

# Ingreso Básico Universal o Empleo Garantizado

UN DEBATE CENTRAL  
EN LA ARGENTINA ACTUAL

Noemí Giosa Zuazua, Ana Rameri,  
Claudio Lozano y Horacio Fernández



**IEF**  
INSTITUTO DE ESTUDIOS Y FORMACIÓN



**CTA**  
central de trabajadores/as de la argentina  
**autónoma**

# Ingreso Básico Universal o Empleo Garantizado

UN DEBATE CENTRAL  
EN LA ARGENTINA ACTUAL

Noemí Giosa Zuazua, Ana Rameri,  
Claudio Lozano y Horacio Fernández



**IEF**  
INSTITUTO DE ESTUDIOS Y FORMACIÓN

**CTA**   
central de trabajadores/as de la argentina  
**autónoma**

**Colección “Debates”**

Un material de publicación periódica y coleccionable del Instituto de Estudios y Formación (IEF), de la Central de Trabajadorxs Autónoma de la República Argentina (CTA-A)

**N° 1. INGRESO BÁSICO UNIVERSAL O EMPLEO GARANTIZADO**

**Un debate central en la Argentina actual**

Noemí Giosa Zuazua, Ana Rameri, Claudio Lozano y Horacio Fernández

**Instituto de Estudios y Formación**

**Coordinadorxs**

Daniel Godoy

Ana Romero

Tomás Raffo

**E mail IEF:** [iefctaa@gmail.com](mailto:iefctaa@gmail.com)

**Sitio web IEF:** [www.iefctaa.org](http://www.iefctaa.org)

**Sitio web CTA-A:** [www.ctaa.org.ar](http://www.ctaa.org.ar)

**Diagramación**

Yolanda Padilla

[yolandapucceci@yahoo.com.ar](mailto:yolandapucceci@yahoo.com.ar)

**Diseño de tapa**

Fabián Piedras

[fpiedras00@gmail.com](mailto:fpiedras00@gmail.com)

Impreso en: Gráfica Laf SRL, Monteagudo 741 (B1672AFO),  
Villa Lynch, en el mes de septiembre de 2022

Todos los derechos reservados.

## Índice

<b>Prólogo</b>	<b>5</b>
<b>Introducción</b>	<b>15</b>
<b>El Ingreso garantizado</b>	<b>23</b>
I.1 El concepto de Ingreso Básico/Ingreso Ciudadano, su origen y antecedentes	
I.2 El diagnóstico	24
I.3 Los fundamentos filosóficos-éticos-económicos, que explican la posición de los defensores del IC en el debate argentino	25
I.4 La forma de operar la propuesta: necesidad de una reforma tributaria para transitar con mayores grados de equidad	29
I.5 El IC y sus impactos positivos: distribución del ingreso, mercado de trabajo y universalidad	30
<b>El empleo garantizado</b>	<b>33</b>
<b>II Propuesta de Garantía de Empleo JG-Estado empleador de última instancia ELR</b>	<b>33</b>
II.1 El concepto de JG/ELR, el origen de la propuesta y sus antecedentes	33
II.2 El diagnóstico	35
II.3 Los fundamentos que explican la posición de los defensores del JG en el debate	36
II.4 La propuesta y la forma de operarla	37
II.5 El JG/ELR y sus impactos positivos	39
II.6 Las críticas desde el JG-ELR a la Renta Básica (RB) o Ingreso Ciudadano	40
<b>III Propuesta de empleo mínimo social garantizado (EMSG)</b>	<b>42</b>
III.1 El concepto	42
III.2 El diagnóstico	42
III.3 La concepción que fundamenta la posición en el debate	43
III.4 La propuesta	44
III.5 Críticas a la política de Ingreso Ciudadano	46

