por los participantes (Ministerio de Desarrollo Social, 2011, 2014a y 2014b). Las investigaciones encuentran que el PRIST: representa un cambio cualitativo considerable en el sentido de la implementación de políticas laborales activas, en la que los municipios actúan como intermediarios ante el Ministerio de Desarrollo Social –el empleador de última instancia-; dicho cambio tiene una dimensión territorial, en la medida en que prioriza a los desocupados de los barrios más desventajados; posibilita la terminalidad educativa; fortalece la dimensión colectiva del trabajo; y, con posterioridad al lanzamiento del programa, a través de la bancarización de los pagos a los beneficiarios, se pudieron mitigar los casos de clientelismo (Neffa y López, 2012).

Sin embargo, el programa enfrenta críticas referidas a cuestiones que van desde las prácticas clientelares (y casos de lisa y llana corrupción) que la implementación del PRIST estaría generando hasta su diseño y reglas operativas, pasando por el cuestionamiento de la centralidad del trabajo como eje de la política social. De hecho, varios economistas reclaman el eventual reemplazo del PRIST por un nuevo paradigma de política pública centrado en un ingreso ciudadano, es decir, un ingreso básico garantizado a todos los habitantes del territorio nacional (Pérez y Féliz, 2010; Lo Vuolo, 2010).

En este capítulo describimos el PRIST y más tarde lo comparamos con la propuesta teórica del Empleador de Última Instancia (ELR) –analizada en detalle en el capítulo 3-. No pretendemos aquí analizar los resultados esperables de un ELR en Argentina (a esa tarea dedicamos el capítulo 6). Más bien, en este capítulo examinamos un programa (el PRIST) que presenta algunas similitudes con la propuesta teórica del ELR (en ese sentido constituye un ELR parcial) y sugerimos en qué aspectos debería ampliarse para transformarse en un ELR completo. Argumentamos que si bien el PRIST tiene considerable potencial para eliminar el desempleo involuntario y contribuir a la estabilidad de precios, su diseño e implementación son todavía deficientes en muchos aspectos para convertirlo en un

verdadero ELR. No obstante, el programa ha sido exitoso en alcanzar un número de objetivos. Usando la experiencia del PRIST, demostramos cómo el ELR puede promover el involucramiento comunitaria mientras genera empleo –y, por lo tanto, garantiza un ingreso-. Además, la experiencia del PRIST demuestra que un programa de ELR puede contribuir a la redefinición del significado del trabajo, al reconocer que ciertas formas de trabajo, no reconocidas por el mercado privado, son socialmente útiles.

Planteamos dónde vemos los beneficios y las fallas de este programa y ofrecemos recomendaciones para hacer del PRIST un verdadero programa de ELR, el cual puede eliminar el desempleo y, así, resolver el problema de la inseguridad de ingresos de la población.

7.2 La política social en la economía argentina post-convertibilidad

Durante la segunda mitad de los 90s, el gobierno argentino trató de abordar la pobreza y el desempleo implementando un programa llamado Trabajar. Este programa tenía tres fases: la primera comenzó durante la crisis del Tequila (1995-96), la segunda fue implementada durante 1997-98, y la tercera culminó en 2002. Trabajar fue apoyado por el Banco Mundial, que consistentemente le otorgó revisiones positivas. Desde la focalización y la administración del programa hasta la ejecución y evaluación de proyectos, las calificaciones realizadas por el Banco Mundial respecto del Trabajar variaban entre “satisfactorio” y “altamente satisfactorio” (Banco Mundial, 2003; Galasso y Ravallion, 2004)¹²⁸. Sin embargo, el diseño institucional del Trabajar ya no era capaz de proveer la necesaria red de seguridad para ocuparse de los problemas sociales de gran escala, la pobreza y el desempleo que se precipitaron en la crisis económica de 2001-2002.

¹²⁸ De hecho, como sostiene Murillo (2006), el Trabajar formaba parte de las Reformas de Segunda Generación propuestas por el Banco Mundial para América Latina, especialmente desde 1997. El nuevo andamiaje conceptual asociado a estas reformas constituía una nueva táctica para resolver la "cuestión social" (Castel, 1997).

Luego de que la economía colapsara y el desempleo y la pobreza se dispararan, Argentina implementó el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (en adelante, Jefes). El Jefes era efectivamente la cuarta fase del Trabajar, aunque técnicamente fue ejecutado como un reemplazo –de una muy superior cobertura- de este programa. Esta última fase comenzó en abril de 2002. El programa Jefes proveía un pago de 150 pesos por mes a jefes de hogar por un mínimo de 4 horas de trabajo diario¹²⁹. Los participantes trabajaban en servicios comunitarios y actividades de construcción (pequeña) o mantenimiento, o eran dirigidos a programas de capacitación (incluyendo la finalización de la educación básica). El hogar debía contener niños y adolescentes menores de 18 años, personas con discapacidades, o una mujer embarazada. Los hogares estaban limitados a un sólo participante en el programa Jefes. El programa pretendía ser una de las principales herramientas del gobierno para ocuparse de la crisis económica que se había apoderado de la Argentina con el colapso de la caja de conversión.

De acuerdo con las revisiones del BM (2003), el programa había alcanzado una serie de logros. Primero, el gasto del programa estaba correctamente focalizado en la población objetivo –hogares pobres con niños-¹³⁰. Segundo, el programa había provisto servicios necesarios y pequeñas obras de infraestructura en comunidades

¹²⁹ La implementación del Plan Jefes fue presupuestada en un total de 1987 millones de pesos, de los cuales 600 millones de pesos fueron financiados a través de un préstamo de inversión específico del Banco Mundial. Casi todas las contribuciones del Banco Mundial fueron dirigidas a financiar salarios pagados a participantes del programa. Se estimó que el Banco Mundial financiaría alrededor del 60 por ciento del número total de trabajadores participantes durante dos años (Tcherneva y Wray, 2005a). Dado el diseño del programa, que estaba dirigido a proveer servicios comunitarios e infraestructura para aumentar la calidad de vida en barrios pobres, es improbable que el programa incrementara significativamente las entradas de dólares del país -y, por lo tanto, la capacidad de repago del préstamo del Banco Mundial-. De hecho, el préstamo del Banco Mundial en moneda extranjera no era necesario porque a los participantes del programa se les pagaba en pesos. El propósito real del préstamo -y, en general, del financiamiento de organismos internacionales en moneda extranjera para este y otros programas vinculados, por ejemplo, con la Economía Social y Solidaria- era permitir a la Argentina seguir pagando los servicios de su deuda denominada en dólares. Como se desprende del análisis realizado –especialmente en los capítulos 3 y 4-, las deudas en dólares alimentan un esquema Ponzi que sólo incrementa la probabilidad de que Argentina deba, eventualmente, incumplir sus compromisos financieros.

¹³⁰ Para una discusión detallada ver también Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, 2003), Cortés, Groisman y Hoswoszki (2003), Galasso y Ravallion (2004), Golbert (2007), López Zadicoff y Paz (2003), y Marshall (2004).

pobres, con la mayoría de los proyectos exitosamente completados. Tercero, el programa había logrado reducir significativamente las tasas de indigencia entre los participantes del programa. La experiencia del Jefes mostró que un programa de empleo puede estar en funcionamiento en un período de tiempo muy corto (Golbert, 2004), esto es, la creación de empleo, aún en una escala masiva y bajo circunstancias difíciles, puede ser virtuosa. En efecto, el programa brindó empleo a casi 2 millones de trabajadores o alrededor del 5 por ciento de la población, (y alrededor del 13 por ciento de la fuerza laboral).

El Jefes incrementó el ingreso de los hogares pobres, aunque no los sacó de la pobreza, en gran parte debido a que el programa restringía la participación a los jefes de hogar y a que el ingreso que proveía se encontraba por debajo de la línea de pobreza oficial. Además, hubo reportes de favoritismo, discriminación y, más en general, de corrupción y clientelismo.

Uno de los más sorprendentes resultados del Jefes fue la gran afluencia de mujeres al programa –en los primeros tiempos del programa, las mujeres representaban más del 60 por ciento de los participantes y esto creció luego hasta casi tres cuartos-. Se sospechaba que muchos hogares habían elegido que la esposa participara en el programa mientras el marido intentaba encontrar trabajo en el sector privado informal. La “re-activación de las mujeres” fue un resultado inesperado del Jefes. Que las mujeres estuvieran ingresando al mercado laboral era considerado un resultado indeseable y es una de las razones que parecen haber estado detrás de la reforma del programa.

El número de participantes del Jefes declinó sostenidamente desde su pico en mayo de 2003. Parte de la declinación en el número de participantes del programa se debió a beneficiarios que lograban emplearse en el sector privado, junto con el hecho de que la inscripción al programa tuviera una fecha límite. No obstante, un número significativo de personas migró a otros dos programas: el Plan Familias por la Inclusión Social (en adelante, Familias) y el Seguro de Capacitación y Empleo (en adelante, SCE).

De este modo, se buscaba reemplazar el Jefes con una combinación más tradicional de compensación por desempleo para la población “económicamente activa” (en gran parte, varones) y transferencias para “inactivos” (principalmente, mujeres). El SCE proveería un seguro por tiempo limitado a los “empleables” y, conforme la economía mejorara, los beneficiarios se incorporarían al mercado laboral privado. El Familias otorgaría una asignación familiar a los “inempleables” (Decreto 1506/2004)¹³¹.

El Familias fue, hacia finales de 2009, profundizado con una reforma al sistema de asignaciones familiares que implicó la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), política que hizo posible que (prácticamente) la totalidad de los niños y adolescentes menores de 18 años cuenten con un ingreso, independientemente de la situación laboral de sus padres (Mario, 2013; 2014b; 2015; Mario, Rosa y García, 2013). En la misma línea, resultó de gran relevancia la ampliación de la cobertura jubilatoria a una gran proporción de adultos mayores que no eran elegibles para el beneficio contributivo (Rofman y Olivieri, 2011).

En base a lo hasta aquí expuesto, es posible afirmar que la Argentina ha avanzado significativamente en la garantía de un ingreso a los que no deben (niños y adolescentes, y adultos mayores) o no pueden trabajar¹³². Sin embargo, la reforma del Jefes implicó, para la política social en Argentina, la eliminación gradual del componente de creación directa de empleo (Mario, 2018). Las limitaciones del Jefes

¹³¹ Bajo el supuesto de que las mujeres que participaban del programa eran “artificialmente” introducidas a la fuerza laboral y que su trabajo no era “productivo” ya que en muchos casos su producto no se vendía en el mercado, el diagnóstico era que las mujeres del programa eran “inempleables” y, por ende, no debían trabajar (ni buscar trabajo), sino volver a la inactividad, aunque, claro está, ahora con una asignación familiar. Además de reforzar estereotipos (los varones son los que deben trabajar; las mujeres deben cuidar a sus hijos) y, considerar como productivas sólo a las actividades validadas por el mercado (Archer, 2004), el diagnóstico de las autoridades dejó de lado evidencia indicativa de que los participantes del programa deseaban trabajar, independientemente del nivel salarial (BID, 2004; Garzón de la Roza, 2006; Pastoret y Tepepa, 2006). De hecho, este efecto habría sido mayor cuanto menor era el nivel de calificación y educativo de la persona, y menor el nivel de ingreso del hogar al que pertenecía. Incluso, en algunos casos, se observaba una preferencia por trabajar versus la percepción de una transferencia de igual monto sin contraprestación.

¹³² No obstante, los montos de los beneficios son todavía, en muchos casos, insuficientes incluso para superar la línea de pobreza del grupo poblacional.

parecían resultar de los intentos por limitar la entrada: de haberse garantizado la disponibilidad de un empleo a todo aquel que deseara trabajar al salario del programa, posiblemente más miembros del hogar hubieran participado contribuyendo a reducir más significativamente el desempleo y la pobreza y, lo que es igual de importante, mitigando los problemas asociados a la discrecionalidad en el otorgamiento del beneficio. En cualquier caso y más allá de las causas detrás de la reforma del Jefes, lo cierto es que se evolucionó hacia programas de capacitación para mejorar la “empleabilidad”, pero que no aseguran la oportunidad (el derecho) de trabajar a los que desean hacerlo. En este contexto, hacia agosto de 2009, se creó el programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja¹³³. Este programa, que es objeto de análisis de este capítulo, se destaca por retomar la estrategia, abandonada con la desarticulación del Jefes, de la creación directa de empleo por parte del estado.

7.3 Descripción general del Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja¹³⁴

Durante la post-convertibilidad, Argentina ha avanzado significativamente en la provisión de un ingreso básico a los niños y adolescentes, a los adultos mayores y a las personas en edad laboral que, por diversos motivos, no pueden trabajar a través de la reforma de los sistemas de asignaciones familiares, y de jubilaciones y

¹³³ Ver, entre otros, Calero, 2012; Félix y Pérez, 2010; Hilding Ohlsson, Jorgensen y Etchebarne, 2012; Lo Vuolo, 2010; Millán, Colina y Giordano, 2011; Neffa, 2012; Neffa y López, 2012.

¹³⁴ Los datos referidos tanto en esta sección como en el resto del capítulo provienen de fuentes oficiales -específicamente, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación-. Cruces, Keifman y Maurizio (2016:19) pusieron en tela de juicio esta fuente información: "¿Qué fiabilidad pueden tener esos informes / evaluaciones en un contexto de falta absoluta de información pública detallada sobre este y otros programas y en un marco de falta de transparencia y sospecha sobre las estadísticas públicas luego de la intervención del INDEC? Resulta necesario realizar una evaluación crítica de la evidencia presentada". No cuento con los elementos necesarios para hacer dicha evaluación crítica de la evidencia presentada a la que se refieren los autores; sólo soy un usuario de la misma. Mi posición respecto de la intervención del INDEC es clara a lo largo de todo el trabajo –especialmente los capítulos 2 y 6-. Sin embargo, no cuento con elementos para poner en cuestión los datos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

pensiones, respectivamente (Mario, 2013). Además, en 2009, ha adoptado un programa de creación directa de empleo, denominado Ingreso Social con Trabajo (PRIST), dentro de la línea de política social Argentina Trabaja, cuya finalidad es la de generar empleo mediante la economía social (Rofman, 2010). El programa provee un pago mensual de 2600 pesos (desde noviembre de 2014¹³⁵) a los integrantes de cooperativas de trabajo por una jornada laboral de 40 horas semanales¹³⁶. Los trabajadores son inscriptos como Efectores Sociales, por lo que tienen acceso al Monotributo Social, que les garantiza aportes jubilatorios y una obra social. Al ser monotributistas sociales, los cooperativistas tienen derecho a la AUH. Los cooperativistas trabajan en la realización y/o mantenimiento de obras de infraestructura local y/o saneamiento. Una parte de la jornada laboral es destinada a programas de capacitación (incluyendo, entre otros, la terminalidad educativa mediante la línea Argentina Trabaja, Enseña y Aprende). Está destinado a personas sin ingresos formales en el grupo familiar, ni prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales, ni otros planes sociales, a excepción del programa de Seguridad Alimentaria y la AUH. Para la intervención en el territorio, se tienen en cuenta el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI); la tasa de desocupación y la capacidad logística del Ente Ejecutor. No obstante, la progresión del programa está relacionada directamente con la disponibilidad presupuestaria. El programa pretendía ser, junto con la AUH, uno de las principales herramientas del gobierno para ocuparse de los efectos de la crisis financiera global sobre la economía argentina. El Ministerio de Desarrollo Social también opera una línea de acción específica del PRIST, denominada Ellas Hacen, puesta en marcha mediante la Resolución 2176 de marzo de 2013 y orientada a mujeres desocupadas, jefas de

¹³⁵ Desde la implementación del PRIST y hasta febrero de 2012, la remuneración era de 1200 pesos; entre marzo de 2012 y el mismo mes de 2013, de 1750 pesos; y, entre abril de 2013 y octubre de 2014, de 2000 pesos. Todos los aumentos se hicieron incorporando al básico de 1200 pesos, un adicional por presentismo y productividad. El básico se cobra en forma mensual mientras que el adicional se cobra cada dos meses. Así, por ejemplo, en la actualidad los cooperativistas cobran 1200 pesos un mes y 4000 pesos al siguiente. A estos montos, se debe adicionar además el aporte al monotributo social de 233 pesos por mes.

¹³⁶ No obstante, la línea Ellas Hacen, que se describe a continuación, ofrece empleos de medio-tiempo (20 horas semanales).

hogar con hijos que reciben la AUH, que viven en villas o barrios emergentes. Se trata de una nueva etapa del PRIST que prioriza a aquellas mujeres que atraviesan una situación de mayor vulnerabilidad, como madres con tres o más hijos y/o con hijos con discapacidad, y las mujeres víctimas de violencia de género.

El gasto total en el PRIST era hacia 2015 de alrededor de 13 mil millones de pesos por año¹³⁷, lo cual equivalía a aproximadamente al 0,2 por ciento del PIB, con casi 300 mil participantes -alrededor de 200 mil en el PRIST propiamente dicho y 100 mil en Ellas Hacen-. El tamaño del programa demostró ser una preocupación para el Ministerio de Desarrollo Social, no sólo debido a las demandas organizacionales sino también debido al costo financiero. De hecho, los puestos de trabajo creados en el marco del PRIST se definieron con base al Distribuidor del programa, que a su vez se divide un distribuidor nacional y otro correspondiente a Buenos Aires. El distribuidor nacional consta de tres niveles. El nivel 1 (regional) se basó en la proporción de personas de entre 18 y 64 años que habitan en hogares con NBI (necesidades básicas insatisfechas), de acuerdo con la información proveniente del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001. Así, se determinó que el PRIST se focalizaría en el NEA, el NOA y Cuyo por ser las regiones en peor situación en base a este indicador, mostrando valores de 24,5 por ciento, 23 por ciento y 12,9 por ciento, respectivamente. La ampliación del programa a las restantes regiones, “se estudiará en función del presupuesto” (MDS, 2010:10). El nivel 2 (provincial) se apoyó en el índice de alto riesgo socio-ocupacional (IARSO), el cual equivale al promedio simple entre la tasa de desocupación provincial y la diferencia absoluta entre la tasa de empleo del total del país y la de la provincia. Este indicador se calcula para la población de entre 18 y 64 años con información de la EPH del segundo¹³⁸ trimestre de 2009. La participación de cada provincia en el total de puestos de trabajo (100 mil) surge como la proporción del IARSO de cada

¹³⁷ Este guarismo surge de multiplicar el salario por trabajador (2833 pesos) por la cantidad de cooperativistas (300 mil) más el 30 por ciento de gastos no salariales.

¹³⁸ Si bien en el documento del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que explica el Distribuidor se afirma que el cálculo se basa en los datos del cuarto trimestre de 2009, en realidad, corresponden al segundo –de lo contrario, el cálculo del Ministerio simplemente sería incorrecto-.

provincia respecto de la sumatoria de los IARSO de todas ellas, aunque el MDS aclara que esto puede tener una variabilidad de +/- 20 por ciento, debido a la movilidad interna de la población. El nivel 3 (distribución –metas de cobertura) consiste en una estrategia metodológica para el análisis de antecedentes de ejecución de cada provincia, que se reflejarían en una serie de condiciones institucionales: regularidad, rendición, registro de titulares, cobertura, logística y, articulación y promoción cooperativa. Cada provincia recibió un puntaje de 1 (regular), 2 (bueno) o 3 (muy bueno) sobre cada una de las seis condiciones dando lugar a una clasificación de las mismas en tres grupos según su capacidad logística (16-18 puntos; 11-15; y, 6-10). Los entes ejecutores que obtuvieron 18 puntos, mantuvieron la totalidad de los puestos de trabajo que les correspondía según el nivel 2. En cambio, los que obtuvieron menos de 18 puntos en capacidad logística, recibieron una cantidad menor de puestos respecto de los que les correspondía según el criterio 2, en una proporción igual a su menor capacidad de gestión. El MDS afirma que el distribuidor se puede modificar en función del devenir del programa y, además, hace “aclaraciones adicionales” para justificar casos en los que los resultados de los criterios “objetivos” podrían no cumplirse rigurosamente. Los resultados del distribuidor nacional del PRIST se exponen en las siguientes tablas.