<b>Propuestas combinadas de incondicionalidad y contraprestación laboral</b>	47
<b>IV La propuesta de la UTEP</b>	47
IV.1 Los conceptos (SSC, Salario Universal y Economía Popular)	48
IV.2 El diagnóstico	50
IV.3 La posición en el debate y sus fundamentos	51
IV.4 Las propuestas de las organizaciones de la UTEP y sus formas de operarlas	53
IV.5 Los vínculos con el Estado	57
IV.6 La visión crítica sobre la Renta Básica o Ingreso Ciudadano y otras transferencias sin contraprestación laboral	59
<b>V Propuesta del Frente Patria Grande: Salario Universal y complemento de ingresos</b>	61
V.1 Las propuestas	61
V.2 Posición sobre el Ingreso Ciudadano	62
<b>VI La propuesta de universalización de ingresos de CTA Autónoma-IPYPP</b>	63
VI.1 Los antecedentes	63
VI.2 El diagnóstico	67
VI.3 Los conceptos de Ingreso Básico Universal y Salario Social de Empleo y Formación. La propuesta	69
<b>Análisis comparativo de las distintas propuestas</b>	77
<b>VII Análisis comparativo de las propuestas de transferencias de ingreso Incondicionadas</b>	78
<b>VIII Análisis comparativo de las propuestas de transferencias de ingresos condicionadas</b>	83
<b>Tabla comparativa de las distintas propuestas</b>	91
<b>A modo de cierre</b>	99
<b>Referencias bibliográficas</b>	101

---

## Prólogo

### Saltar de los falsos debates a las verdaderas soluciones

El libro que aquí presentamos interviene en el debate vigente al interior del movimiento sindical y de las organizaciones territoriales, que muchas veces oponen de manera falaz el acceso a un ingreso universal con la cuestión del acceso al empleo. Por esta razón convocamos en el marco del CTA Autónoma el día 11 de agosto del 2021 a un debate en el que participaron distintas expresiones de esta discusión.<sup>1</sup> Presentar las distintas perspectivas y visiones es el objetivo de este material.

No es la primera vez que nos enfrentamos a estos debates. La discusión sobre la garantía de un ingreso o un empleo asegurado, según la perspectiva que se prefiera, responde a una crisis inconclusa de las mediaciones del Estado en el marco de la nueva configuración que asume la relación capital-trabajo y que plantea, como principal preocupación, una incesante tendencia hacia la precarización de la fuerza laboral y el socavamiento del conjunto de garantías y derechos sociales.

El capitalismo contemporáneo hace tiempo que viene desplegando y consolidando una lógica de valorización crecientemente financierizada a la que se suma un modelo de negocio a cargo de las grandes corporaciones transnacionales que profundiza la reconfiguración de las tradicionales relaciones laborales a través de un acelerado avance de la digitalización y de las tecnologías del siglo XXI en los procesos de producción de bienes y servicios. El escenario resultante deviene en una fragmentación de la fuerza de trabajo y en una extendida utraflexibilización laboral que, en el marco de instituciones del sistema de protección social que no logran adaptarse a la velocidad de los nuevos cambios, producen empobrecimiento generalizado y amenaza la existencia misma.

---

<sup>1</sup> Participaron de la convocatoria el ex ministro de Desarrollo Social Daniel Arroyo, el presidente del INAES Alexandre Roig, el referente del MTE-UTEP y del Frente Patria Grande Juan Grabois, la investigadora del CONICET y del CIEPP Corina Rodríguez Enrique, el director del BNA y presidente de Unidad Popular Claudio Lozano, el secretario general de ATE y adjunto de la CTA-A Hugo Godoy y secretario general de la CTA-A Ricardo Peidro.

En simultáneo, el mundo también es testigo de un proceso de enriquecimiento de la franja de los multimillonarios, a un ritmo pocas veces visto en la historia de la humanidad, cuando se constata que se llegó al extremo de la irracionalidad económica en el que el 1% de la población mundial posee el equivalente de riqueza que dispone el 99% restante. Un escenario que no alcanza con caracterizar como desigual toda vez que algunos pocos magnates actúen como los dueños del mundo.