Tabla 1. Distribuidor Nacional-Nivel Regional

Región	Población de 18 a 64 años	Población de 18 a 64 años con NBI	Población de 18 a 64 años con NBI (en %)
NEA	1715125	419793	24,5
NOA	2193844	503938	23,0
Cuyo	1579633	204396	12,9
Patagonia	1131010	142389	12,6
CABA	1703176	121744	7,1
Centro	4071413	448574	11,0
Total	29937073	3968986	13,3

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Tabla 2. Distribuidor Nacional-Nivel Provincial

Provincia	IARSO
-----------	-------

NEA	
Corrientes	6,4
Formosa	6,8
Misiones	3,4
Chaco	7,7
NOA	
Tucumán	7,4
Catamarca	4,5
Jujuy	3,7
Santiago del Estero	6,4
Salta	6,9
Cuyo	
San Juan	7,0
La Rioja	5,8
Mendoza	4,3
San Luis	0,9

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Tabla 3. Distribuidor Nacional

N° Orden	Provincia	Distributivo (en %)
NOA		
1°	Tucumán	16,8
2°	Santiago del Estero	8,8
3°	Salta	6,9
4°	Catamarca	4,5
5°	Jujuy	4,2
NEA		
1°	Corrientes	8,9
2°	Formosa	8,8
3°	Misiones	7,7
4°	Chaco	4,7
Cuyo		
1°	San Juan	14,1
2°	La Rioja	8,9
3°	Mendoza	5,4

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Por su parte, el distribuidor correspondiente a Buenos Aires se divide en dos momentos (ver Tabla 4). El primer momento consta de tres componentes. El primer componente (cantidad mínima por distrito) distribuye el 10 por ciento del total de puestos de trabajo del primer momento (100 mil), esto es, 10 mil empleos en partes

iguales entre los 36 distritos participantes, dando lugar a 278 puestos de trabajo por distrito. El segundo componente (desocupados de entre 18 y 64 años que viven en hogares con NBI) obtiene, en primer lugar, la cantidad de personas desocupadas de 18 a 64 años con NBI en cada distrito, multiplicando la cantidad de personas, en el grupo etario mencionado, con NBI del distrito por la tasa de desempleo del Gran Buenos Aires (GBA), correspondiente al 2º trimestre de 2009. Luego, se obtiene la proporción que representa cada distrito en términos de este indicador respecto del total de población desocupada de entre 18 y 64 años con NBI, y esa es la proporción de empleos que le corresponde a cada distrito de los 50 mil destinados al segundo componente. El tercer componente (incidencia de población de 18-64 años en hogares con NBI) divide los 40 mil puestos de trabajo restantes en tres grupos según los niveles de NBI en personas de entre 18 y 64 años: los 12 distritos con NBI de entre 0 y 13 por ciento reciben el 25 por ciento de los puestos (10 mil); los 13 distritos con NBI de entre 13,1 y 17 por ciento reciben el 35 de los puestos (14 mil); y, los 11 distritos con NBI de entre 17,1 y 40 por ciento reciben el 40 por ciento de los puestos (16 mil). A su vez, la distribución entre distritos al interior de cada grupo se realiza en función de la proporción que el distrito representa en el total de personas con NBI del grupo. Por su parte, el segundo momento distribuye 50 mil puestos de trabajo adicionales y consta de dos componentes más, el cuarto y el quinto. El cuarto componente (incidencia de villas o asentamientos y déficit extremo de infraestructura urbana) asigna el 80 por ciento de los empleos del segundo momento, esto es, 40 mil puestos de trabajo en base a la población que viven en villas y asentamientos urbanos del área Metropolitana, combinado con las personas en situación de extremos déficit de infraestructura de los mismos distritos. El quinto componente (evaluación de capacidad logística y gestión) define una serie de ejes sobre condiciones institucionales y logísticas, los cuales son calificados por el MDS en una escala de 0 a 3 (de negativo a muy bueno). En la misma línea de lo que se describió en el caso del distribuidor nacional, el puntaje recibido por cada eje da lugar a una puntuación total que determina la capacidad logística del distrito. Concretamente, los 10 mil puestos de trabajo restantes se dividen en proporción a la

participación del puntaje de cada distrito en la suma de puntos obtenidos por todos los distritos.

Tabla 4. Distribuidor Buenos Aires

Municipio	Primer momento				Segundo momento			Total
	C1	C2	C3	Total M1	C4	C5	Total M2	
Almirante Brown	2,78	5,69	4,03	4,73	4,46	1,11	4,54	4,5
Avellaneda	2,78	2,07	3,35	2,65	3,97	2,22	3,06	3,1
Berazategui	2,78	3,29	2,33	2,85	0,80	2,22	2,33	2,3
Berisso	2,78	0,77	0,55	0,88	s/d	1,48	0,71	0,7
Campana	2,78	0,78	0,55	0,89	s/d	1,30	0,70	0,7
Cañuelas	2,78	0,37	0,60	0,71	s/d	1,85	0,61	0,6
Ensenada	2,78	0,46	0,74	0,80	s/d	2,04	0,69	0,7
Escobar	2,78	2,36	2,69	2,53	s/d	1,30	1,82	1,8
Esteban Echeverría	2,78	2,92	2,07	2,57	1,38	1,30	2,22	2,2
Ezeiza	2,78	1,73	1,97	1,93	5,13	2,22	2,88	2,9
Florencio Varela	2,78	6,03	6,87	6,04	2,34	1,85	4,90	4,9
Gral. Las Heras	2,78	0,08	0,13	0,37	s/d	1,85	0,38	0,4
Gral. Rodríguez	2,78	0,73	0,52	0,85	s/d	1,67	0,70	0,7
Gral. San Martín	2,78	3,13	5,04	3,86	6,64	1,48	4,56	4,6
Hurlingham	2,78	1,31	2,11	1,78	0,79	1,30	1,52	1,5
Ituzaingó	2,78	1,02	1,64	1,44	0,39	1,48	1,20	1,2
José C. Paz	2,78	3,56	4,06	3,68	5,91	2,22	4,29	4,3
La Matanza	2,78	15,0	10,63	12,03	12,02	2,04	11,67	11,7
Lanús	2,78	3,09	4,98	3,81	4,99	1,48	4,08	4,1
Lomas de Zamora	2,78	6,05	4,28	5,01	12,84	1,67	7,06	7,1
Luján	2,78	0,58	0,93	0,94	s/d	1,67	0,76	0,8
M. Argentinas	2,78	3,95	4,50	4,05	1,11	1,67	3,19	3,2
Marcos Paz	2,78	0,55	0,63	0,80	s/d	1,85	0,68	0,7
Mercedes	2,78	0,28	0,46	0,60	s/d	2,04	0,55	0,6
Merlo	2,78	6,45	7,35	6,44	0,96	1,85	4,80	4,8
Moreno	2,78	5,68	6,47	5,71	1,35	1,67	4,39	4,4
Morón	2,78	1,39	2,23	1,86	1,69	1,48	1,84	1,8
Pilar	2,78	3,23	3,68	3,36	s/d	0,74	2,35	2,4
Pte. Perón	2,78	1,01	1,15	1,24	1,38	1,85	1,35	1,4
Quilmes	2,78	5,42	3,84	4,52	20,72	1,85	8,89	8,9
San Fernando	2,78	1,46	1,03	1,42	1,20	1,85	1,43	1,4
San Miguel	2,78	2,64	1,87	2,35	4,22	1,85	2,89	2,9
San Vicente	2,78	0,56	0,64	0,81	s/d	1,85	0,68	0,7

Tigre	2,78	3,64	2,58	3,13	4,45	1,30	3,45	3,4
Tres de Febrero	2,78	1,72	2,78	2,25	1,26	1,67	2,00	2,0
Zárate	2,78	1,02	0,72	1,08	s/d	1,67	0,85	0,9

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

7.4 Evaluación de datos agregados

En esta sección, se observan varios indicadores de los efectos del programa¹³⁹.

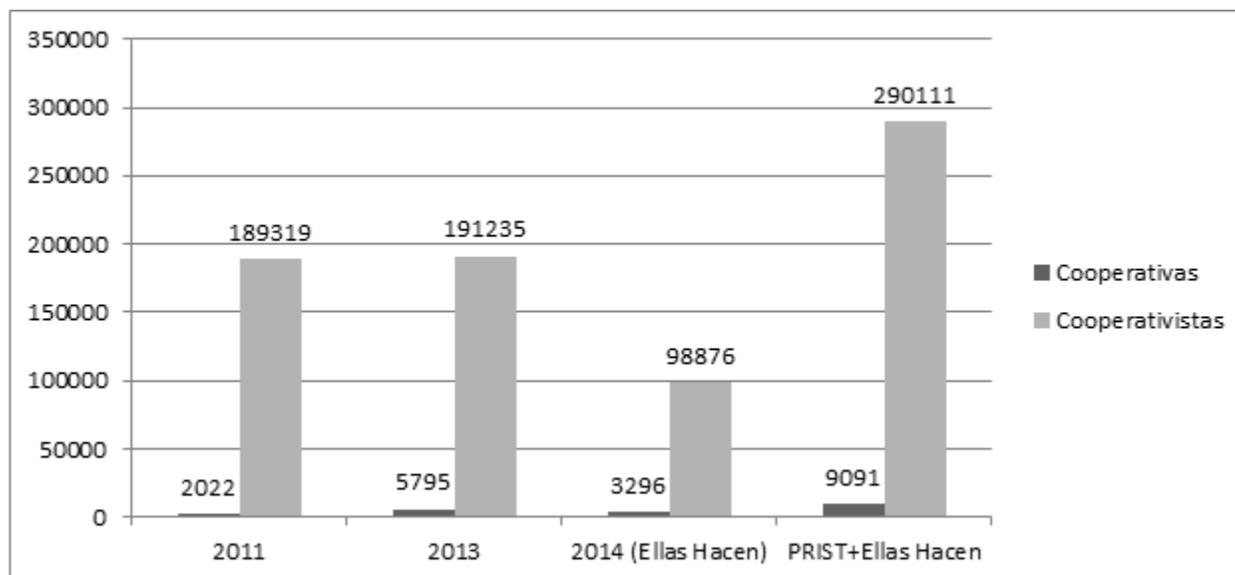
-Cantidad de beneficiarios y distribución territorial

Hacia el primer semestre de 2011, el PRIST contaba con casi 190 mil beneficiarios distribuidos en 2022 cooperativas, es decir que, en promedio, cada cooperativa contaba con casi 94 miembros. Luego de las modificaciones introducidas desde comienzos de 2012 que, entre otras cosas, pretendían reducir la cantidad de integrantes de las cooperativas, se produjo un significativo incremento en el número de éstas últimas, alcanzado las 5795 en 2013. Considerando que cada cooperativa tenía entre 30 y 36 integrantes, se desprende que había entre 174 mil y 209 mil cooperativistas, aunque no hay datos precisos de la cantidad de beneficiarios. Por su parte, el Ellas Hacen alcanza a casi 100 mil mujeres, cifra que, dado que los grupos de trabajo son de aproximadamente 30 miembros da lugar a alrededor de 3300 cooperativas. En base a lo expuesto, es posible afirmar que, hacia 2014, el PRIST (incluyendo la línea Ellas Hacen) llegaba a más de 290 mil trabajadores, agrupados en más de 9 mil cooperativas de trabajo (Figura 1). En tanto, al examinar la distribución espacial del programa vemos que, hacia el primer semestre de 2011, el PRIST llegaba a trece provincias argentinas, de las cuales dos (Entre Ríos y Río Negro) no estaban entre las provincias incluidas en el distribuidor. Por el contrario,

¹³⁹ No se pretende, de ninguna manera, llevar a cabo un análisis de impacto del programa, en la línea de los realizados en Mario (2013) y/o Mario et al. (2013). El propósito de esta sección es utilizar información cuantitativa oficial de modo de dar cuenta de los resultados del mismo.

Catamarca y Jujuy, incluidas en el distribuidor, no tenían aún beneficiarios del PRIST. Hacia 2013, el PRIST llegaba a todas las provincias incorporadas al distribuidor, a las que se le agregaban las ya mencionadas Entre Ríos y Río Negro más Córdoba, Santa Fe y San Luis. Sin embargo, la proporción de beneficiarios de cada provincia raramente coincidía con los resultados arrojados por el distribuidor (Tabla 5). Por su parte, los beneficiarios del Ellas Hacen se concentran principalmente en Buenos Aires y, en menor medida, en la provincia de Tucumán (ver Tabla 6), aunque en el caso de esta línea del PRIST no se estableció un criterio “objetivo” para distribuir los puestos de trabajo como se hiciera con el PRIST en base al distribuidor.

Figura 1. Cantidad de cooperativas y cooperativistas del PRIST



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Tabla 5. Provincias en las que se implementa el PRIST y comparación con el distribuidor

Provincia	Distribuidor	Datos (2011)	Datos (2013)
Buenos Aires	60,0	X	71,0
Tucumán	6,7	X	9,1
Santiago del Estero	3,5	X	1,7
Salta	2,8	X	1,0

Catamarca	1,8		1,2
Jujuy	1,7		1,2
Corrientes	3,6	X	1,8
Formosa	3,5	X	0,4
Misiones	3,1	X	1,5
Chaco	1,9	X	3,0
San Juan	5,6	X	1,1
La Rioja	3,6	X	0,9
Mendoza	2,2	X	1,4
Entre Ríos	0	X	2,6
Río Negro	0	X	0,6
Córdoba	0		0,6
Santa Fe	0		0,7
San Luis	0		0,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Nota: para 2011, sólo se cuenta con datos de las provincias en las que el PRIST se había implementado aunque no se precisaban las cantidades (ni absolutas ni relativas) de beneficiarios en cada una de ellas.

Tabla 6. Distribución territorial de las participantes del Ellas Hacen

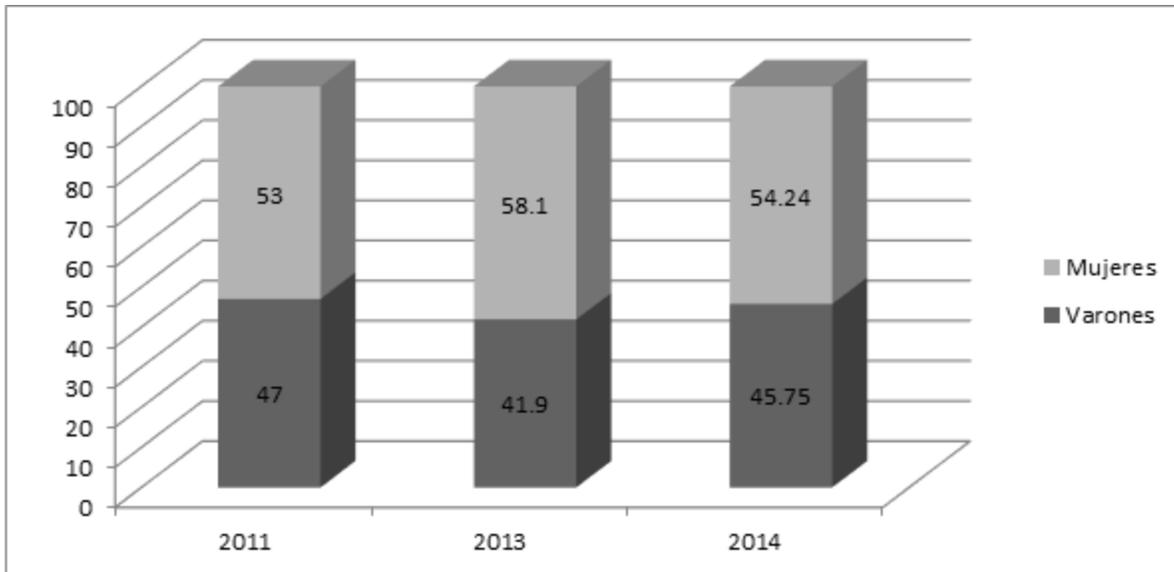
Provincia	Inscriptas (en porcentaje del total)
Buenos Aires	56,4
CABA	1,0
Catamarca	1,1
Chaco	2,7
Corrientes	3,4
Entre Ríos	1,9
Formosa	1,6
La Rioja	1,3
Formosa	1,6
Misiones	2,8
Salta	5,2
San Juan	2,5
San Luis	1,1
Santiago del Estero	2,9
Tucumán	15,1

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

-Características de los participantes del programa

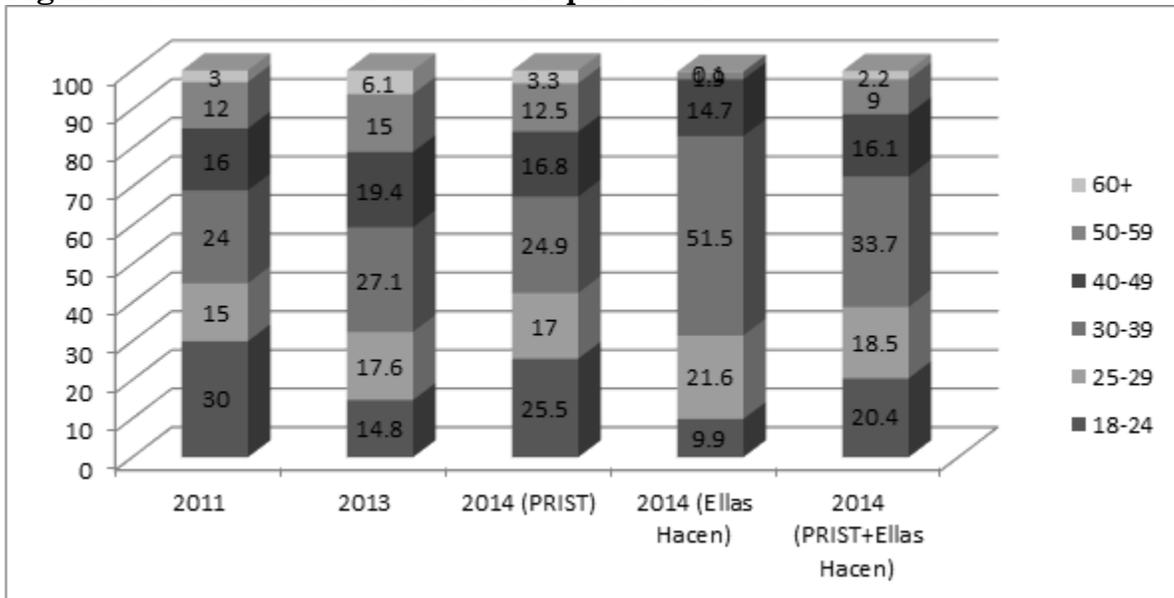
Ha habido un significativo influjo de mujeres al programa, quienes representaban el 53 por ciento de los participantes del programa en 2011, cifra que se mantuvo relativamente estable hasta la creación de la línea Ellas Hacen, destinada exclusivamente a mujeres. Esto llevó la proporción de mujeres en el PRIST a casi el 70 por ciento (Figura 2). Los cooperativistas menores de 40 años de edad representan más del 70 por ciento de los beneficiarios, destacándose por un lado el segmento de entre 30 y 39 años -muy especialmente en la línea Ellas Hacen-, y, por el otro, los jóvenes de entre 18 y 24 años, que representan la quinta parte de los cooperativistas –y más de la cuarta, sin considerar el Ellas Hacen (Figura 3). En tercer lugar, los trabajadores del PRIST son personas con bajo logro educacional; la gran mayoría –más de 4 cada 5- de beneficiarios del PRIST tienen educación secundaria incompleta o menos (Figura 4). Además, en el mismo sentido, un porcentaje significativo (casi el 40 por ciento en 2014) de quienes ingresan al programa declaran no tener ningún oficio (Figura 5). Los participantes del programa provienen de hogares que evidencian una situación habitacional deficitaria (Figura 6). Prácticamente el 55 por ciento de los participantes del programa no son propietarios de su vivienda ni del terreno en el que viven, porcentaje que alcanza a casi las dos terceras partes de las participantes del Ellas Hacen. En particular, casi el 43 por ciento (54 por ciento en el caso del Ellas Hacen) habita en viviendas cedidas, prestadas u ocupadas de hecho lo cual pone de manifiesto un déficit habitacional en términos del régimen de tenencia de su vivienda.

Figura 2. Beneficiarios del PRIST por género



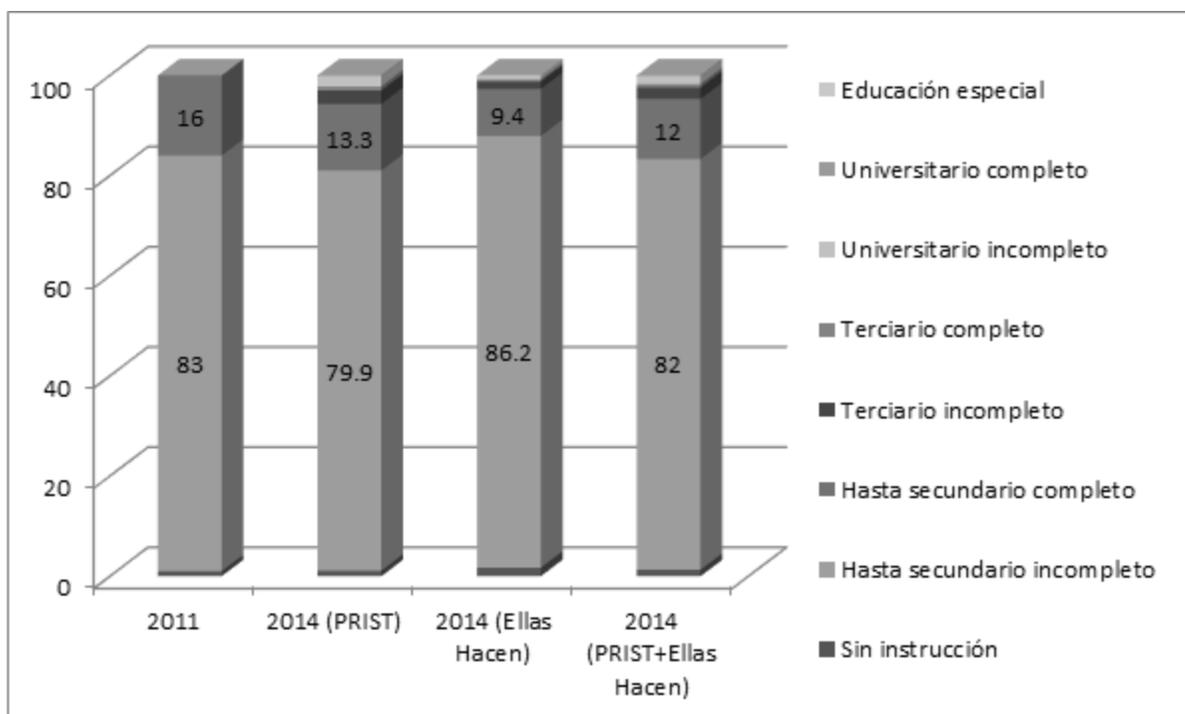
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Figura 3. Beneficiarios del PRIST por edad



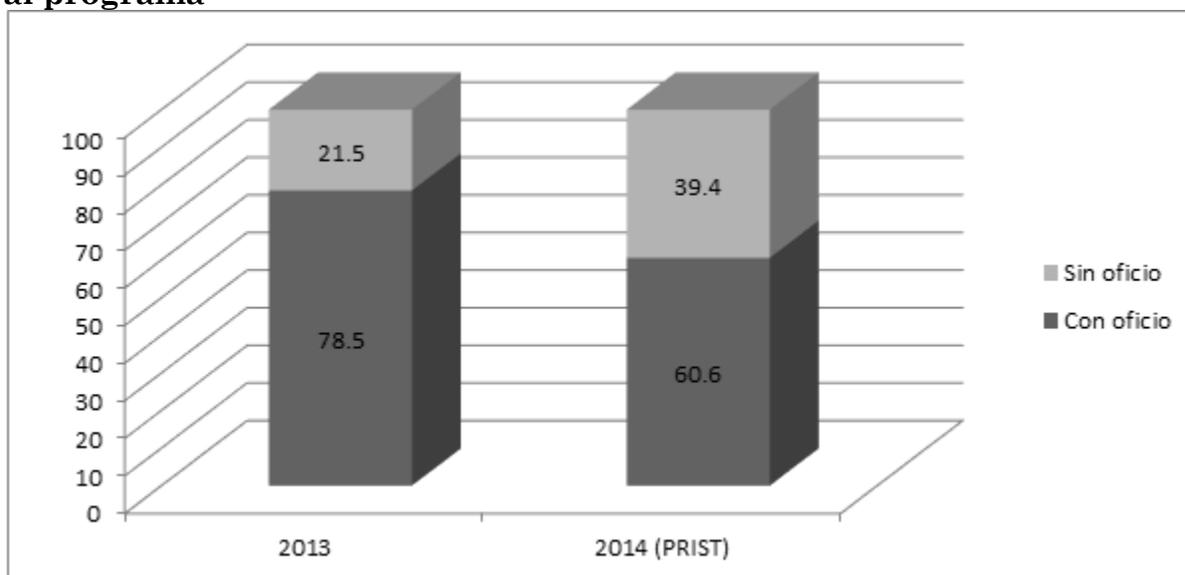
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Figura 4. Beneficiarios del PRIST de acuerdo al logro educacional



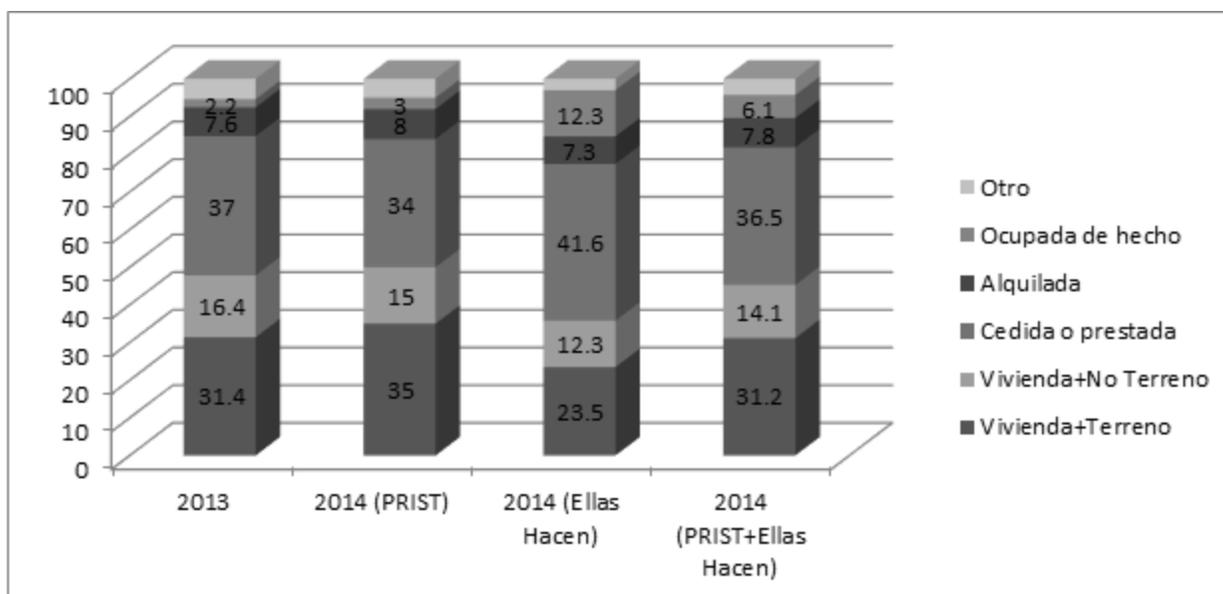
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Figura 5. Beneficiarios del PRIST que declaran no tener oficio al ingresar al programa



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Figura 6. Beneficiarios del PRIST de acuerdo con el régimen de tenencia de su vivienda



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

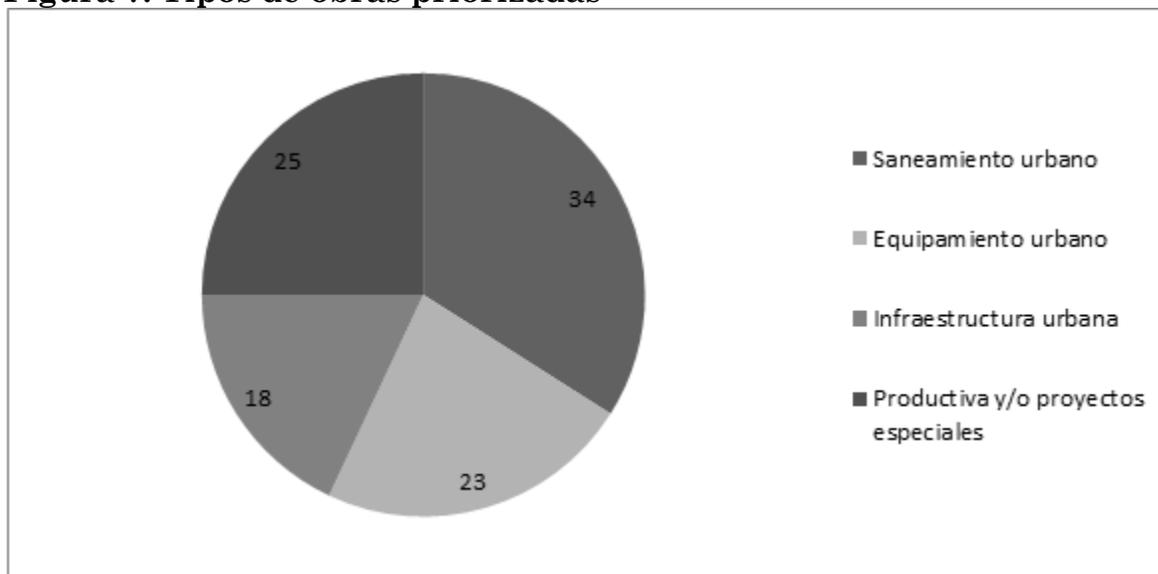
-Actividades del programa

El programa les permite ayudar a sus barrios y/o comunidades, promoviendo el desarrollo local. La mayoría de los proyectos están diseñados específicamente para saneamiento, seguidos por aquellos de producción de bienes y/o servicios, los destinados al equipamiento, y a la infraestructura –en ese orden-. Como la figura 7 muestra 34 por ciento de los 312 proyectos presentados al primer semestre de 2011 priorizan el componente de saneamiento. Estos incluyen principalmente limpieza de arroyos, saneamiento urbano, y recuperación de espacios verdes y forestación (Figura 8). Otros ejemplos específicos incluyen la colocación de cercos de mampostería y alambrados olímpicos en el componente equipamiento y/o mejoras del patrimonio comunitario, y el mejoramiento de veredas o sendas peatonales en el componente infraestructura. Aunque en una menor proporción, también existen proyectos de mantenimiento y parquización de banquetas, y de recuperación de superficies deprimidas (componente saneamiento); pintura interior y exterior de edificios, impermeabilización de cubiertas, mantenimiento de edificios públicos y/o patrimonio comunitario, construcción y mantenimiento de refugios para el

transporte público, y colocación de cercos con rejas (componente equipamiento); construcción de rampas, pintura en la vía pública, colocación de carteles nomencladores y pintura de cordones, y zanjeo y entubamiento en cruces de calles. Aproximadamente el 70 por ciento de cada módulo está destinado al ingreso de los cooperativistas y el 30 por ciento restante financia materiales, insumos y herramientas.

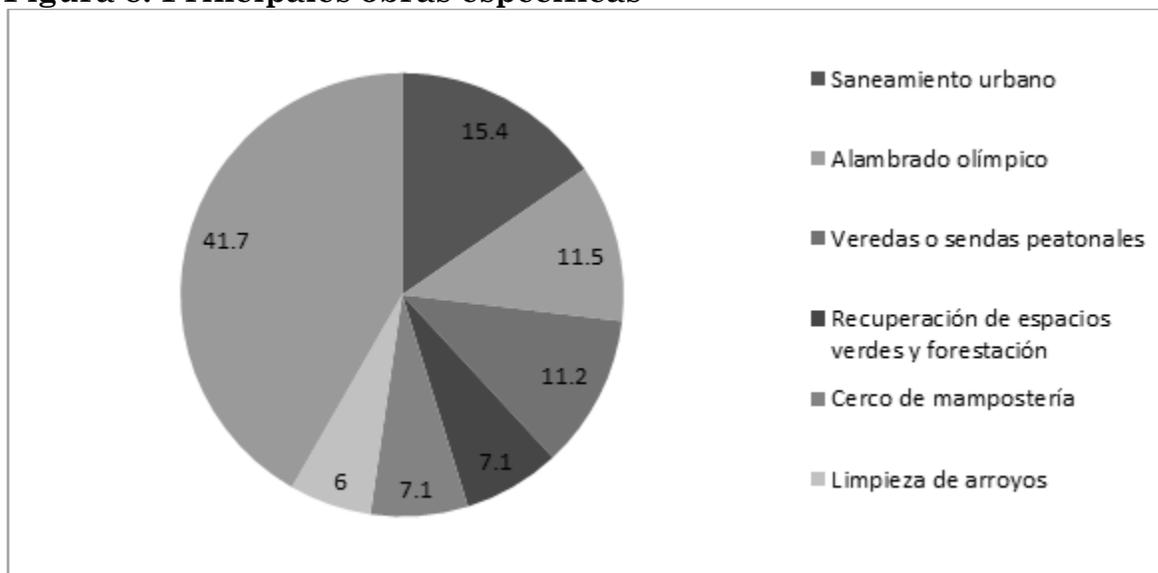
Como mencionamos anteriormente, el PRIST involucra actividades educativas a través de la línea Argentina Trabaja, Enseña y Aprende. No obstante, la amplia mayoría de los cooperativistas no participa de dichas actividades. De los que participan, la mayoría se abocan a terminar la primaria o la secundaria, mientras que también se realizan actividades de alfabetización (Figura 9). Más de la mitad de los beneficiarios del PRIST aprendió a hacer algo que antes de ingresar al programa no sabía (Figura 10). A su vez, como parte del programa, se realizan distintas actividades relacionadas con la salud. En este caso, al igual que en las actividades de educación, la mayoría de los trabajadores del PRIST no ha realizado actividades sanitarias. Sin embargo, dentro de los que sí lo hicieron, se destacan las jornadas de prevención, los operativos de vacunación y los chequeos médicos (Figura 11).

Figura 7. Tipos de obras priorizadas



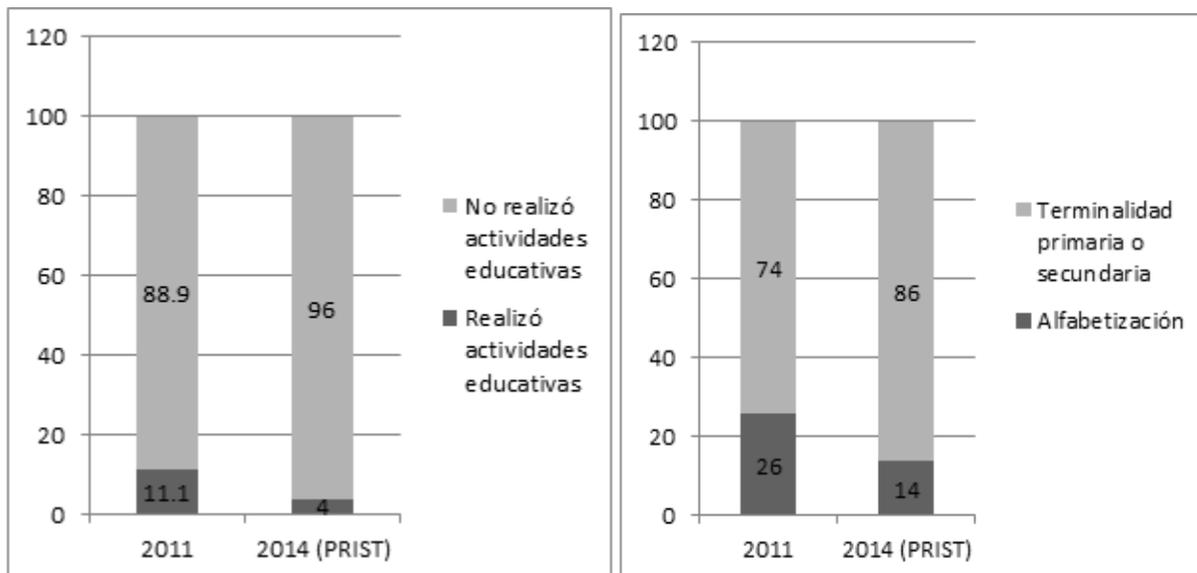
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Figura 8. Principales obras específicas



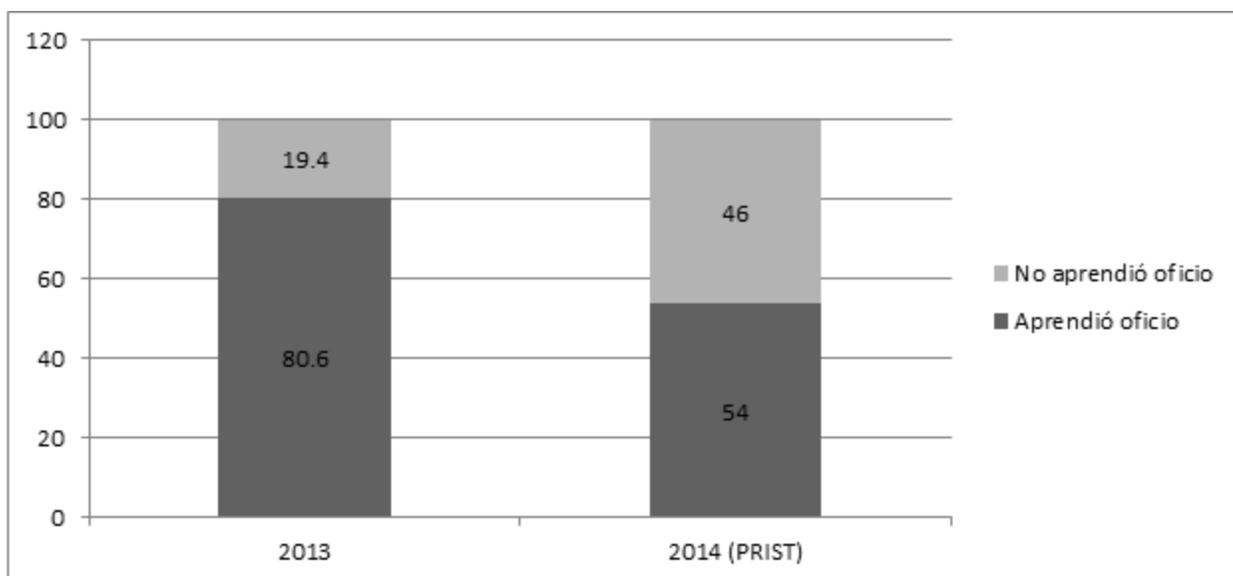
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Figura 9. Beneficiarios del PRIST que realizaron actividades educativas y tipo de actividad



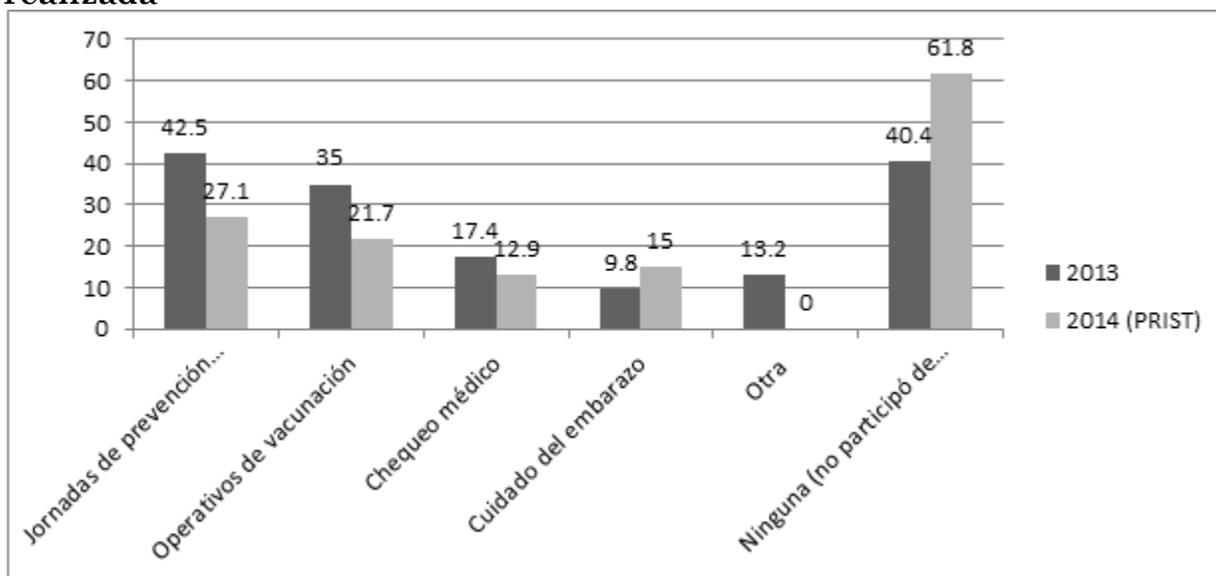
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Figura 10. Beneficiarios del PRIST que aprendieron oficio o una ocupación que antes no sabía



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Figura 11. Beneficiarios del PRIST según tipo de actividades de salud realizada



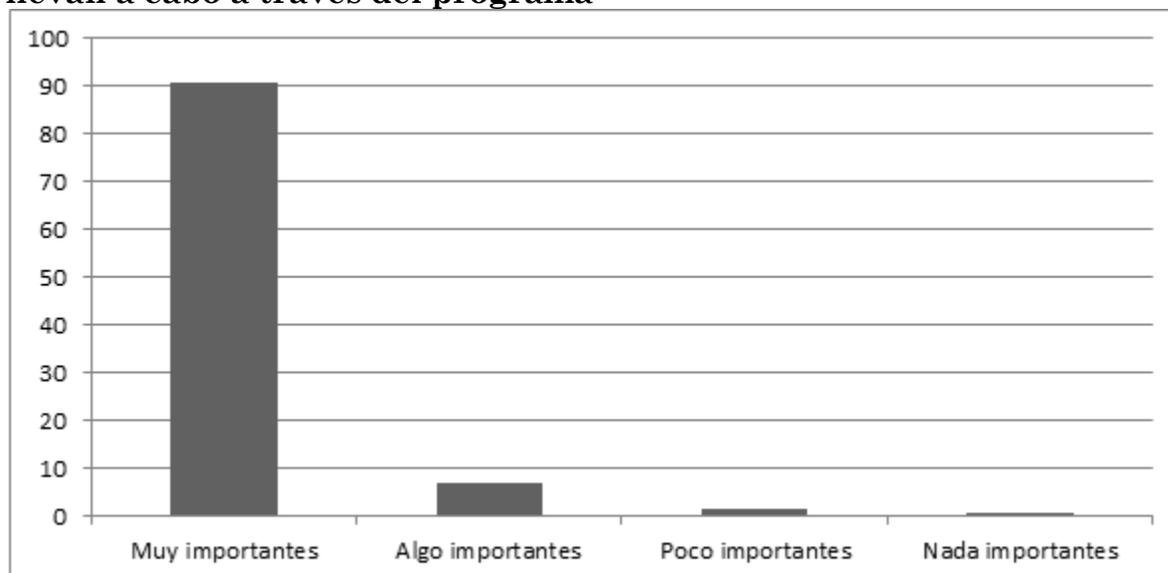
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

-Respuesta de los beneficiarios:

La respuesta de los beneficiarios al PRIST también ha sido positiva. Como la figura 12 muestra, sólo una pequeña fracción de los trabajadores del PRIST han dicho que las obras que se llevan a cabo son poco o nada importantes, mientras que

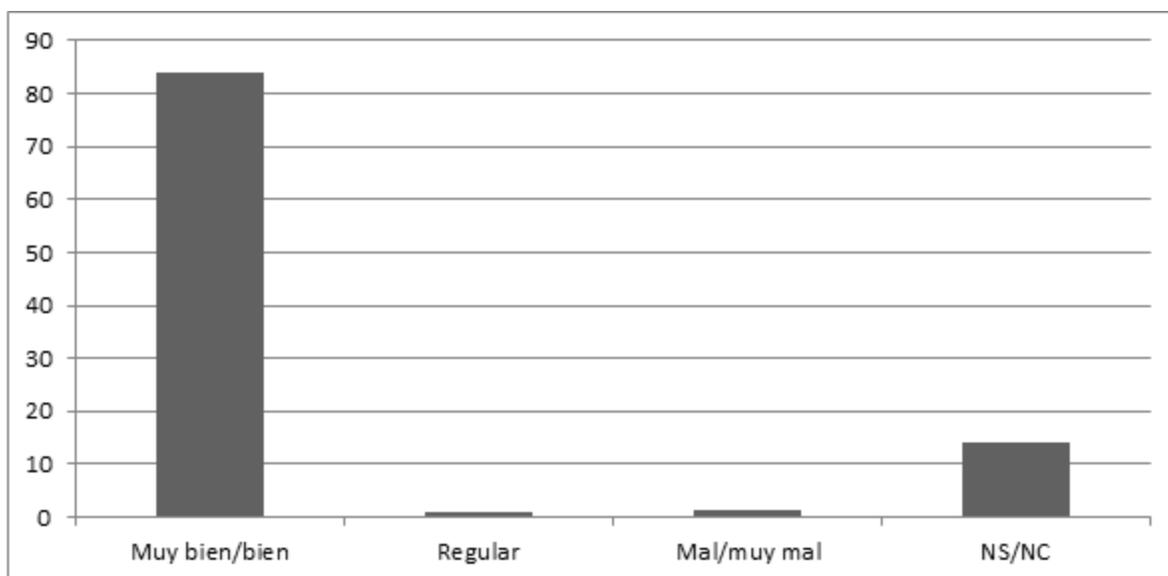
casi el 98 por ciento considera que las mismas son importantes o muy importantes. Cuando se les preguntó cómo se sienten en la cooperativa, la mayoría (más del 80 por ciento) respondió bien o muy bien en lugar de regular o mal (Figura 13). Cuando se les preguntó que preferirían hacer como parte del PRIST, la mayoría de las personas afirmó que les gustaría desarrollar actividades comunitarias en salud y educación, y especialmente, acceder a capacitaciones en cocina, gastronomía y/o repostería (Figura 14). Tanto las capacitaciones recibidas, como las actividades sanitarias y recreativas/culturales que se realizan en el marco del programa, son evaluadas muy positivamente por los trabajadores cooperativistas (Figuras 15, 16 y 17).