En la actualidad, el paso de la pandemia del Covid-19 y la guerra desatada en Ucrania, agravaron fuertemente el panorama y amenazan con el regreso de fenómenos medievales como las hambrunas y las pestes. Según informa Oxfam la desigualdad que ya era extrema, ha alcanzado niveles sin precedentes luego de la crisis del covid conforme a un cambio de precios relativos que generó ganancias extraordinarias para algunos sectores como el farmacéutico, energético, tecnológico y alimentario. Las grandes empresas lograron apropiarse de la inyección de asistencia pública que los gobiernos realizaron para sortear los efectos de la crisis durante la pandemia. En definitiva, existe una causalidad gravosa entre el encaramiento del costo de vida que empobrece a las grandes mayorías y el aumento de las fortunas de los multimillonarios,<sup>2</sup> propietarios de los principales oligopolios. Los registros lo demuestran crudamente: mientras 263 millones de personas cayeron en la pobreza extrema durante los últimos dos años, la riqueza de los multimillonarios del mundo se incrementó en ese período lo mismo que lo hizo durante 23 años.<sup>3</sup>

Mientras tanto América Latina conserva, luego del capítulo sanitario, la condición de ser la región más desigual del mundo, siendo que el 10% de mayores ingresos captura el 55% de la renta nacional y el 77% de la riqueza total de los hogares.<sup>4</sup> La mayor concentración patrimonial en relación con la de los ingresos, por otra parte, da cuenta de las características que asume el capitalismo patrimonial y financierizado a nivel regional.

En este marco, la Argentina llega al año 2021, luego de una rápida recuperación de la actividad económica con un fuerte sesgo regresivo en la distribución de los ingresos: la masa salarial perdió 5,2 puntos de participación respecto al momento previo a la pandemia; el ingreso mixto, representativo de la fuerza laboral no asalariada informal, perdió a su vez 3 puntos, mientras el excedente bruto de explotación se expandió en 11,2 puntos de participación como resultado de la

---

<sup>2</sup> Refiere a las personas que acumulan un patrimonio neto superior a los USD 1.000 millones.

<sup>3</sup> Beneficiarse del sufrimiento. Nota Informativa de Oxfam. 23 de mayo de 2022.

<sup>4</sup> Lucas Chancel (2022): Informe sobre la Desigualdad Global 2022. Coordinación: Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez y Gabriel Zucman.

---

estrategia inflacionaria desplegada por el capital concentrado, que le permitió apropiarse también de los subsidios del Estado. El resultado es el reforzamiento de la concentración de la riqueza que queda expuesta en el hecho de que, al año 2021, el 1% más rico de nuestro país posee  $\frac{1}{4}$  de la riqueza nacional y el 10% detenta el 60%, mientras 25 millones de personas no llegan a fin de mes, 17 millones son pobres y 4 millones pasan hambre.

La historia no es nueva: las crisis se suceden, las recuperaciones no logran reparar el tejido social anterior y se consolidan nuevos estadios de pobreza y desigualdad cada vez más graves.

*¿Cómo llegamos a este panorama?*

La pobreza generalizada y el modelo de vida precaria en convivencia con la extrema riqueza concentrada es el resultado del funcionamiento de una economía que conjugó décadas de políticas neoliberales y de implementación de una lógica rentista de valorización de capital con el desmantelamiento del Estado de Bienestar vernáculo y la desactualización de las instituciones que median en la relación capital-trabajo. Para ser precisos, desde la última dictadura militar se ha desplegado en Argentina una verdadera estrategia de la desigualdad que, en el marco de una apertura comercial y financiera de la economía, tuvo un momento de implantación trágico con la dictadura, un momento de profundización y de reconversión productiva durante la década de los noventa, y que ha buscado un intento de consolidación institucional en la experiencia de los cuatro años de la gestión del macrismo. Una reestructuración que inaugura un modelo económico en torno a la deuda y fuga de capitales que convierte a la renta financiera en el eje ordenador de las relaciones económicas con efectos concretos en el retroceso industrial, la pérdida del salario real y la caída significativa de la tasa de inversión.

La reconfiguración del mundo laboral, en este marco, fue drástica y definitiva. Si se compara la estructura de la fuerza de trabajo entre 1970 y el 2019 se verifica que el incremento de la población económicamente activa fue del 140%, al pasar de 8,8 millones a 21,2 millones de personas. En ese lapso, simultáneamente, ocurre una transformación de la composición. Se observa que siete de cada diez ingresantes al mercado laboral obtuvieron ocupaciones precarias, subcontrataciones, autoempleo de subsistencia o pasaron a la desocupación.