Figura 12. Evaluación por parte de los beneficiarios de las obras que se llevan a cabo a través del programa



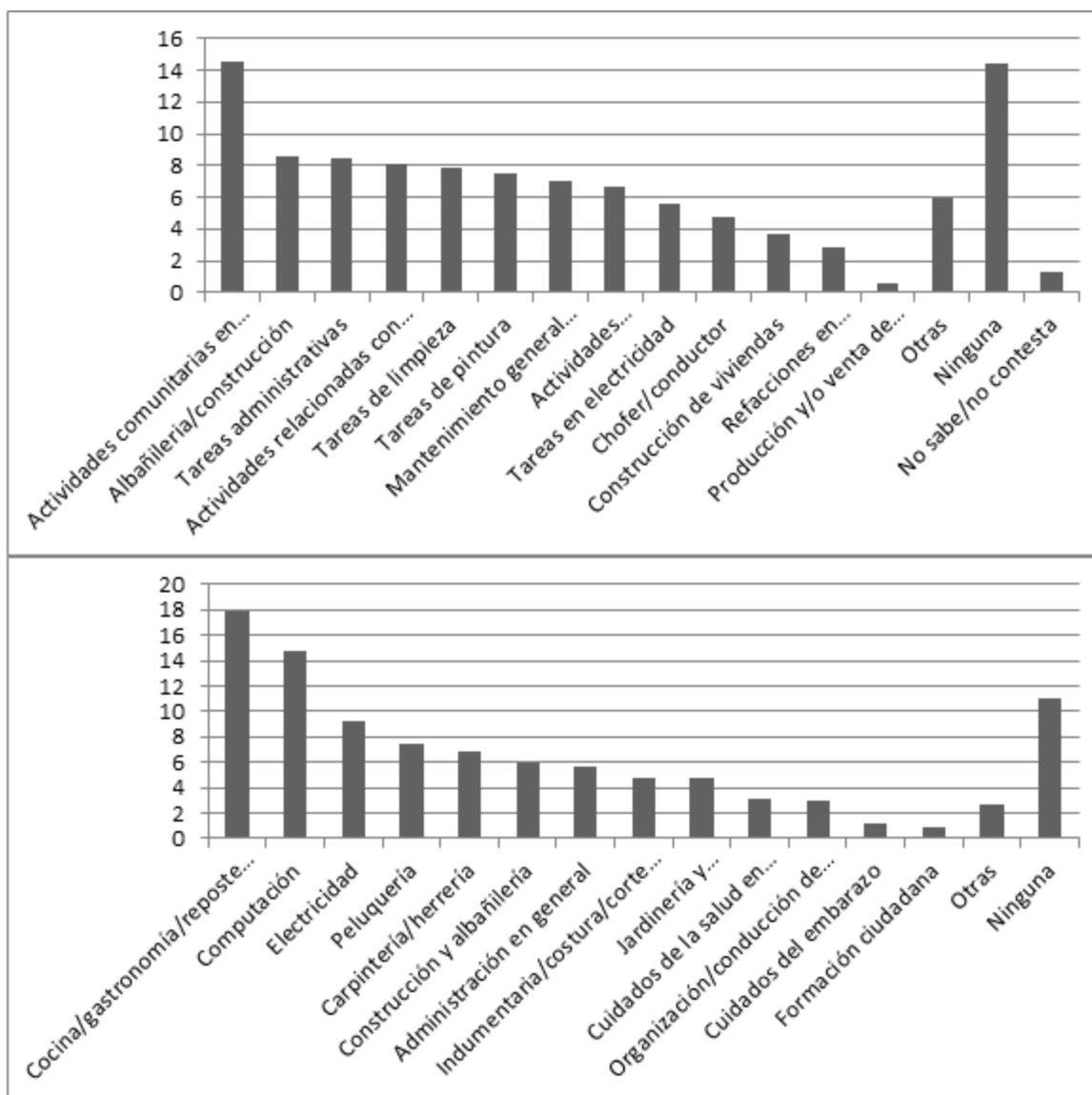
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Figura 13. ¿Cómo se siente en la cooperativa? (pregunta abierta re-categorizada)



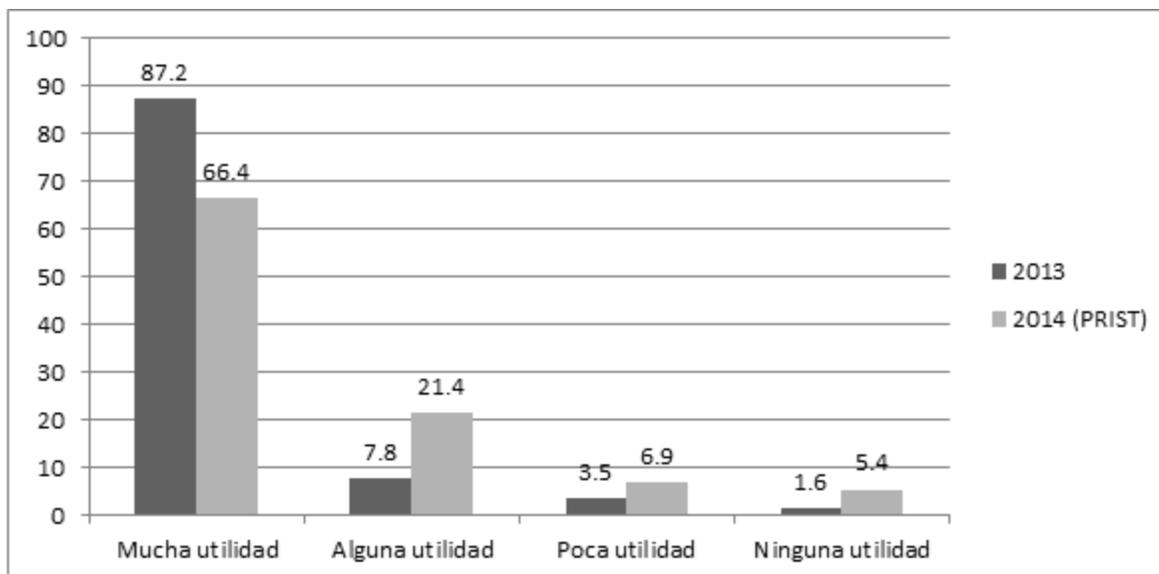
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Figura 14. Actividades y capacitaciones que los beneficiarios desearían realizar como parte del programa (opciones de respuesta múltiple)



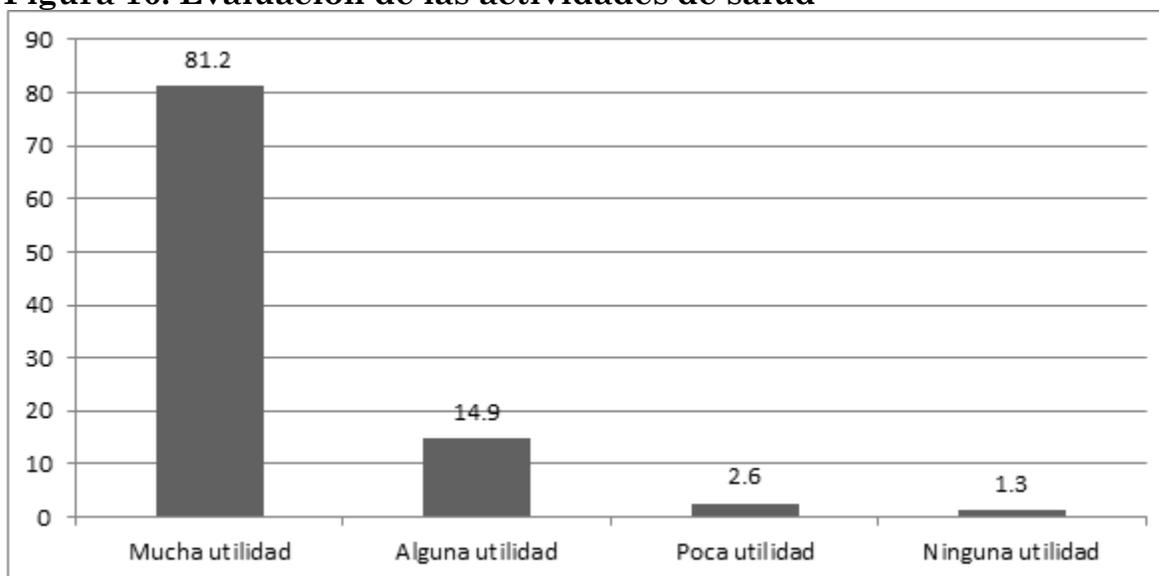
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Figura 15. Evaluación de las capacitaciones recibidas



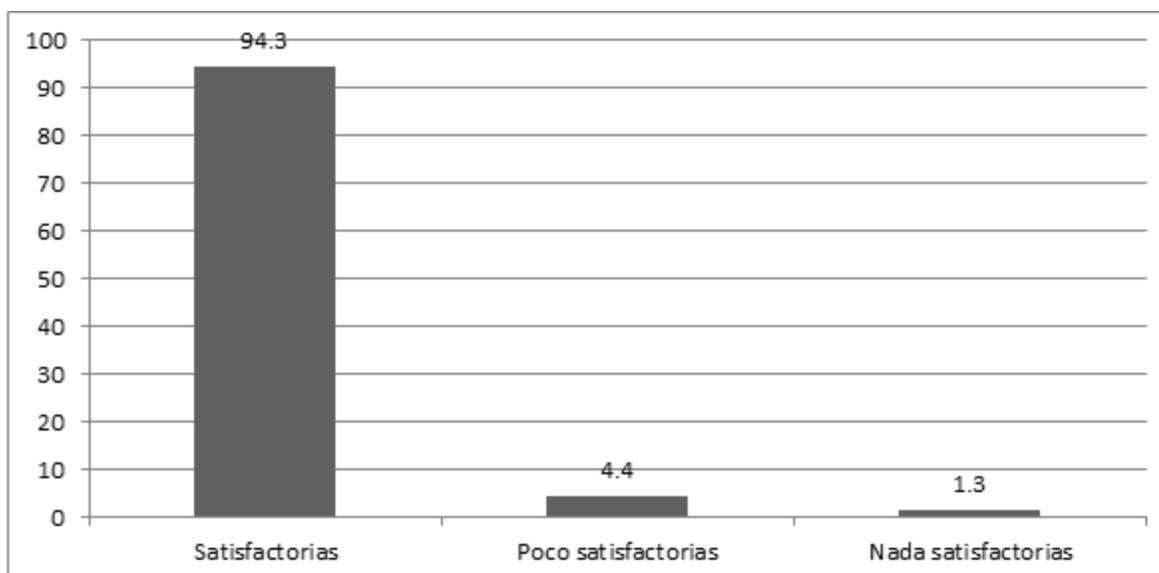
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Figura 16. Evaluación de las actividades de salud



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Figura 17. Evaluación de las actividades recreativas/culturales



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

-Respuesta a críticas a los programas de creación directa de empleo

En los últimos años, algunos economistas han realizado críticas al ELR. Pérez et al. (2006) argumentan que el ELR “no es sino otro nombre para el desempleo”. Cibils y Lo Vuolo (2004), han sostenido que el ELR “generaría pérdidas en el ejercicio de la autonomía individual”. Estos autores también afirmaron que el ELR “podría contratar un nivel de empleo mayor al compatible con el pleno uso de recursos productivos” generando déficits insostenibles, y como el gobierno argentino “estaría acotado en su selección de tasas de interés para los bonos que ofrecería”, el endeudamiento podría volverse explosivo. Pérez et al. (2006) advierten sobre “un problema central que la propuesta ELR ignora: la funcionalidad del desempleo al desarrollo de la economía capitalista”. La desaparición de la función disciplinaria del desempleo “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 ELR”. Cibils y Lo Vuolo (2004) han sostenido, por ejemplo, que: si los “empleos son de muy baja productividad, el programa deja de ser uno de empleo para transformarse en uno asistencial de tipo *workfare* y la reinserción al sector

privado sería muy dudosa”¹⁴⁰; “existen serias dudas sobre la capacidad técnica de la burocracia estatal para administrar programas de este tipo”; “las características de los empleos los vuelve muy particulares y difíciles de poner a disposición de la población”. Pérez et al. (2006) ponen el énfasis en el hecho de que el ELR “incrementaría el nivel de consumo agregado y tendería a reducir las exportaciones e incrementar las importaciones, deteriorando el balance comercial”, lo cual resultaría en presiones hacia la depreciación de la moneda. Tanto estos autores como Cibils y Lo Vuolo (2004) enumeran una serie de mecanismos a través de los cuales el ELR aceleraría la inflación. En contraste, en Mario (2014a; 2014b), como así también a lo largo del presente trabajo, hemos destacado los beneficios del ELR. Si bien el PRIST de hecho tiene algunos problemas de diseño, y por lo tanto deberían introducirse una serie de modificaciones al mismo, creemos que el programa nos permite evaluar la validez de algunas de las críticas al ELR¹⁴¹.

La experiencia del PRIST muestra que un programa puede ser implementado rápidamente sin mayores problemas. Como se ha mencionado más arriba, a más de cinco años de su implementación, el programa emplea a casi 300 mil trabajadores. El PRIST muestra que las personas se presentarán a trabajar aún a salarios bajos. Las encuestas de participantes del programa muestran que ellos quieren trabajar y están satisfechos con el programa. Las personas quieren participar y hacer una contribución a la sociedad. Obviamente, ellos no ven al programa como “afectando su autonomía individual” o “desempleo por otro nombre”.

-El PRIST empodera: administración y el significado del trabajo

¹⁴⁰ La mayoría de los países han tenido experiencia con dos tipos diferentes de programas de apoyo de ingresos, que podemos denominar “*workfare*” y “*fair work*”. Rose (2000:2) explica la distinción: “*Workfare* es vergonzoso y estigmatizante, programas obligatorios para los pobres “indignos” para hacerlos probar que no están “eludiendo el trabajo”, y para por lo tanto terminar con la “dependencia de la asistencia”; *fair work* abarca programas voluntarios para los pobres “merecedores” que se volvieron desempleados debido a recesiones, depresiones, automatización, y desastres naturales, i.e., “por causas ajenas a su propia voluntad.”.

¹⁴¹ Este párrafo resume las discusiones respecto de la factibilidad de la implementación de un ELR en la Argentina, analizadas en detalle en el capítulo 4.

La experiencia del PRIST muestra que un programa ELR puede estar en funcionamiento en un período de tiempo muy corto. Hay otras lecciones que podemos aprender del PRIST. El programa ha permitido que los gobiernos locales y municipales quienes están más familiarizados con las necesidades económicas de sus comunidades administren el programa. Además, ha reconocido ciertos tipos de actividades como socialmente útiles, ayudando así a redefinir el significado del trabajo.

El programa nació vía decreto presidencial en agosto de 2009 durante la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner¹⁴². Las personas que estaban listas, querían y podían trabajar, y que cumplían las condiciones de elegibilidad podían inscribirse durante un cierto período, y, posteriormente, en base a los puestos disponibles (y los criterios de priorización), se comunicaban los resultados del proceso de selección.

Una característica clave del programa es su modelo descentralizado. El diseño institucional del PRIST incluye tres socios principales. Primero, existen instituciones nacionales que proveen las orientaciones generales para la organización y ejecución del programa¹⁴³. Se trata básicamente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y, en particular, la unidad ejecutora del PRIST – concretamente, la Subsecretaría de Organización de Ingresos Sociales-. En segundo lugar, existen los entes ejecutores, las organizaciones que administran y ejecutan el programa. Estos incluyen varias organizaciones gubernamentales (municipios y provincias), y no gubernamentales sin fines de lucro (cooperativas, federaciones y

¹⁴² Decreto N°3182/09-Creación del Programa Ingreso Social con Trabajo.

¹⁴³ El gobierno nacional provee el financiamiento, las directrices generales para la ejecución de los proyectos de trabajo, y algunos servicios auxiliares para gestionar el programa. Tales servicios incluyen el mantenimiento de un registro nacional de beneficiarios del programa, así como bases de datos que siguen todos los proyectos que han sido propuestos, aprobados, denegados y completados. Nótese, sin embargo, que las bases de microdatos a partir de la cual se elaboran los distintos informes del Ministerio de Desarrollo Social no están disponibles al público, reduciendo la transparencia y dando lugar a cuestionamientos acerca de casos de corrupción. Por ejemplo, un paso adelante en este sentido sería que la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), elaborada trimestralmente por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), identificara a los beneficiarios del programa, como lo hacía, en su momento, con el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados.

mutuales) vinculadas al programa a través del INAES (Instituto Nacional de Economía Social). Y finalmente se encuentran los beneficiarios del programa –los trabajadores cooperativistas-.

El programa es organizado y ejecutado como sigue. El Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Unidad Ejecutora del PRIST, informa y aconseja a los entes ejecutores acerca de los puestos de trabajo disponibles en cada territorio –en base al distribuidor, y en general sobre todos los aspectos del programa.

Los entes ejecutores hacen un diagnóstico de la comunidad, identificando necesidades sociales y recursos disponibles. La Unidad Ejecutora del PRIST informa a las organizaciones gubernamentales o no gubernamentales sin fines de lucro de la posibilidad de desarrollar proyectos/actividades que requieren la participación de cooperativas, es decir, las beneficiarias del programa. Luego del diagnóstico de las necesidades de la comunidad, varias organizaciones (los entes ejecutores) diseñan propuestas de proyectos o actividades que son luego presentadas a la Unidad Ejecutora. La Unidad Ejecutora evalúa las propuestas presentadas y decide acerca de si deberían ser aceptadas o rechazadas.

El Ministerio de Desarrollo informa a los Entes Ejecutores de la aprobación o el rechazo de sus propuestas y, en el primer caso, asigna los beneficiarios participantes. Específicamente, se abre un período de inscripción durante el cual quienes deseen participar deben presentar declaraciones juradas, las cuales son cruzadas con información de SINTyS y AFIP y, en caso de cumplir los criterios de elegibilidad, son dados de alta. Luego, se conforman las cooperativas, las cuales se inscriben en el INAES y obtienen su CUIT en AFIP. Finalmente, se firma un convenio marco y otro específico con las actividades a realizar entre la cooperativa y el ente ejecutor, momento a partir del cual comienzan las correspondientes actividades. El Ministerio de Desarrollo supervisa la terminación de tareas y evalúa el resultado de los proyectos que están siendo ejecutados. Para esto, los entes ejecutores deben informar mensualmente al Ministerio acerca de la marcha de los proyectos –incluyendo información respecto de asistencias/inasistencias-, en tanto que el monitoreo y evaluación del PRIST está a cargo de SIEMPRO (Sistema de

Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales) y universidades nacionales.

Hay varias características clave de este diseño que merecen ser enfatizadas. Primero la autoridad central sólo provee las orientaciones generales del programa. Segundo, los distintos entes ejecutores que están más familiarizados con las necesidades específicas son que administran efectivamente el programa. Tercero, los proyectos están bien dirigidos a las necesidades y son llevados a cabo por: organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro o agencias gubernamentales, que ya existen y operan en estas localidades; y/o, por cooperativas constituidas específicamente en el marco del programa. Cuarto, el empleo en el sector público prepara a los beneficiarios para emplearse en el sector privado, en la medida en que les brinda educación y capacitación en el trabajo. El programa provee un pool visible de trabajadores empleables para potenciales empleadores. Además, al garantizar acceso de los trabajadores al Monotributo Social, el programa garantiza el acceso a una obra social y a un adicional por hijo (AUH), contribuyendo al establecimiento de un piso de condiciones laborales “mínimas” –al menos para los que acceden al programa-. En el mismo sentido, el cobro por tarjeta bancaria personal es un aspecto que favorece la transparencia del PRIST. Cuando los empleadores privados contratan de este pool de empleados, están obligados a (al menos) igualar las condiciones laborales de las que éstos gozan en el programa.

Una ventaja de los programas de ingreso ciudadano, que es usualmente enfatizada, es su simplicidad y transparencia administrativa (Clark, 2003). Si bien estamos de acuerdo en que los programas ELR involucran una administración mucho más compleja, la experiencia del PRIST muestra que la administración y supervisión de proyectos pueden ser significativamente simplificadas y transparentadas. En el caso del PRIST, la administración efectiva del programa, sin embargo, es principalmente llevada a cabo por los entes ejecutores. Estos son responsables de evaluar las necesidades urgentes y los recursos disponibles de sus comunidades y, sobre esta base, proponer proyectos y actividades. Para aquellos

proyectos que han sido aprobados, el ente ejecutor contacta a los beneficiarios del programa informándoles de la disponibilidad, tiempo y lugar de trabajo.

Además, al remunerar actividades que previamente habían sido en su mayoría trabajo no remunerado y, por lo tanto, reconocerlas como socialmente útiles, el PRIST ha contribuido a redefinir (ampliar) el significado del trabajo. Por ejemplo, en el pasado, algunas personas han llevado a cabo algunas de las actividades que hoy se enmarcan en el programa de un modo puramente voluntario; ahora el programa PRIST permite que estas sean actividades remuneradas. Muchas otras actividades que podrían no estar en el ámbito de las firmas con fines de lucro, como la limpieza ambiental, son también parte de estos empleos financiados por el gobierno. La experiencia del PRIST muestra que la mayoría de los proyectos son exitosamente completados.

Estos no son proyectos de “trabajo forzoso” de “cavar pozos” como la mayoría de los críticos sostienen. Los proyectos proveen beneficios reales a la comunidad. Debe destacarse nuevamente que los beneficiarios son inscriptos como monotributistas sociales y, como tales, acceden a una obra social (servicios de salud) y realizan aportes al sistema de jubilaciones y pensiones, al cual podrán acceder al alcanzar la edad de retiro; además, teniendo en cuenta que el programa es compatible con la AUH, los hijos de los participantes del PRIST tienen derecho a acceder al sistema de asignaciones familiares.

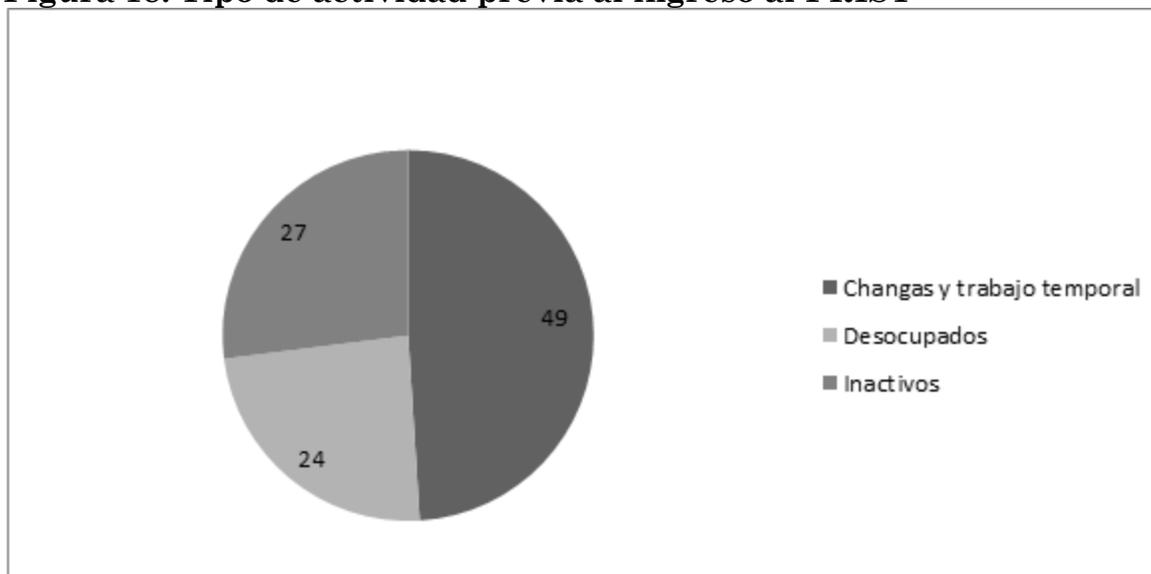
-Formalizando el mercado y reintegración de los trabajadores del PRIST en el sector privado

El PRIST provee alguna evidencia de que “formaliza” actividades subterráneas. Registrando a los trabajadores, brindándoles acceso a una obra social y un adicional por hijo, involucrándolos en capacitación y empleo, y asistiéndolos en el re-ingreso a los mercados del sector privado, el programa es capaz de mover a las personas del sector informal al sector formal. Las actividades económicas grises son lentamente eliminadas.

De acuerdo con datos del primer semestre de 2011, casi la mitad de los trabajadores del PRIST realizaban changas y trabajo temporario antes de incorporarse al programa; la otra mitad se dividía, prácticamente en proporciones iguales, entre desocupados e inactivos (Figura 18). De los que antes de ingresar al PRIST se encontraban desempleados, la mayoría (47 por ciento) lo estaba hacia no más de seis meses. Sin embargo, casi el 30 por ciento, eran desempleados de más largo plazo, es decir, se encontraban desocupados hacía más un año (Figura 19). En tanto, del grupo que previo al ingreso al PRIST se encontraban en la inactividad, la mayoría (51 por ciento) se hallaba en esa condición hacía más de cinco años, lo cual evidencia que se trataba, en realidad, de desempleados “ocultos” (y de largo plazo).

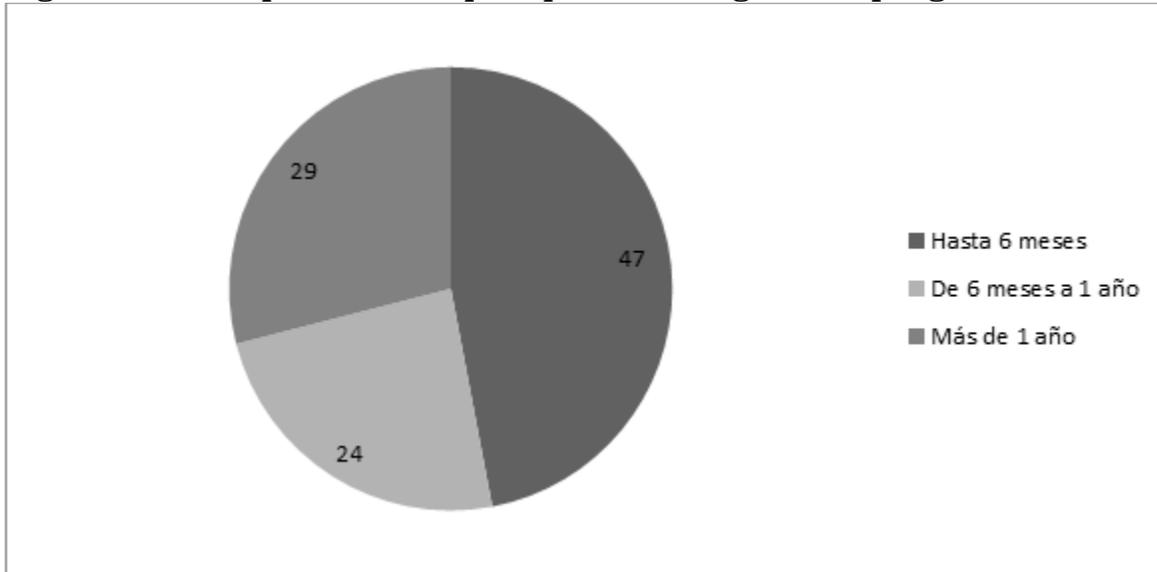
Respecto de la (re) inserción de los trabajadores del PRIST en el mercado laboral privado, de acuerdo con datos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación de 2013, casi 36 mil personas que pasaron por el programa se encontraban en ese momento incluidas en empleo en blanco, jubiladas o pensionadas, con registro en las bases del Sistema Nacional Tributario y Social (SINTyS). Por ende, al menos en alguna medida, el PRIST ha sido capaz de re-integrar a sus trabajadores en las actividades del sector privado.

Figura 18. Tipo de actividad previa al ingreso al PRIST



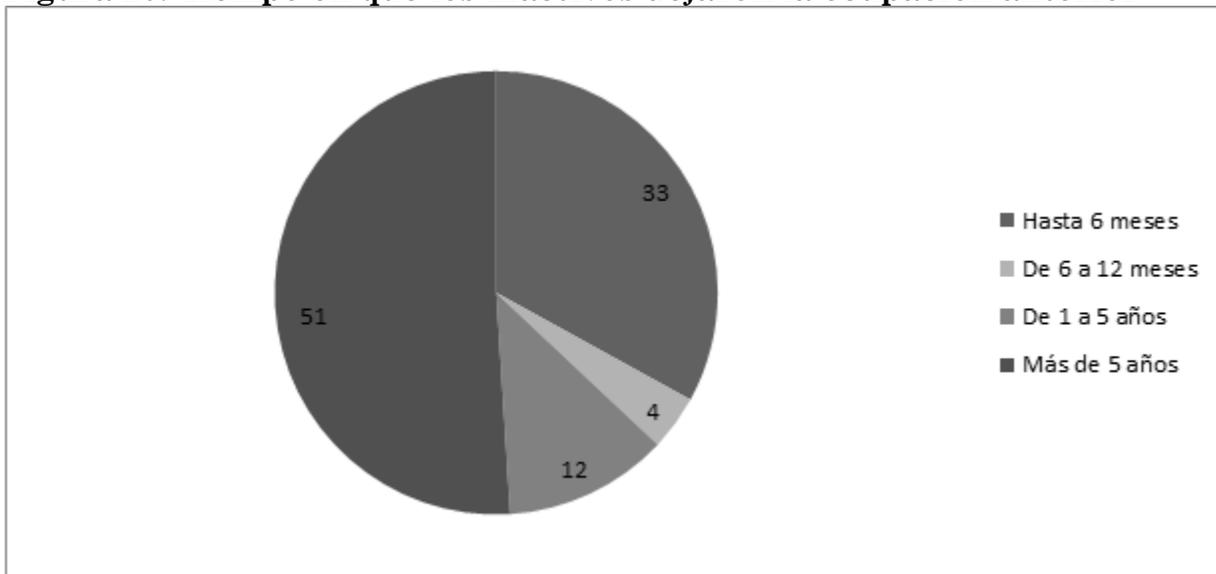
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Figura 19. Tiempo de desempleo previo al ingreso al programa



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Figura 20. Tiempo en que los inactivos dejaron la ocupación anterior



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

7.5 ¿En qué medida es el PRIST un programa de empleador de última instancia?

Los gobiernos nacionales con control soberano de sus monedas pueden proveer el financiamiento para un programa que garantice un trabajo a todo el que esté listo, quiera y pueda emplearse (ver el capítulo 3 para más detalles). Tcherneva y Wray (2005b) exponen una serie de características que, como mínimo, el Empleador de Última Instancia debería evidenciar:

1. El ELR ofrece una demanda de trabajo infinitamente elástica
2. El ELR contrata desde abajo
3. El ELR opera con mercados laborales flexibles y crea un pool de trabajo empleable
4. El ELR paga un salario fijo
5. El ELR mantiene y mejora el capital humano
6. Los empleados del ELR hacen trabajos útiles

Estas seis características, si bien no resuelven todas las preguntas que pueden surgir respecto del diseño y la implementación del programa, brindan una suerte de propiedades de mínima que el empleador de última instancia debería satisfacer. A continuación examinamos comparativamente el PRIST y el modelo teórico del ELR.

El programa de creación directa de empleo Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja tiene muchas características institucionales, que podrían potencialmente hacerlo un verdadero programa de empleador de última instancia (Tabla 7). Sin embargo, es todavía un programa de empleo parcial y por ende, en su estado actual, no se beneficia de todas las características deseables del ELR. Es claro que el PRIST no ha eliminado el desempleo. Además, es difícil evaluar sus características anti-inflacionarias, no es claro que el programa tenga un mecanismo de stock amortiguador contra-cíclico poderoso. Es posible sin embargo ver que provee un marco institucional que puede ser mejorado aún más y elaborado para lograr los resultados deseados. En suma, hasta que el programa deje de limitar la entrada (ya sea por criterios de elegibilidad o por períodos de inscripción), y elimine las condicionalidades, no puede ser considerado un verdadero empleador de última instancia.

Tabla 7. ¿Es el PRIST un programa ELR?

Características Institucionales	ELR	PRIST
1. Demanda de trabajo infinitamente elástica	Si. No condicionalidades, no limitación de plazos	No. Tiene condicionalidades, criterios de elegibilidad y plazos de inscripción
2. Contrata desde abajo	Si	Si
3. Mercados laborales flexibles y pool de trabajo empleable	Si	No. No parecen haber flujos significativos entre el programa y el sector privado; además, el tamaño del pool es demasiado reducido como para amortiguar las variaciones del precio del stock (trabajo “ordinario”)
4. Salario vital fijo (exógeno)	Si	Si.
5. Mejora el capital humano	Si	Si. Pero el componente de capacitación y educación es todavía pequeño en relación a las necesidades
6. Actividades útiles	Si	Si

Fuente: elaboración propia

7.6 Discusiones en torno al PRIST: ¿economía social o empleo público?

Hemos revisado la literatura acerca del PRIST, así como también resultados de encuestas a participantes del programa. En esta sección proveemos una evaluación de los éxitos y problemas del programa.

De acuerdo con las evaluaciones del Ministerio de Desarrollo Social (MDS, 2011, 2014a, y/o 2014b), el programa ha sido muy exitoso en alcanzar un número de objetivos. Primero, el gasto del programa está bien focalizado en la población objetivo –personas en edad laboral que viven en hogares sin ingresos formales- y es favorablemente recibido por sus beneficiarios. Segundo, el programa ha provisto servicios necesitados y pequeños proyectos de infraestructura en comunidades

pobres, con la mayoría de los proyectos exitosamente completados. Es decir que a través del PRIST se llevan a cabo actividades útiles que sirven a comunidades destituidas. Tercero, el programa ha incrementado el ingreso de los hogares beneficiarios, contribuyendo a la reducción de la pobreza y la indigencia.

Neffa y López (2012:99-101) destacan el progreso sensible que implicó la bancarización de los beneficios lo cual permitió reducir las prácticas clientelares que tenían lugar durante las primeras etapas de implementación del PRIST. Los autores caracterizan al PRIST como de “carácter cuasi universal” y sostienen que se trata de una política activa, que vincula a los municipios con el “empleador de última instancia (el Ministerio de Desarrollo Social)”. En esta línea, afirman que el programa constituye un cambio de tipo cualitativo, con dimensiones territoriales, educativas, y relacionadas con el carácter colectivo del trabajo. Los desocupados de los barrios más desventajados son priorizados a la hora de la incorporación al programa. El PRIST contribuye a la terminalidad educativa, a través del plan FINES, lo cual mitiga uno de los principales mecanismos de exclusión del mercado laboral, esto es, la falta de credenciales educativas. Además, señalan que el PRIST creó las condiciones para fortalecer la dimensión colectiva del trabajo.

Creemos, también, que la experiencia del PRIST ha demostrado algunas características beneficiosas de los programas de creación de empleo. El modelo del PRIST resuelve (parcialmente, en la medida en que no es universal) la irracionalidad de las economías monetarias modernas (capitalistas) en las que existen simultáneamente necesidades sociales insatisfechas junto con personas involuntariamente desempleadas, esto es, que desean trabajar y no pueden hacerlo. En términos simples, hace que los desempleados trabajen en satisfacer necesidades locales de las comunidades. Es decir, produce bienes y servicios socialmente útiles evitando, en alguna medida, la sub-utilización de recursos (trabajo en este caso) y por ende incrementando la eficiencia económica. Teniendo en cuenta que el desempleo es también –además de un problema económico- un problema social, el PRIST brinda ingresos a los hogares a través del trabajo y, así, contribuye a combatir la pobreza. Se trata, no obstante, de trabajo cuyo significado es ampliado,

es decir, no se limita a las actividades rentables para las firmas privadas. Tercero, brinda un estándar mínimo de condiciones laborales (al menos para los que acceden al programa), que el sector privado debe al menos igualar –y así contribuye a luchar contra la informalidad y la precarización. Cuarto, el PRIST muestra cómo un programa financiado por el gobierno nacional (que como tiene una moneda soberana entonces no tiene restricción financiera, ver el capítulo 3) puede ser administrado localmente con fuerte participación de instituciones sin fines de lucro y no gubernamentales –que conocen más las necesidades regionales.

Por supuesto que hay desafíos por delante. Casi todos los problemas del PRIST surgen, más o menos directamente, del hecho de no ser universal -no garantizar una demanda de trabajo infinitamente elástica al salario básico/mínimo.

Si bien los beneficiarios reportan satisfacción con el programa, hay denuncias de favoritismo y algunos investigadores han hecho críticas del diseño del programa. “Pero ese clientelismo no es sólo resultado del mal comportamiento de algunos funcionarios” (Lo Vuolo, 2010:18). El programa está diseñado para limitar la entrada a aquellos que califican y se inscriben durante un período determinado, aunque algunos que no cumplieron los plazos fueron agregados. Se dice que esto ha resultado en algunos casos de discriminación ya que fue negado el acceso a potenciales participantes aun cuando estos cumplieran los requerimientos del programa –y hubieran cumplido también los plazos de inscripción-. La entrada limitada impide que el programa reduzca más la pobreza. Además de la aparente incapacidad del programa para reducir significativamente las tasas de pobreza, el PRIST tampoco ha sido exitoso en reducir las tasas de desempleo y sub-empleo a niveles deseables. La principal razón es, al igual que en el caso de la pobreza, la limitación a la entrada que implican las reglas operativas del programa. Por ende, es probable que el PRIST tenga que expandirse para producir una caída considerable en las mediciones de desempleo y sub-empleo. Esto podría lograrse relajando reglas de modo que puedan crearse más empleos que los establecidos en las distintas etapas del “distribuidor”. Más generalmente, si el programa fuera más allá de los criterios de elegibilidad y dejara de lado las condicionalidades, podría

proveer empleo a todos los que quisieran trabajar al salario básico. Por supuesto, si la entrada al programa no estuviera restringida de acuerdo al distribuidor, es probable que muchas más personas ingresen al PRIST. Esto proveería un ingreso familiar mínimo de casi 6500 pesos (para una familia con dos hijos, incluyendo la AUH), reduciendo sustancialmente (incluso, probablemente, erradicando) la pobreza. Si el programa se ampliara más allá de las personas sin ingresos formales en el grupo familiar (o incluso si se extendiera efectivamente a todos los que cumplen las condiciones de elegibilidad), la participación crecería, casi con seguridad, mucho más allá de los actuales 300 mil beneficiarios. La tasa de desempleo caería mucho más, así como la tasa de pobreza. Dado que muchos participantes –especialmente las mujeres- no tienen experiencia previa en el mercado laboral formal, la probabilidad de que encuentren trabajo fuera del PRIST (en condiciones similares) es bastante baja -al respecto, ver el capítulo 2-¹⁴⁴. La limitación de la entrada parece ser una característica central del programa en un intento por restringir el gasto del gobierno federal; sin embargo, ha llevado, posiblemente, a algunas instancias de favoritismo y corrupción.

En el documento en el que se explica el distribuidor del PRIST (MDS, 2010) puede leerse:

al iniciar el camino de definiciones en el marco del Programa de Ingreso Social con Trabajo, se asumieron primeras instancias de labor con los datos “duros”, estadísticas disponibles, que nos permitieran generar un primer estudio que sostuviera criterios objetivos de distribución de puestos de trabajo a crear (MDS, 2010:6).

Sin embargo, luego de describir los criterios “objetivos” del distribuidor, se sostiene: “Entendemos un posible desvío admisible (superior o inferior) de alrededor del 20 % para cada caso, proveniente de la movilidad interna de la población” (MDS, 2010:12). Es decir que se establece un distribuidor supuestamente en base a criterios “objetivos” para después decir que los resultados del mismo pueden variar en +/- 20 por ciento Pero, entonces, ¿para qué hacer el distribuidor en un primer

¹⁴⁴ Si bien, como aclaramos a lo largo de todo el trabajo, es imposible saber con certeza cuántas personas participarían del ELR, en el capítulo 6 brindamos nuestras estimaciones. El desempleo se eliminaría y, en la versión simulada, la pobreza -al menos aquella debida a la situación de las personas en edad laboral- también.

momento?¹⁴⁵. En esta misma línea, decidir los territorios a los que debe llegar el programa en función de la “capacidad de gestión y/o logística” no parece razonable en la medida en que probablemente exista una correlación negativa entre el grado de necesidades sociales y la capacidad de gestión –lo cual podría dar lugar a la paradójica conclusión de que hay que focalizar el programa en regiones relativamente menos necesitadas en base a los criterios “objetivos”. Estos criterios objetivos merecen un comentario aparte. En primer lugar, el distribuidor se basa en la población con NBI del año 2001, es decir, ocho años antes de la implementación del programa –y existiendo fuentes de información actualizadas como la EPH-. Además, se determina, en base a este indicador, que las regiones más necesitadas son NEA, NOA y Cuyo, región está última que muestra sólo 0,3 punto porcentual más de proporción de población de entre 18 y 64 años con NBI que la región Patagónica, encontrándose tanto Cuyo como ésta última por debajo del promedio nacional. Por lo tanto, no queda claro, entre otras cosas, cuál es el criterio para incluir a Cuyo y no a la región Patagónica. En segundo lugar, utilizar las tasas de desempleo y empleo como indicador de los problemas vinculados al mercado laboral presenta varias limitaciones –discutidas en detalle en el capítulo 2-. Brevemente, la tasa de desempleo no considera a la población que se encuentra fuera de la fuerza laboral que podría querer trabajar; y, la tasa de empleo es sensible a los cambios en la población total por lo que podría subir aún si cayera el nivel de ocupación (si la población cayera todavía más) o bajar aún si subiera el nivel de empleo (si la población aumentara todavía más). Más en general, el problema es establecer criterios de elegibilidad muy amplios (de acuerdo con la EPH del cuarto trimestre de

¹⁴⁵ Una cuestión no menor es que los resultados del distribuidor reportados en MDS (2010) no coinciden con los que se obtienen cuando se intenta replicar el procedimiento supuestamente aplicado por el MDS. A modo de ejemplo, consideremos los componentes cuatro y cinco del segundo momento del distribuidor Buenos Aires (Tabla 4). Supuestamente el componente cuatro debería representar el 80 por ciento del total de los puestos de trabajo a crearse en el segundo momento, dejando el 20 por ciento restante para el componente cinco (MDS, 2010:55). Este criterio no se refleja en los resultados del distribuidor (MDS, 2010:43-54). Además, como mencionamos en la sección 3, los resultados del distribuidor no coincidieron en su totalidad con la implementación efectiva del PRIST, tanto respecto de las provincias en las que se puso en marcha como en los porcentajes de puestos de trabajo creados en cada distrito. Todo esto no hace más que poner en cuestión el objetivo mismo del distribuidor.

2014, más de 3,5 millones de personas de entre 18 y 64 años cumplen los requisitos para acceder al programa, esto es, viven en hogares sin ingresos formales por ocupación, desocupación –seguro de desempleo-, o inactividad –jubilación o pensión- y tienen ingresos inferiores a 2000 pesos) y ofrecer un número de beneficios muy bajo respecto de la problemática que se pretende abordar. En otras palabras, este tipo de diseño que a pesar de pretender basarse en criterios objetivos se ve obligado a ser “flexible” (la incorporación termina dependiendo de entrevistas personales que desvirtúan el sentido mismo de basarse en criterios objetivos) abre la puerta para la discrecionalidad, el favoritismo, y, eventualmente, el clientelismo y hasta la corrupción en el otorgamiento de las políticas sociales.

De modo más importante, el hecho de que la cantidad de puestos de trabajo creados en el marco del programa sea muy reducida en comparación con la magnitud del problema que pretende abordar –el desempleo involuntario- impide que el PRIST tenga la característica de stock amortiguador contra-cíclico, clave en lo que hace a las virtudes de la propuesta teórica del empleador de última instancia en el mantenimiento del valor de la moneda. Dado el diseño actual del programa, podemos afirmar sin temor a exagerar, que el pool de empleados en el PRIST no es significativo para contra-restar las fluctuaciones del gasto agregado, propias del ciclo económico.

Algunos autores afirman que el PRIST implica una precarización del empleo público, ya que reemplazaría actividades que deberían realizarse de todos modos por empleo peor remunerado. Lo Vuolo (2010:13) sostiene que: “La experiencia indica que es muy difícil diferenciar tareas entre este tipo de programas y las que se realizan con contratos públicos habituales. Estos programas suelen ser un instrumento para que el Estado contrate empleo público de forma más precaria”. Esto no nos parece algo negativo, siempre que el empleo del programa no caiga por debajo del nivel “mínimo” en lo que hace a condiciones de trabajo. Nuevamente, el programa establece las condiciones mínimas, básicas de empleo para el conjunto de la economía. Que eso sea precario o no depende de las condiciones que se establezcan. En particular, las condiciones del PRIST no parecen suficientes

(remuneración de 2600 pesos por mes más 233 pesos del monotributo social más un adicional por hijo –AUH- de 644 pesos por cada menor no superaría la línea de pobreza de 2409 pesos que calculamos para el adulto equivalente en el cuarto trimestre de 2014¹⁴⁶). El principal problema del programa es que no es universal, es decir, no se garantiza el derecho de acceder al PRIST a todo el que quiera trabajar en él. Respecto del reemplazo de las actividades de otros empleados públicos, esto forma parte del mecanismo de stock amortiguador de la propuesta teórica del empleador de última instancia. Por ejemplo, no nos parece un problema que un municipio reemplace los servicios de limpieza de espacios públicos realizados por una empresa privada (o por empleados públicos) con trabajadores del PRIST. En el peor de los casos, los trabajadores desplazados podrían incorporarse ellos mismos al programa –estas estrategias de minimización de costos no son específicas de la implementación del PRIST y están disponibles para todos los empleadores de la economía.

También se ha criticado el hecho de que las “cooperativas” del PRIST no son verdaderas cooperativas (Hilding Olhsson et al., 2012; Lo Vuolo, 2010; Millán et al., 2011). Al respecto, Lo Vuolo (2010:13) sostiene que: “Las llamadas cooperativas del programa Argentina Trabaja no pueden considerarse como tales”. Su conformación no es voluntaria, los cooperativistas no tienen el control de la gestión, ni deciden como distribuir el excedente (Lo Vuolo, 2010). En este punto, acordamos con la crítica: en todo caso podríamos discutir acerca de las distintas formas de cooperativas. Sin embargo, proponemos una estrategia más sencilla consistente en dejar de denominar cooperativas a los “grupos de trabajo” del PRIST, es decir, reservar el término para las empresas cooperativas que venden –o intentan vender- su producción. Lo que se necesita es que el ente ejecutor no tenga “fin de lucro” (los gobiernos locales cumplen esta condición): la producción del programa consiste en bienes y servicios públicos –sin precio-. Podrían incorporarse firmas que vendan la

¹⁴⁶ Para obtener el valor de la canasta básica total (que determina la línea de pobreza), ajustamos el costo de la misma reportado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en el cuarto trimestre de 2006, por la evolución del IPC San Luis entre ese momento y el cuarto trimestre de 2014.

producción hasta cubrir los costos no salariales (es decir, no tengan fin de lucro más allá de cubrir los costos de producción no salariales, un “ingreso” para la firma y el costo de depreciación del capital involucrado). Esto ayudaría a resolver los dos principales problemas de las firmas “sin fines de lucro”, propias de la economía social y solidaria, que llevan a cabo un sinnúmero de proyectos socialmente útiles (que satisfacen necesidades y resuelven problemas concretos de las comunidades): la falta de mano de obra y la falta de financiamiento. En cambio, no parece conveniente incluir firmas maximizadoras de ganancia en la medida en que se les estaría subsidiando la contratación de trabajadores. Podría incluso contemplarse un período para que las firmas del programa comenzaran a competir (vendiendo su producción) en el mercado privado durante el cual siguieran recibiendo el pago de los salarios por parte del PRIST, y luego del cual deberían decidir si volver a la situación “normal” del programa (producir bienes y servicios públicos) o incorporarse como firmas competidoras en el mercado privado (haciéndose cargo de los salarios de los trabajadores que saldrían, de ese modo, del programa).

Lo Vuolo (2010) afirma que las actividades del PRIST no son propias de la economía social, básicamente debido a dos motivos principales: la economía social no involucra obras públicas sino servicios intensivos en mano de obra; y, la economía social no está asociada a programas estatales. Para Lo Vuolo (2010:15), “...la economía social no se promueve realizando trabajos típicos de las obras y servicios públicos...Las actividades que son propias de la economía social son, por ejemplo, las vinculadas a los llamados servicios “relacionales” o “personales””. Sin embargo, las justificaciones de estas afirmaciones son bastante decepcionantes. Lo Vuolo (2010:15) afirma que “estas actividades [las obras y servicios públicos, AM] pueden ser parte de la economía social probado que no responden a un mero programa de la administración pública”. Es decir que aparentemente la economía social no incluye bienes y servicios (u obras) públicos vinculados a programas estatales, aunque no quedan claras las razones, incurriéndose en algo muy similar a un razonamiento circular –la economía social no es estatal porque generalmente no lo es-. Respecto del tipo de actividades, el PRIST debería incluir todo tipo de trabajo

socialmente útil, sea en obras públicas (por cierto, de mucha utilidad) o en servicios personales (intensivos en mano de obra). Si bien es necesario que la autoridad central priorice proyectos, en las circunstancias actuales (con casi 2 millones de trabajadores oficialmente desempleados al primer trimestre de 2018, guarismo que se obtiene al expandir los resultados de la EPH al total poblacional) no parece haber necesidad de elegir. Esto da por tierra con otra de las preocupaciones de los críticos del PRIST: "¿qué pasará con los trabajadores una vez que finalicen las obras?" (Lo Vuolo, 2010:13). La respuesta es simple: pasarán a otra actividad –sea una obra pública, un servicio personal, o cualquier otra actividad socialmente útil-. El punto es que siempre es posible pensar en cosas útiles para que hagan los trabajadores –más allá de la rentabilidad/productividad de la misma-. En todo caso, el programa podría ampliar –aún más- lo que se entiende por trabajo remunerando servicios personales intensivos en mano de obra, como, entre otros, el cuidado de personas (adultos mayores, niños, etc.).

De acuerdo con Lo Vuolo (2010),

La apelación del programa Argentina Trabaja a mecanismos de “auto-organización” de los propios subordinados no fomenta la solidaridad pública. Esto es así por dos razones. Por un lado, porque su carácter asistencial y el modo en que discrimina lo aproximan más a una relación propia de la caridad privada. Por otro lado, porque no construye instituciones públicas donde la solidaridad integre a toda la ciudadanía (propia de un acuerdo fiscal), sino que pretende que sean los propios beneficiarios los que se solidaricen entre sí para encontrar solución por sus propios medios a los problemas que enfrentan (Lo Vuolo, 2010:17).

Es decir que el PRIST no sería compatible con los principios de la economía solidaria. Esto es cierto en alguna medida –como no es universal, no institucionaliza la solidaridad y la reciprocidad-. Sin embargo, el programa tiene el potencial para garantizar un empleo a todo el que desee trabajar en las condiciones del PRIST y, de ese modo, institucionalizar la solidaridad (universalizar el derecho a acceder a un empleo). Esto tendría lugar en la medida en que se reconocería que la economía (y la sociedad) debe ocuparse de todos, más allá de la rentabilidad que generen o la productividad que tengan.

Según Lo Vuolo (2010),

Los espacios típicos del espacio de la economía social se promueven y deben complementarse con políticas de distribución de ingresos afines con la idea de “ingreso de participación” o “ingreso ciudadano”. Estas propuestas son más funcionales al reconocimiento del trabajo de las personas en ámbitos no mercantiles, facilitan la organización autónoma de las mismas para revalorizar actividades no reconocidas adecuadamente por el mercado y habilitan empleos en tiempos y condiciones adecuados a las necesidades diferentes de las personas. Así fortalecen los lazos comunitarios en el espacio local. (p. 16).

En la misma línea, Pérez y Féliz (2010) sostienen:

El debate de las múltiples aristas de esta propuesta [la del ingreso ciudadano, AM] puede a su vez 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 gente podría negarse a realizar trabajos en los cuales no sienta satisfacción en su realización). (Pérez y Féliz, 2010:54).

Sobre este punto, ya hemos argumentado en varias partes de este capítulo que la propuesta del empleador de última instancia y el propio PRIST también logran este propósito. Según Pérez y Féliz (2010:50), “Con este plan [el PRIST, AM] se afirma la idea de activación de las políticas sociales según la cual los beneficiarios de los programas deben realizar alguna contraprestación (un trabajo en este caso) a cambio del dinero que perciben”. Según los autores,

el desincentivo a trabajar y la pérdida de la cultura del trabajo ha sido utilizada para demorar la implementación de una propuesta tendiente a garantizar un ingreso básico a la población (o cierta parte de ella como los menores de 18 años o los ancianos) desvinculado de su participación en el mercado de trabajo. (Pérez y Féliz, 2010:52).

En esta línea, cuestionan la centralidad del empleo para garantizar un ingreso digno a la población, sobre la base de que el acceso a un puesto de trabajo ya no asegura la satisfacción de las necesidades básicas. Por lo tanto, proponen “avanzar en la transformación del sistema actual de derechos y prestaciones sociales ligadas al empleo hacia un sistema en el que la ciudadanía sea la base para tener garantizados esos derechos” (Pérez y Féliz, 2010:53). Con el ingreso básico, “al tener asegurado un mínimo nivel de ingresos que garantiza su reproducción- [los trabajadores, AM] ya no tendrían la “necesidad” de aceptar obligatoriamente cualquier trabajo” (Pérez y Féliz, 2010:54). Como discutimos con más detalle en el capítulo 5, la necesidad de una “contraprestación” (como ellos la denominan) como base de la política social/económica tiene que ver en realidad no con la justificación del gasto social (como los autores parecen sostener) sino con el control del valor de la

moneda. En este sentido, garantizar un ingreso incondicional a todos los ciudadanos de un monto suficiente para satisfacer sus necesidades (digamos igual a la canasta básica total) tampoco asegura la erradicación de la pobreza; más bien, sería un camino seguro a la aceleración de la inflación¹⁴⁷.

Indagando respecto de las causas por las que no se avanza en la aplicación de propuestas como la del ingreso ciudadano (o ingreso básico garantizado), Pérez y Félix (2010:53) sostienen que “su financiamiento haría necesaria una reforma tributaria que aumente los ingresos fiscales y garantice la solvencia inter-temporal de la medida”. Si bien podemos tomar al gasto público como discrecional, la recaudación impositiva depende en gran medida de la performance económica, de una forma pro-cíclica. El gobierno siempre puede decidir gastar más (aunque está políticamente restringido), y siempre puede decidir aumentar las tasas impositivas (de nuevo, dadas las restricciones políticas), pero no puede decidir cuánto va a recaudar porque aplicamos una tasa impositiva a variables como el ingreso y la riqueza que están fuera del control del gobierno. Y esto significa que el resultado fiscal no es realmente discrecional¹⁴⁸ (Wray, 2012).

En realidad, no hay nada inherentemente malo con los grandes déficits, porque todo el gasto público de naciones con control soberano sobre sus monedas es “financiado” mediante la creación de dinero. Los impuestos se requieren sólo para generar una demanda por este dinero; nunca son requeridos para “financiar” el gasto público (que ya ha ocurrido) (Wray, 1998)¹⁴⁹.

Como se desprende del enfoque de las finanzas funcionales, el temor al gasto deficitario por parte del gobierno es irracional y nunca debería permitirse que impidiera el gasto requerido para alcanzar el pleno empleo. Como vimos, esto no

¹⁴⁷ Ver Mitchell y Watts (2005), y Tcherneva y Wray (2005a) para una posición similar a la que expuse en el capítulo 5.

¹⁴⁸ En cuanto al sector externo, las exportaciones están fuera del control de una nación (son exógenas). Por el otro lado, las importaciones depende principalmente del ingreso doméstico, y son fuertemente pro-cíclicas. Por lo tanto, el resultado de la cuenta corriente es también, en gran parte, no discrecional.

¹⁴⁹ Hay salvedades necesarias a estas conclusiones para un caso, como el argentino, donde el gobierno ha emitido deuda denominada en moneda extranjera (ver el capítulo 4).

implica que los déficits no puedan ser demasiado grandes. Una vez que la economía está operando en condiciones de pleno empleo, cualquier incremento de la demanda agregada debe ser (puramente) inflacionario. La clave es comprender que el abandono de la convertibilidad ha –prácticamente- eliminado todas las barreras racionales al gasto deficitario como medio para contratar a todos los desempleados, a menos que se quiera usar a la desocupación como instrumento para alcanzar algún objetivo –por ejemplo, la estabilidad de precios-.

7.7 Conclusión

La experiencia del PRIST nos proporciona elementos para demostrar que un programa de creación de empleo puede ser diseñado tal que provea una –necesaria- red de seguridad social para las personas en edad laboral, y amplíe el significado del trabajo, sin consecuencias negativas para la moneda. Estos son objetivos altamente deseables compartidos tanto por los partidarios del Ingreso Ciudadano como por quienes abogan por colocar al estado como Empleador de Última Instancia. Muchas de las críticas al programa de Garantía de Empleo han demostrado ser falaces. Los participantes del PRIST dan la bienvenida a la posibilidad de trabajar; de hecho, ven a la participación como empoderadora, antes que como una “pérdida de la autonomía individual”. Pueden llevarse a cabo proyectos útiles que mejoran las condiciones de vida a nivel local. Aún con un programa de tamaño significativo que emplea a casi 300 mil personas, las comunidades aún no han experimentado problemas en hallar trabajo útil para los participantes.

El desempleo involuntario constituye un fenómeno permanente de las economías monetarias modernas –independientemente de la fase del ciclo económico, siempre hay personas dispuestas a trabajar al salario vigente que no pueden hacerlo-. Como señalamos anteriormente, el desempleo es un problema económico y social. El Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja provee una hoja de ruta para ocuparse de los problemas relacionados con el diseño y la implementación del

programa de empleador de última instancia. Creemos que el PRIST posee características institucionales que le permitirían potencialmente eliminar el desempleo involuntario en la Argentina, contribuyendo de manera crucial a la erradicación de la pobreza. Para ello, debería transformarse desde su fisonomía actual hasta ser un programa universal y permanente que garantice el derecho al trabajo a todo aquél que quiera emplearse bajo las condiciones del programa. Presumiblemente, esto significaría un aumento más que importante en la cantidad de beneficiarios y, consecuentemente, del costo –financiero- del programa. Por ello, será necesario trascender la mirada que el PRIST tiene en la actualidad respecto de las finanzas públicas –según la cual la progresión del programa se encuentra sujeta a la disponibilidad presupuestaria-, y adoptar el enfoque de las finanzas funcionales (Lerner, 1943). En pocas palabras, el resultado fiscal, es decir, el déficit, balance o superávit, no debe constituir un objetivo de política económica: déficits o superávits no aportan información útil sobre el éxito o fracaso de la política y, en ese sentido, constituyen datos contables inútiles; no son ni buenos ni malos. El resultado fiscal debe ser un instrumento o herramienta para alcanzar un determinado objetivo de política económica -el pleno empleo y el control de la inflación-. ¿Puede la economía argentina asegurar el pleno empleo y promover la sustentabilidad regional, manteniendo el valor de la moneda? El presente diseño institucional ofrece un punto de referencia a partir del cual hacer del PRIST un programa exitoso. El ELR es viable desde el punto de vista económico; todo lo que se requiere es voluntad política para introducir los cambios necesarios, que aseguren que todo él quiera vender su tiempo de trabajo pueda hacerlo.

Capítulo 8. Conclusiones

El objetivo de la tesis era analizar la viabilidad económica del programa de empleador de última instancia (ELR) en el caso específico de la economía argentina. Para ello, en el capítulo 2, mostramos que durante la expansión de la economía argentina en el período kirchnerista (más que) todos los empleos creados -en la población mayor de veinticuatro años de edad- fueron cubiertos por aquellos con, al menos, educación secundaria completa. Es decir que, en algún sentido, el verdadero "ejército industrial de reserva" no incluye a quienes no terminaron el secundario. Dicho de otro modo, los mercados laborales en la economía argentina se basan en un *buffer stock* "pequeño", de alrededor de 255 mil desempleados con secundario completo (junto con los factores que determinan el flujo de trabajadores que terminaron el secundario hacia la fuerza laboral) para estabilizar salarios y, por ende, precios. Lo que se requiere, por lo tanto, es incrementar la experiencia laboral y la formación de los que no terminaron el secundario de modo que cuando la demanda del sector privado sea lo suficientemente alta, haya una alternativa a la práctica actual de competir por los trabajadores más educados (contratación "desde abajo"), evitando así las presiones al alza de los salarios (propias de la contratación "desde arriba"). En pocas palabras, es necesario aumentar el stock de trabajadores disponibles para el sector privado para amortiguar los efectos del ciclo económico sobre salarios y precios.

A partir de estos hallazgos, en el capítulo 3 el análisis se centra en una opción de política en la que el gobierno asume el rol de empleador de última instancia, eliminando el desempleo involuntario, mientras controla el valor de la moneda, influyendo sobre el tamaño del pool de trabajo suplementario ELR propuesto. En general, se cree que el gasto deficitario para contratar trabajadores desempleados crearía dos problemas: financiamiento e inflación. El problema del financiamiento proviene de la ampliamente aceptada (y errónea) idea de que el gobierno debe poder financiarse para gastar. El riesgo inflacionario surge como consecuencia de no

comprender la capacidad del estado para fijar exógenamente un precio -y, por ende, el valor de la moneda-. Hasta que estas percepciones cambien, el déficit será considerado negativo en sí mismo y, lo que es peor, un pool de trabajadores desempleados será necesario para contener la inflación. Colocar al estado como empleador de última instancia no es una idea nueva. Las instituciones que impedían que esta política fuera viable y sostenible en el pasado reciente de nuestro país ya no existen. Si un gobierno impone un impuesto pagable en su propia moneda, es lógicamente absurdo que no gaste la cantidad que el sector privado desea ahorrar por encima de su obligación impositiva o, lo que es lo mismo, que no utilice el trabajo involuntariamente desempleado (que, por definición, está a la venta denominado en la moneda estatal) para ampliar la oferta de bienes y servicios públicos.

En el capítulo 4 discutimos las principales críticas al ELR respecto de su factibilidad -y deseabilidad- en el caso particular de la economía argentina. Argumentamos que un gobierno con una moneda propia y un tipo de cambio flotante no tiene restricciones financieras; siempre puede comprar todo aquello a la venta en su moneda y, por lo tanto, puede usar su presupuesto de modo funcional. No obstante, la ausencia de restricciones financieras no implica, en modo alguno, la ausencia de limitaciones. En particular, la implementación de un ELR en la economía argentina podría generar, *ceteris paribus*, presiones inflacionarias, ya sea a través de la demanda, los costos y/o la restricción externa. El argumento respecto de estas limitaciones es que, con un ELR, el desempleo ya no podría usarse ni como herramienta para luchar contra la inflación ni como instrumento para reducir la demanda de dólares y, de ese modo, estabilizar el tipo de cambio. Por supuesto, afirmar esto implica una redefinición -una ampliación- de lo que entendemos por trabajo. La idea central es simple: en la medida en que existan necesidades y/o deseos insatisfechos, siempre habrá trabajo socialmente útil por hacer.

En el capítulo 5 examinamos las ideas centrales detrás de la propuesta de ingreso ciudadano (IC). En primer lugar, brindamos algunas justificaciones para el IC desde una perspectiva de derechos. La libertad real implica la libertad formal pero no se

limita a ella; depende también de la disponibilidad de recursos que permitan hacer uso de esa libertad formal. Se trata, en definitiva, de contar no sólo con el derecho a ser libre –“hacer lo que se desea”- sino con los medios –la oportunidad- para serlo. A continuación, delineamos la manera en que la literatura del IC construye el problema de la inseguridad de ingresos que pretende resolver. La clave del argumento es que el empleo se considera un recurso escaso. La solución que se desprende de esta caracterización del problema es imponer un impuesto a la renta de empleo para “financiar” las transferencias de ingreso –el ingreso ciudadano-. El objetivo del ingreso ciudadano es proveer los medios para hacer uso de la libertad formal. Por eso, como mínimo, el nivel del ingreso ciudadano debería igualarse al de la línea de pobreza. Finalmente, examinamos los que creemos son las más relevantes limitaciones para una política de IC. La crítica al ingreso ciudadano no es, por lo tanto, de carácter moral o ético. Por el contrario, la crítica es eminentemente económica: en una economía monetaria es necesario generar incentivos a la participación en la fuerza laboral o, lo que es lo mismo, mecanismos –no solamente voluntarios- para que se produzcan los bienes y servicios que la moneda (el ingreso) pretende comprar.

En el capítulo 6 estimamos, por primera vez, los potenciales efectos económicos de un programa ELR sobre la economía argentina. Sin embargo, como hay incontables formas diferentes de diseñar un programa ELR, se debe ser cuidadoso al utilizar cualquier estimación *particular* de los efectos como un caso representativo. Más allá de estas posibles diferencias en el diseño del ELR, el aspecto clave (común a todo ELR) es que el programa asegura que la economía se ubique (permanentemente) en una posición de pleno empleo, independientemente del nivel de demanda agregada. De acuerdo con la simulación que presume un *buffer stock* de empleados que funciona correctamente, el ELR (1) eliminaría el desempleo involuntario de forma permanente, (2) al fijar un salario mínimo efectivo igual a la canasta básica total del adulto equivalente, permitiría erradicar la pobreza –al menos aquella originada en ingresos laborales insuficientes-, (3) si se combinara con una regla de cantidad para el gasto público no-ELR, la política podría influir sobre

el tamaño del pool de trabajadores ELR y, así, combatir la aceleración (o desaceleración) de la inflación respecto del target. Además, el ELR impediría que la restricción externa implique (como lo hace en la actualidad) la existencia de trabajadores involuntariamente desempleados.

El capítulo 8 analiza el Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST), de la línea de política social Argentina Trabaja, implementado en agosto de 2009. En primer lugar, describimos las transformaciones en materia de política social que tuvieron lugar durante la era kirchnerista enfatizando las circunstancias que condujeron a la puesta en marcha del programa bajo análisis. Luego, examinamos el diseño institucional del PRIST y evaluamos algunos datos provenientes del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) que permiten dar cuenta de la cantidad de beneficiarios, sus características, las actividades realizadas en el marco del programa, la valoración del PRIST por parte de los beneficiarios, y la relación entre la participación en el programa y la inserción en el mercado laboral. El PRIST constituye un programa de empleador de última instancia (ELR) parcial o limitado; en ese sentido, a continuación, comparamos las características de la propuesta teórica del ELR con las del PRIST. Finalmente, discutimos las principales críticas que la literatura ha realizado respecto del diseño y la implementación del programa. Usando la experiencia del PRIST, demostramos cómo el ELR puede generar empleo –y, por lo tanto, proveer un ingreso-. Además, la experiencia del PRIST demuestra que un programa de ELR puede contribuir a la redefinición del significado del trabajo, al reconocer que ciertas formas de trabajo, no reconocidas por el mercado privado, son socialmente útiles.

Es necesario trascender la –falsa- dicotomía que suele plantearse en el debate entre las garantías universales de ingreso y empleo. En todo caso, el empleador de última instancia demuestra cómo un ingreso de participación o mínimo cívico podría ser implementado. Todo sistema económico requiere que al menos una porción de la población trabaje de modo que se produzcan los bienes y servicios que determinan las condiciones de vida; la economía no puede descansar en un mecanismo de participación puramente voluntaria en el proceso de producción. Sin embargo, una

garantía de empleo junto con un ingreso básico para los jóvenes, adultos mayores, y discapacitados de todas las edades constituiría una síntesis entre ambas propuestas que haría posible ir más allá del falso debate ingreso versus trabajo, una alternativa de política a nuestro alcance, que puede contrarrestar muchas de las imperfecciones del sistema de mercado y del estado de bienestar. Durante el kirchnerismo, la Argentina ha avanzado decididamente en la garantía de un ingreso a los que no pueden o no deben trabajar, en lo que ha constituido un hecho histórico. Resta entonces garantizar un empleo a los que quieren trabajar.

Referencias bibliográficas

- Akerlof, G. & Yellen, J. (1985). A Near-Rational Model of the Business Cycle, With Wage and Price Inertia. *The Quarterly Journal of Economics*, 100 (Supplement), 823-838. Recuperado de <https://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/files/2013/10/nearrational.pdf>.
- Amico, F. (2012). Finanzas funcionales, bancos centrales e inflación en Argentina. En *El desafío del desarrollo para la Argentina en un contexto mundial incierto, Actas del IV Congreso anual de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA)*. Recuperado de <http://www.aeda.org.ar/congreso/iv-congreso-anual-2012/>.
- Amico, F., Fiorito, A. & Zelada, A. (2012). Expansión Económica y sector externo en la Argentina de los años 2000: balance y desafíos hacia el futuro. Documento de trabajo N°45, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR). Recuperado de <http://www.iade.org.ar/system/files/dt45.pdf>.
- Anderson, E. (2001). Optional Freedoms. En J. Cohen y J. Rogers (Eds.), *What's Wrong with a Free Lunch?* (pp. 70-74). Boston: Beacon Press.
- Andrews, D. & Fair, R. (1988). Inference in Nonlinear Econometric Models with Structural Change, *Review of Economic Studies*, 55(4), 615-639.
- Archer, M. (2004). *The meaning of the priority of labour*. Vatican City: Vatican City Press.
- Aronwitz, S. & Cutler, J. (1998). *Post-Work*. London: Routledge.
- Aronwitz, S. & DiFazio, W. (1994). *The Jobless Future*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Atkinson, A. (1996). The Case for Participation Income. *The Political Quarterly*, 67(3), 67-70. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-923X.1996.tb01568.x>.
- Aspromourgos, A. (2000). Is an Employer of Last Resort Policy Sustainable? *Review of Political Economy*, 12(2), 141-155.

- Banco Interamericano de Desarrollo (2004). Apoyo al Plan de Ingreso Social. (AR-L1006). Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=380301>.
- Banco Mundial (2003). Report No: 26134-AR. Document of the World Bank. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/pt/434431468742168755/pdf/26134.pdf>.
- Barbeito, A. & Lo Vuolo, R. (2009). Ingreso ciudadano para la niñez. Reelaborando ideas para construir una sociedad más igualitaria. Documento de Trabajo N°70, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Recuperado de http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product_details&flypage=flypage_new1.tpl&product_id=39&category_id=8&option=com_virtuemart&Itemid=2&lang=es.
- Barry, B. (1996). Real Freedom and Basic Income. *Journal of Political Philosophy*, 4(3), 242-276.
- Beccaria, L. & Maurizio, R. (2010). Explorando un enfoque de regulaciones laborales y protección social para América Latina. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, 4(7 y 8), 103-144. Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/ecopoli/ecopoli_v4_n7-8_01.pdf.
- Beccaria, L. & Maurizio, R. (2012). Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina. 1990-2010. *Desarrollo Económico*, 52(206), 205-228.
- Beccaria, L. & Maurizio, R. (2014). Hacia la protección social universal en América Latina. Una contribución al debate actual. *Problemas del Desarrollo*, 45(177), 37-58.
- Beccaria, L., Maurizio, R. & Vázquez, G. (2014). Recent changes in wage inequality in Argentina. The role of labor formalization and other factors. En *I Jornadas Nacionales de Econometría*. Recuperado de https://mpra.ub.uni-muenchen.de/56701/1/MPRA_paper_56701.pdf.

- Beccaria, L. & Orsatti, A. (1979). Sobre el tamaño del desempleo oculto en el mercado de trabajo urbano de la Argentina. *Desarrollo Económico*, 19(74), 251-267.
- Bertranou, F. & Maurizio, R. (2012). Semi-conditional cash transfers in the form of family allowances for children and adolescents in the informal economy in Argentina. *International Social Security Review*, 65(1), 53-72.
- Blinder, A. (1989). *Macroeconomics Under Debate*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Braun, O. & Joy, L. (1968). A Model of Economic Stagnation--A Case Study of the Argentine Economy. *Economic Journal*, 78(312), 868-887.
- Calero, A. (2012). Políticas para la formalización de los trabajadores por cuenta propia: el caso del Monotributo Social. Nota Técnica N°63, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Recuperado de https://www.economia.gob.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/63%20NOTA%20TECNICA%20EMPLEO%20E%20INGRESOS%20-%2080.pdf.
- Canitrot, A. (1975). La experiencia populista de distribución de ingresos. *Desarrollo Económico*, 15(59), 331-351.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castillo, M. (1998). Persons outside the labor force who want a job. *Monthly Labor Review*, 121(7), 34-42. Recuperado de <https://www.bls.gov/mlr/1998/07/art3full.pdf>.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2003). *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Recuperado de http://www.cels.org.ar/common/documentos/jefes_jefas.pdf.
- Charlier, J. ([1848] 2004). Solution of the Social Problem of Humanitarian Constitution, Based upon Natural Law, and Preceded by the Exposition of Reasons. En J. Cunliffe y G. Erreygers (Eds.), *The Origins of Universal Grants:*

- An Anthology of Historical Writings on Basic Capital and Basic Income* (pp. 103-120). London: Palgrave Macmillan.
- Chow, G. (1968). The Acceleration Principle and the Nature of Business Cycles. *The Quarterly Journal of Economics*, 82(3), 403-418.
- Cibils, A. & Lo Vuolo, R. (2004). El Estado como empleador de última instancia. Documento de trabajo N°40, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Recuperado de http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product_details&flypage=flypage_new1.tpl&product_id=78&category_id=8&option=com_virtuemart&Itemid=2&lang=es.
- Clark, C. (2003). *The Basic Income Guarantee: ensuring progress and prosperity in the 21st century*. Dublin: The Liffey Press.
- Clark, C. (2004). Ending Poverty in America: The First Step. Discussion Paper 80, The US Basic Income Guarantee Income Network. Recuperado de <http://usbig.net/papers.php>.
- Clark, C. & Kavanagh, C. (1996). Basic Income, Inequality, and Unemployment: Rethinking the Linkage between Work and Welfare. *Journal of Economic Issues*, 30(2), 399-406.
- Cohen, J. & Rogers, J. (Eds.) (2001). *What's Wrong with a Free Lunch?* Boston: Beacon Press.
- Cortés, R., Groisman, F. & Hozowszki, A. (2003). Transiciones ocupacionales: el caso del plan Jefes y Jefas. En *Los trabajadores y el trabajo en la crisis, Actas del 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Recuperado de <http://www.aset.org.ar/congresos/6/archivosPDF/grupoTematico11/006.pdf>.
- Cruces, G., Keifman, S. & Maurizio, R. (2016). Evaluación del escrito presentado por Agustín Mario. Manuscrito inédito.
- Damill, M., Frenkel, R. & Maurizio, R. (2011). Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All. An Analysis of the Argentine Experience. Employment Working Paper Series No. 109, International Labour

Organization (ILO). Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_173147.pdf.

Decreto 1506/2004: Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/100473/norma.htm>.

Díaz-Alejandro, C. (1963). A Note on the Impact of Devaluation and the Redistributive Effect. *Journal of Political Economy*, 71(6), 577-580.

Díaz-Alejandro, C. (1965). *Exchange Rate Devaluation in a Semi-Industrialized Country: The Experience of Argentina, 1955-61*. Cambridge: MIT Press.

Eckaus, R. (1955). The Factor Proportions Problem in Underdeveloped Areas. *American Economic Review*, 45(4), 539-565.

Enders, W. ([1995] 2010), *Applied Econometric Time Series*. New York: Wiley.

Fair, R. (1984). *Specification, Estimation and Analysis of Macroeconometric Models*. Cambridge: Harvard University Press.

Fair, R. (1994). *Testing Macroeconometric Models*. Cambridge: Harvard University Press.

Fair, R. (2004). *Estimating How the Macroeconomy Works*. Cambridge: Harvard University Press.

Recuperado de <https://fairmodel.econ.yale.edu/rayfair/pdf/2003a.pdf>.

Fair, R. (2018). *Macroeconometric Modeling*. Recuperado de <https://fairmodel.econ.yale.edu/mmm2/mm2018.pdf>,

Ferrer, A. (1963). Devaluación, Redistribución de Ingresos y el Proceso de Desarticulación Industrial en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 2(4), 5-18.

Ferrer, A. (2014). El pecado original de la economía argentina. *Le Monde Diplomatique*. Recuperado de <http://www.eldiplo.org/pdfs/el-diplo-2001760.pdf>.

Fiorito, A. (2012). Finanzas funcionales en economías abiertas. *Estudios Latinoamericanos*, 30, 99-115. Recuperado de <http://revistas.unam.mx/index.php/rel/article/view/47775/42959>.

Fitzpatrick, T. (2003). *After the New Social Democracy*. Manchester: Manchester University Press.

- Forstater, M. (2005). Tax-driven money: further evidence from the history of thought, economic history, and economic policy". En M. Setterfield (Ed.), *Complexity, Endogenous Money and Macroeconomic Theory*, (pp. 202-220). Cheltenham: Edward Elgar. Recuperado de <http://cas2.umkc.edu/econ/economics/faculty/Forstater/papers/BookChaptersEnclopediaEntries/TaxDrivenMoney.pdf>.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press. Recuperado de <http://circuloliberal.org/livros/capitalismo-e-liberdade.pdf>.
- Friedman, M. (1966). The Case for the Negative Income Tax: A View from the Right. En *Proceedings of the National Symposium on Guaranteed Income*. Recuperado de https://miltonfriedman.hoover.org/friedman_images/Collections/2016c21/1966decnegativeYT.pdf.
- Fullwiler, S. (2003). *Further Simulations of an Employer of Last Resort Policy*. Working Paper N°27, Center for Full Employment and Price Stability (CFEPS). Recuperado de <http://www.cfeps.org/pubs/wp/wp27.html>.
- Fullwiler, S. (2005). *Macroeconomic Stabilization Through an Employer of Last Resort*. Working Paper N°44, Center for Full Employment and Price Stability (CFEPS). Recuperado de <http://www.cfeps.org/pubs/wp-pdf/WP44-Fullwiler.pdf>.
- Fullwiler, S. (2013). The Costs and Benefits of a Job Guarantee: Estimates from a Multi-Country Econometric Model. En M. Murray y M. Forstater (Eds.), *The Job Guarantee. Toward True Full Employment* (pp. 73-94). New York: Palgrave Macmillan.
- Galasso, E. & Ravallion, M. (2004). Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan *Jefes y Jefas*. *The World Bank Economic Review*, 18(3), 367-399. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17165/774770JRN020040tection0in0a0Crisis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Galbraith, J. K. (2004). *The Economics of Innocent Fraud: Truth for Our Time*. Boston: Houghton Mifflin Company.

- Galston, W. (2001). What About Reciprocity? En J. Cohen y J. Rogers (Eds.), *What's Wrong with a Free Lunch?* (pp. 29-33). Boston: Beacon Press.
- Garzón de la Roza, G. (2006). *Continued Struggle for Survival: how Plan Jefes y Jefas affected poor women's lives in Greater Buenos Aires, 2002-2005*. Master's Thesis. Washington: Georgetown University.
- Gasparini, L. & Cruces, G. (2010). A Distribution in Motion: The Case of Argentina. En L. López Calva y N. Lustig (Eds.), *Declining in inequality in Latin America*, (pp. 100-133). Washington: Brooking Institution Press.
- Gerchunoff, P. & Rapetti, M. (2016). La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015). *El trimestre económico*, 2(330), 225-272. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/ete/v83n330/2448-718X-ete-83-330-00225.pdf>.
- Golbert, L. (2004). ¿Derecho a la inclusión social o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Serie Políticas Sociales 84, Comisión Económica Para América Latina (CEPAL). Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6071/1/S043172_es.pdf.
- Golbert, L. (2007). Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina. En I. Arriagada (Ed.), *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias* (pp. 137-148), Santiago: Comisión Económica Para América Latina (CEPAL). Recuperado de <http://archivo.cepal.org/pdfs/2006/S0600970.pdf>.
- González, M. (2011). *La relación de largo plazo entre patrones de crecimiento y mercado de trabajo. Un análisis sobre los salarios en Argentina entre 1950 y 2006*. Tesis de doctorado. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Recuperada de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/3941/2/TFLACSO-2011MLG.pdf>.
- Goodhart, C. (1998). The Two Concepts of Money: Implications for the Analysis of Optimal Currency Areas. *European Journal of Political Economy*, 14(3), 407-432.
- Graham, B. (1937). *Storage and Stability*. Nueva York: McGraw Hill.

- Groisman, F. (2014). Empleo, salarios y desigualdad en Argentina: análisis de los determinantes distributivos. *Problemas del Desarrollo*, 177(45), 59-86. Recuperado de https://ac.els-cdn.com/S0301703614708636/1-s2.0-S0301703614708636-main.pdf? tid=4af15b08-67fc-49e7-9983-0b6fc54c11b3&acdnat=1525128707_898a37aa4cf4246214ef9181b92cc260.
- Groisman, F. & Scofienza, M. (2013). Una aproximación al desaliento laboral en Argentina. *Avances de Investigación N°15*, Centro de Investigación en Trabajo, Distribución y Sociedad. Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_citradis_015.
- Harrod, R. (1939). An Essay in Dinamic Theory. *Economic Journal*, 49(193), 14-33. Recuperado de <http://piketty.pse.ens.fr/files/Harrod1939.pdf>.
- Harvey, P. (2004). Income, Work and Freedom. Working Paper 413, Bepress Legal Series. Recuperado de <http://law.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1962&context=expresso>.
- Hendry, D., Pagan, A. & Sargan, J. (1984). Dynamic Specifications. En Z. Grillices & M. Intriligator (Eds.), *Handbook of Econometrics*, (pp. 1023-1100). Amsterdam: North-Holland.
- Hilding Olhsson, M., Jorgensen, A. & Etchebarne, A. (2012). *La trampa de la Dependencia Económica: Un análisis de los Planes Sociales en Argentina y en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Libertad y Progreso. Recuperado de http://www.libertadyprogresonline.org/wp-content/uploads/2013/03/Trabajo-Planes-Sociales_2.pdf.
- Howard, M. (2005). Basic Income and Job Guarantees: alternatives or complements? *Rutgers Journal of Law and Urban Policy*, 2(1), 186-195. Recuperado de <http://www.rutgerspolicyjournal.org/sites/jlpp/files/vol2issue1MichaelHoward.pdf>
- Innes, M. (1913). What is Money? *Banking Law Journal*, 30, 377-408.
- Innes, M. (1914). The Credit Theory of Money. *Banking Law Journal*, 31, 151-168.

- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2008). Cambios en el Mercado de Trabajo durante el período 2003-2008. Recuperado de http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/4/empleo_cambios03-08.pdf.
- Jiménez, M. (2014). Desbalance de calificaciones, polarización en la creación de empleo e informalidad. Evidencia para la Argentina. En *Trabajo, producción y desigualdad social en los espacios regionales y locales, Actas de las III Jornadas Nacionales sobre estudios regionales y mercados de trabajo*. Recuperado de <https://www.aacademica.org/iii.jornadas.nacionales.sobre.estudios.regionales.y.mercados.de.trabajo/23.pdf>.
- Jordan, B., Agulnik, P., Burbidge, D. & Duffin, S. (2000). *Stumbling towards basic income: The prospects for tax-benefit integration*. London: The Citizen's Income Study Centre. Recuperado de <https://citizensincome.org/wp-content/uploads/2016/03/Stumbling-Towards-Basic-Income.pdf>.
- Kadmos, G. & O'Hara, P. (2000). The Taxes-Drive-Money and Employer of Last Resort Approach to Government Policy. *Journal of Economic and Social Policy*, 5(1), 1-22. Recuperado de <https://epubs.scu.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=jesp>.
- Kaldor, N. (1957). A Model of Economic Growth. *Economic Journal*, 67(268), 591-624.
- Kalecki, M. (1943). Political aspects of full employment. *Political Quarterly*, 14(4), 322-330. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-923X.1943.tb01016.x>.
- King, J. (2001). Comment on: George Kadmos & Phillip O'Hara - "The Taxes Drive Money and Employer of Last Resort Approach to Government Policy". *Journal of Economic and Social Policy*, 5(2), 1-22. Recuperado de <https://epubs.scu.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1018&context=jesp>.
- Keynes, J. M. (1930). *A Treatise on Money. Volumes I: The Pure theory of Money*. London: MacMillan.
- Keynes, J. M. ([1936] 2005). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Keynes, J. M. ([1937] 1978). *The Collected Writings of John Maynard Keynes. Volume XXI: Activities 1931-1939. World Crisis and Politics in America*. London: Macmillan.
- Keynes, J. M. & Henderson, H. (1929). *Can Lloyd George Do It?* London: The Nation and Athenaeum.
- Killingsworth, C. (1970). Fact and Fallacy in Labour Market Analysis: A Reply to Mr. Lando. *Scottish Journal of Political Economy*, 17(1), 95-107.
- Knapp, G. (1924). *The State Theory of Money*. New York: Augustus M. Kelley.
- Kriesler, P. & Halevi, J. (2001). Political Aspects of "Buffer Stock Employment". Working Paper 2001/02, Centre for Applied Economic Research. Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/f89c/637abf619e88cd62bacf8e8535b3fa8ec580.pdf>
- Lavoie, M. (1992). *Foundations of Post Keynesian Economics Analysis*. Aldershot: Edward Elgar.
- Lerner, A. (1943). Functional Finance and the Federal Debt. *Social Research*, 10(1), 38-51.
- Lerner, A. (1947). Money as a Creature of the State. *American Economic Review*, 37(2), 312-317. Recuperado de <https://esepuba.files.wordpress.com/2009/05/lerner.pdf>.
- Lerner, A. (1951). *The Economics of Employment*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Lerner, A. & D. Colander (1980). *MAP: A Market Anti-Inflation Plan*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Lewis, W. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *The Manchester School*, 22(2), 139-191. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-9957.1954.tb00021.x>.
- López-Gallardo, J. (2000). Budget Deficit and Full Employment. *Journal of Post Keynesian Economics*, 22(4), 549-563.
- López Zadicoff, P. & Paz, J. (2003). El desempleo inteligente. Elegibilidad y participación en el PJH en condiciones récord de pobreza y desempleo. En *Los trabajadores y el trabajo en la crisis, Actas del 6º Congreso Nacional de Estudios*

del Trabajo. Recuperado de <http://www.aset.org.ar/congresos/6/archivosPDF/grupoTematico11/009.pdf>.

Lo Vuolo, R. (Ed.) (1995). *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Miño y Dávila. Recuperado de http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product_details&flypage=flypage_new.tpl&product_id=127&category_id=3&option=com_virtuemart&Itemid=1&lang=es&vmcchk=1&Itemid=1.

Lo Vuolo, R. (2004). Las perspectivas del ingreso ciudadano frente a otras políticas en América Latina. *Prospects of Basic Income in Developing Countries, Tenth Congress of BIEN*. Recuperado de <http://www.ingresociudadano.com.ar/articulos-miembros-redaic/>.

Lo Vuolo, R. (2010). El programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país. Documento de Trabajo N°75, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Recuperado de http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product_details&flypage=flypage_new1.tpl&product_id=23&category_id=8&option=com_virtuemart&Itemid=2&lang=es.

Lucas, R. (1976). Econometric policy evaluation: A critique. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 1(1), 19-46.

Majewski, R. & Nell, E. (2000). *Maintaining Full Employment: Simulating an Employer of Last Resort Program*. Seminar Paper N°6, Center for Full Employment and Price Stability (CFEPS). Recuperado de <http://www.cfeps.org/pubs/sp-pdf/SP6-NellRay.pdf>.

Mario, A. (2013). *La Asignación Universal por Hijo en Argentina: Impacto de algunas Reformas sobre el Bienestar Social*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Recuperada de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0683_MarioA.pdf.

Mario, A. (2014a). Soberanía monetaria y bien público: el caso del programa de horas de servicio comunitario de la UMKC. En *Desigualdades sociales y regionales: políticas más allá de las fronteras, Actas de las 8° Jornadas de*

- Investigadores en Economías Regionales.* Recuperado de <http://economiasregionales.unam.edu.ar/index.php/economia-social-y-solidaria-en-el-contexto-regional/send/10-eje-2/201-soberania-monetaria-y-bien-publico>.
- Mario, A. (2014b). Dinero moderno, finanzas funcionales y pleno empleo. En A. García (Comp.), *Espacio y poder en las políticas de desarrollo del siglo XXI*, (pp. 166-197). Buenos Aires: CEUR. Recuperado de http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/Espacio_y_poder_2014.pdf.
- Mario, A. (2014c). La Asignación Universal por Hijo en Argentina: Impacto de algunas Reformas sobre el Bienestar Social. *Estudios del Trabajo*, 47, 5-28.
- Mario, A. (2015). La Asignación Universal por Hijo en Argentina a un lustro de su implementación: ¿Cuánto se pueden mejorar las condiciones de vida actuando sobre el sistema de asignaciones familiares? *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 15(24), 101-122. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/3375/337541096004/>.
- Mario, A. (2016). Keynes, el pleno empleo y la estabilidad de precios. *Céfiro*, 3(2), 61-70. Moreno: UNM Editora. Recuperado de <http://www.unm.edu.ar/repositorio/cefiro2.pdf>.
- Mario, A. (2017a). Sobre la herencia y la pobreza cero: pobreza absoluta por ingresos en Argentina (2003-2016). En A. García (Coord.), *Territorio y políticas públicas en el sur* (pp. 103-122). Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Mario, A. (2017b). El enfoque de Minsky para la pobreza y el desempleo. *Céfiro*, 4(3), 27-34. Moreno: UNM Editora. Recuperado de <http://www.unm.edu.ar/repositorio/documentos/cefiroweb.pdf>.
- Mario, A. (2017c). Política social y condicionalidad: ¿puede el Ingreso Ciudadano alcanzar sus objetivos? *Debate Público*, 7(13), 21-34. Recuperado de http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2017/09/17_Mario.pdf.
- Mario, A. (2018). Cuestión social y políticas sociales durante el kirchnerismo: avances y desafíos pendientes. *Revista de Políticas Sociales*, 5(6), en prensa. Moreno: UNM Editora.

- Mario, A., Rosa, P. & García, A. (2013). Políticas sociales y mercado de trabajo en Argentina: el efecto de la AUH en la informalidad laboral. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 13(21), 41-64. Recuperado de <http://www.scielo.org.ar/pdf/daapge/n21/n21a02.pdf>.
- Marshall, A. (2004). Labour Market Policies and Regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and Impacts. Employment Strategy Papers 13, International Labor Organization (ILO). Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/926e/06d42f828596fde6cbc797643de518cd04ab.pdf>.
- Marshall, R., Briggs, V. & King, A. (1984). *Labor Economics*. Homewood: Irwin.
- Maurizio, R. & Monsalvo, P. (2007). Duración del desempleo y ciclo económico en Argentina. Una aplicación de regresión por cuantiles con datos censurados. En *Actas de las Sextas Jornadas de Mercado de Trabajo y Equidad en Argentina*.
- Meade, J. (1989). *Agathotopia: The Economics of Partnership*. Aberdeen: Aberdeen University Press.
- Mehrling, P. (2000). Modern Money: Fiat or Credit. *Journal of Post Keynesian Economics*, 22(3), 397-406.
- Millan, P., Colina, J. & Giordano, O. (2011). Las actuales cooperativas de trabajo encubren el asistencialismo y no crean empleos genuinos. Informe de la Economía Real Número 29, Universidad Católica Argentina. Recuperado de http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo81/files/UCA_-_Informe_Laboral_29_Final.pdf.
- Ministerio de Desarrollo Social (2010). *Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social (2011). *Argentina Trabaja Programa Ingreso Social con Trabajo. Ejecución del Programa. Principales resultados al primer semestre de 2011*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social (2014a). *Argentina Trabaja Programa Ingreso Social con Trabajo. Como Herramienta de la Política Social Actual*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.

- Ministerio de Desarrollo Social (2014b). *1° Informe. Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010). *Trabajo y empleo en el bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003-2010*. Buenos Aires: MTEySS. Recuperado de http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bicentenario/Texto_Publicacion TRAB_AJO_Y_EMPLEO_EN_EL_BICENTENARIO.pdf.
- Minsky, H. (1965). The Role of Employment Policy. Paper 270, Hyman P. Minsky Archive. Recuperado de http://digitalcommons.bard.edu/hm_archive/270.
- Minsky, H. ([1986] 2008). *Stabilizing an Unstable Economy*. New York: McGraw Hill professional.
- Mitchell, W. F. (1998). The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment. *Journal of Economic Issues*, 32(2), 547-555. Recuperado de http://www.billmitchell.org/publications/journals/J30_1998.pdf.
- Mitchell, W. F. & Juniper, J. (2007). Towards a Spatial Keynesian Economics. En P. Arestis y G. Zezza (Eds.), *Advances in Monetary Policy and Macroeconomics* (pp. 192-211). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Mitchell, W. F. & Mosler, W. (2002). Fiscal Policy and the Job Guarantee. *Australian Journal of Labour Economics*, 5(2), 243-259. Recuperado de http://www.billmitchell.org/publications/journals/J40_2002.pdf.
- Mitchell, W. F. & Watts, M. (2005). A comparison of the macroeconomic consequences of basic income and job guarantee schemes. *Rutgers Journal of Law and Urban Policy*, 2(1), 64-90. Recuperado de http://www.billmitchell.org/publications/journals/J45_2004.pdf.
- Mitchell, W. F. y Wray, L. R. (2005). Full Employment through Job Guarantee: a Response to Critics. Working Paper No. 39, Center for Full Employment and Price Stability (CFEPS). Recuperado de <http://www.cfeps.org/pubs/wp-pdf/WP39-MitchellWray.pdf>.
- Mosler, W. (1995). *Soft Currency Economics*. West Palm Beach: Adams, Viner and Mosler.

- Mosler, W. (1997). Full Employment and Price Stability. Recuperado de <http://moslereconomics.com/mandatory-readings/full-employment-and-price-stability/>.
- Mosler, W. (1997-8). Full Employment and Price Stability. *Journal of Post-Keynesian Economics*, 20(2), 167-182.
- Mosler, W. & Forstater, M. (1999). A general framework for the analysis of currencies and commodities. En P. Davidson y J. Kregel (Eds.), *Full Employment and Price Stability in a Global Economy*, (pp. 166-177). Cheltenham: Edward Elgar. Recuperado de <http://cas2.umkc.edu/econ/economics/faculty/Forstater/papers/BookChaptersEnclopediaEntries/GeneralFrameworkAnalysisOfCurrenciesCommidities.pdf>.
- Mosler, W. & Forstater, M. (2004). The Natural Rate of Interest is Zero. (Working Paper No. 37, Center for Full Employment and Price Stability (CFEPS). Recuperado de <http://www.cfeps.org/pubs/wp-pdf/WP37-MoslerForstater.pdf>.
- Mosler, W. & Silippo, D. (2017). Maximizing price stability in a monetary economy. *Journal of Policy Modeling*, 39(2), 272-289.
- Murillo, S. (2006). Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social. Cuaderno de Trabajo N°70, Centro Cultural de la Cooperación (CCC). Recuperado de <http://www.centrocultural.coop/publicaciones/banco-mundial-estado-mercado-y-sujetos-en-las-nuevas-estrategias-frente-la-cuestion>.
- Navarrete, A. & de Navarrete, I. (1951). La subocupación en las economías poco desarrolladas. *El Trimestre Económico*, 18(4), 629-635.
- Neffa, J. (2012). De las políticas pasivas a las políticas activas de empleo: análisis comparativo (1989-2011). Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo N°10, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL). Recuperado de <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/03/10polpasapolact.pdf>.
- Neffa, J. & López, E. (2012). Argentina Trabaja. El Programa de Inserción social con trabajo. Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo N°11, Centro de Estudios e

- Investigaciones Laborales (CEIL). Recuperado de <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/05/11polposconvertibilidad.pdf>.
- Nersisyan, Y. & Wray, L. R. (2010). Does Excessive Sovereign Debt Really Hurt Growth? Working Paper No. 603, Levy Economics Institute of Bard College. Recuperado de http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_603.pdf.
- Newberry, D. & Stiglitz, J. (1981). *The Theory of Commodity Price Stabilization*. Oxford: Clarendon Press.
- Noguchi, E. & Lewis, M. (2004). Unconditional Basic Income: a basic condition of a better society. Discussion Paper 73, The US Basic Income Guarantee Income Network. Recuperado de <http://usbig.net/papers.php>.
- Noguera, J. (2004). Citizens or Workers? Basic Income vs. Welfare to Work Policies, Discussion Paper 134. The US Basic Income Guarantee Income Network. Recuperado de <http://usbig.net/papers/134noguera.pdf>.
- Offe, C. (1992). A Non-Productivist Design for Social Policies. En P. Van Parijs (Ed.), *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform* (pp. 61-80). New York: Verso.
- Paine, T. ([1796] 1945). Agrarian Justice. En P. Foner (Ed.), *The Life and major Writings of Thomas Paine* (pp. 605-624). New York: The Citadel Press. Recuperado de https://mises.org/sites/default/files/The%20Complete%20Writings%20of%20Thomas%20Paine,%20Volume%201_2.pdf.
- Palley, T. (2001). Government as employer of last resort: can it work?. En *53rd Annual Proceedings, Industrial Relations Research Association*. Recuperado de http://www.thomaspalley.com/docs/articles/macro_policy/government_employer.pdf.
- Panigo, D. (2013). *Efectos no lineales de la duración del desempleo sobre la desigualdad, la pobreza y la salud mental en la provincia de Buenos Aires*. Moreno: UNM editora.
- Panigo, D., Toledo, F., Herrero, D., López, E. & Montagú, H. (2009). Modelo Macroeconómico Estructural para Argentina. Documento de Trabajo,

- Ministerio de Economía y Producción. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Demian_Panigo/publication/303700984_Modelo_Macroeconomico_Estructural_para_Argentina/links/574ea06008aec988526bd04d/Modelo-Macroeconomico-Estructural-para-Argentina.pdf.
- Pastoret, C. & Tepepa, M. (2006). Community Development and ELR: A Gender-Aware Perspective. The Jefes y Jefas Program in Argentina. En *Employment Guarantee Policies: Theory and Practice, A Conference of the Levy Economics Institute of Bard College*.
- Pérez, P. & Féliz, M. (2010). La crisis económica y sus impactos sobre la política de empleo e ingresos en Argentina. *SER Social*, 12(26), 31-58. Recuperado de http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/1012/677.
- Pérez, P., Féliz, M. & Toledo, F. (2006). ¿Asegurar el empleo o los ingresos? Una discusión para el caso argentino de las propuestas de ingreso ciudadano y empleador de última instancia. En J. Neffa y P. Pérez (Coords.), *Macroeconomía, Mercado de Trabajo y Grupos Vulnerables* (pp. 289-318). Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL). Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.576/pm.576.pdf>.
- Perron, P. (1989). The Great Crash, the Oil Price Shock, and the Unit Root Hypothesis. *Econometrica*, 57(6), 1361-1401.
- Phelps, E. (1997). *Rewarding Work: How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*. Cambridge: Harvard University Press.
- Porto, A. (1975). Un modelo simple sobre el comportamiento macroeconómico argentino en el corto plazo. *Desarrollo Económico*, 15(59), 353-371.
- Ramsay, T. (2002-3). The jobs guarantee: a Post Keynesian analysis. *Journal of Post Keynesian Economics*, 25(2), 273-291.
- Rawls, J. ([1967] 1986). Justicia Distributiva. *Estudios Públicos*, 24, 53-90. Recuperado de https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303183136/rev24_rawls.pdf.
- Rawls, J. (1971). *Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.

- Robinson, J. (1936). Disguised Unemployment. *Economic Journal*, 46(182), 225-237.
- Robinson, J. (1949). Mr. Harrod's Dynamics. *Economic Journal*, 59(233), 68-85.
- Robinson, J. (1956). *The Accumulation of Capital*. London: Macmillan.
- Robinson, J. ([1962] 1974). *Economic Philosophy*. Middlesex: Penguin Books.
- Rodney, W. ([1972] 1982). *How Europe Underdeveloped Africa*. Washington: Howard University Press.
- Rofman, A. (2010). La economía solidaria y los desafíos actuales. *Revista de Ciencias Sociales*, 2(18), 159-175. Recuperado de <http://www.unq.edu.ar/advf/documentos/59400c96e2748.pdf>.
- Rofman, R. & Olivieri, M. (2011). *La cobertura de los sistemas previsionales de América Latina: conceptos e indicadores*. (Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N°7). Buenos Aires: Banco Mundial (BM). Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/INTARGENTINAINSPANISH/Resources/CoberturaPrevisionalLAC.pdf>.
- Rose, N. (2000). Historicizing Government Work Programs. Seminar Paper No. 2, Center for Full Employment and Price Stability (CFEPS). Recuperado de <http://www.cfeps.org/pubs/sp-pdf/SP2-Rose.pdf>.
- Sánchez, C., Ferrero, F. & Schultess, W. (1979). Tamaño de la fuerza laboral y desempleo oculto en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 19(74), 269-274.
- Sawyer, M. (2003). Employer of Last Resort: Could It Deliver Full Employment and Price Stability? *Journal of Economic Issues*, 37(4), 881-907.
- Sawyer, M. (2005). Employer of Last Resort: A Response to My Critics. *Journal of Economic Issues*, 39(1), 256-264.
- Schumpeter, J. (1954). *History of Economic Analysis*. Nueva York: Oxford University Press.
- Secareccia, M. (2004). What Type of Full Employment? A Critical Evaluation of Government as the Employer of Last Resort Policy Proposal. *Investigación Económica*, 63(247), 15-43.
- Sen, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial.

- Smith, A. ([1776] 1997). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Standing, G. (1992). The need for a new social consensus. En P. Van Parijs (Ed.), *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform* (pp. 47-60). New York: Verso.
- Standing, G. (2002). *Beyond the New Paternalism: Basic Security as Equality*. Verso: London.
- Stolkiner, A. (1994). Tiempos 'Posmodernos': Ajuste y Salud Mental. En O. Saidón y P. Troianovski (Comps.), *Políticas en Salud Mental* (pp. 25-55). Buenos Aires: Lugar.
- Tcherneva, P. (2006). Universal Assurances in the Public Interest: Evaluating the Economic Viability of Basic Income and Job Guarantees. *International Journal of Environment, Workplace, and Employment*, 2(1), 69-88. Recuperado de https://docs.wixstatic.com/ugd/f4c1a3_5201946294c34ddcaaa2aac2570088a9.pdf.
- Tcherneva, P. (2009). Evaluating the economic and environmental viability of basic incomes and job guarantees. En P. Lawn (Ed.), *Environment and Employment: A Reconciliation* (pp. 184-205). London: Routledge. Recuperado de https://docs.wixstatic.com/ugd/f4c1a3_a17049fbd52140d1be31612a8f1e76a8.pdf.
- Tcherneva, P. (2012). The Job Guarantee: Delivering the Benefits that Basic Income Only Promises. *Journal of Basic Income Studies*, 7(2), 66-87. Recuperado de https://docs.wixstatic.com/ugd/f4c1a3_a41dc8241e4e482591b513791ef17a2e.pdf.
- Tcherneva, P. & Wray, L. R. (2005a). Common Goals-Different Solutions: Can Basic Income and Job Guarantees Deliver Their Own Promises. *Rutgers Journal of Law and Urban Policy*, 2(1), 125-163. Recuperado de http://www.rutgerspolicyjournal.org/sites/jlpp/files/Tcherneva_0.pdf.
- Tcherneva, P. & Wray, L. R. (2005b). Is Argentina's Jefes de Hogar an Employer of Last Resort Program? (Working Paper No. 43). Kansas City: Center for Full Employment and Price Stability (CFEPS). Recuperado de <http://www.cfeps.org/pubs/wp-pdf/WP43-Tcherneva-Wray.pdf>.

- Tinbergen, J. (1939). *Statistical Testing of Business Cycle Theories*. Geneva: League of Nations.
- Tobin, J. (1967). It Can Be Done! Conquering Poverty in the US by 1976. *The New Republic*, June 3, pp. 14-18.
- Van der Veen, R. & Groot, L. (Eds.) (2001). *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van der Veen, R. & Van Parijs, P. (1986). The Capitalist Road to Communism. *Theory and Society*, 15(5), 635-655.
- Van Parijs, P. (1991). Why Surfers Should be Fed: The Liberal Case for Unconditional Basic Income. *Philosophy and Public Affairs*, 20(2), 101-131.
- Van Parijs, P. (Ed.) (1992). *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. New York: Verso Books.
- Van Parijs, P. (1993). *Marxism Recycled*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Parijs, P. (1995). *Real Freedom for All*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Parijs, P. (2001). A Basic Income for All. En J. Cohen y J. Rogers (Eds.), *What's Wrong with a Free Lunch?* (pp. 3-28). Boston: Beacon Press.
- Van Parijs, P. (2004). Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century. *Politics and Society*, 32(1), 7-39. Recuperado de <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0032329203261095>.
- Van Parijs, P. (21 de julio de 2013). De cada cual (voluntariamente) según sus capacidades, a cada cual (incondicionalmente) según sus necesidades. *Sin Permiso*. Recuperado de http://www.sinpermiso.info/sites/default/files/monograficosp_2_renta_basica.pdf.
- White, S. (2003). *The Civic Minimum*. Oxford: Oxford University Press.
- Widerquist, K. (2004). Freedom as the Power to Say No. Discussion Paper No. 88, The US Basic Income Guarantee Income Network. Recuperado de <http://usbig.net/papers.php>.
- Widerquist, K. y Lewis, M. (1997). An Efficiency Argument for the Guaranteed Income. Working Paper No. 212, Levy Economics Institute of Bard College. Recuperado de <http://www.levyinstitute.org/pubs/wp212.pdf>.

- Wray, L. R. (1997). Government as Employer of Last Resort: Full Employment Without Inflation. Working Paper No. 213. Levy Economics Institute of Bard College. Recuperado de <http://www.levyinstitute.org/pubs/wp213.pdf>.
- Wray, L. R. (1998) *Understanding Modern Money: The Key to Full Employment and Price Stability*. Northampton: Edward Elgar.
- Wray, L. R. (Ed.) (2004). *Credit and State Theory of Money. The Contributions of A. Mitchell Innes*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Wray, L. R. (2006). Teaching the Fallacy of Composition: The Federal Budget Deficit. Policy Note 06/01, Center for Full Employment and Price Stability (CFEPS). Recuperado de <http://www.cfeps.org/pubs/pn-pdf/PolicyNote2006-1.pdf>.
- Wray, L. R. (2012). *Modern Money Theory: A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems*. New York: Palgrave Macmillan.
- Wray, L. R. (2018). Functional Finance: A Comparison of the Evolution of the Positions of Hyman Minsky and Abba Lerner. Working Paper No. 900, Levy Economics Institute of Bard College. Recuperado de http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_900.pdf.
- Wray, L. R. & Pigeon, M. (2000). Can a Rising Tide Raise All Boats? Evidence from the Clinton-Era Expansion. *Journal of Economic Issues*, 34(4), 811-846.
- Wooldridge, J. (2000). *Introductory Econometrics: A Modern Approach*. Mason: South Western.
- Yellen, J. (1984). Efficiency Wage Models of Unemployment. *American Economic Review Proceedings*, 74 (2), 200-205.
- Zack, G. & Fares, F. (2017). La limitación al crecimiento de los países latinoamericanos a partir de sus elasticidades de comercio exterior: ¿mito o realidad?. En F. Médici (Ed.), *Discusiones sobre el tipo de cambio. El eterno retorno de lo mismo* (pp. 85-110). Moreno: UNM Editora.