La reconfiguración, leída en los años extremos, da cuenta de una ruptura en la relación histórica entre el empleo y el acceso a la ciudadanía social que involucró al conjunto de los derechos económicos, sociales y laborales, como al acceso a un ingreso, y al derecho a la protección social y a los bienes y servicios sociales. Pero lo que debemos reconsiderar aquí es que, así como el trabajo humano toma predominantemente la forma de empleo en las relaciones sociales capitalis-

tas, la forma salarial (formal) es la forma dominante que asume el empleo en cierta etapa de organización técnica de la producción capitalista. En el mundo y en la Argentina industrial de buena parte del siglo XX, esta forma histórica de apropiación del excedente suponía la jerarquización de un modo de explotación de la fuerza de trabajo que contenía, entre otras características, la necesidad de transformarlo en el elemento básico de integración social, esto es, adscribirle una serie de beneficios sociales además del reconocimiento salarial. Efectivamente, la irrupción de una estrategia orientada a la desindustrialización y la reprimarización de la economía, y en este contexto, la incorporación de nuevas tecnologías, hicieron posible que el uso de la fuerza de trabajo asumiera distintas modalidades que carecen de los atributos que existían en la etapa anterior (incluyendo la devaluación de la norma salarial).

Por esta razón, los instrumentos históricos que aseguran a la fuerza de trabajo una cierta participación en el producto social que genera (salario mínimo, negociaciones en el marco de los convenios colectivos) van siendo horadados en su función.

Lo expuesto permite arribar a dos puntos de partida que sirven de base para construir reales alternativas a las que hasta ahora se han ensayado:

1. El enfoque que se asume, mantiene distancia con la perspectiva de la economía heterodoxa que sostiene la ilusión de la recomposición plena del empleo por la vía de impulsar un crecimiento económico basado en sectores generadores de divisas. Y, por supuesto, mantiene mayor distancia de la ortodoxia que pretende liberar de toda regulación a la actividad privada. Pero volviendo a la primera, la idea de que resolviendo la restricción externa comercial, se solucionan todos los desequilibrios de la Argentina —incluyendo el laboral y distributivo— es refutada con la experiencia 2003-2011, en tanto el crecimiento y los superávits gemelos no lograron torcer ni el rasgo precario del cuadro laboral ni revertir completamente el sesgo regresivo de la distribución del ingreso. Es que el problema central, se encuentra en la contradicción que opera de fondo entre los criterios de gestión de la producción de bienes y servicios con el nuevo paradigma tecnológico del siglo XXI. Mientras los criterios operativos tiendan a traducir todo aumento de productividad en rentabilidad privada, y a concebir la productividad como reducción de mano de obra por unidad producida, la incorporación de la tecnología queda atrapada en un funcionamiento circular, que produce a la larga subempleo y sobreexplotación laboral. En definitiva, sin mediar regulaciones que incidan directamente en el ámbito de la producción y del trabajo, en el reparto del excedente, de la renta tecnológica, de los tiempos entre empleo y formación, no puede esperarse que el esquema de negocios devuelva algo de la postal nostálgica del trabajo.

2. Por otra parte, desde nuestra perspectiva no existe ninguna contradicción ni competencia entre el derecho a un ingreso incondicional y el derecho a acceder a un empleo que permita la incorporación en procesos específicos de producción. Más aún, ambos asuntos deberían formar parte de una misma estrategia destinada a recomponer la grilla de derechos económicos y sociales, sobre la base de reponer las redes de protección social de lo que otrora fuera el Estado de Bienestar y en la actualidad podría asumir la forma de instituciones públicas del bienestar, bajo formatos de gestión participativos.

Para contribuir a esclarecer esta perspectiva, se sintetizan a continuación las razones que sostienen ambas alternativas junto con aquellas que refuerzan la necesidad de integrarlas a un mismo dispositivo articulado.

*¿Por qué sí el Ingreso Básico Universal<sup>5</sup> y por qué no su exclusividad?*

Un ingreso básico universal, que no requiera una contrapartida de empleo en el caso de la población en edades centrales, es la única manera de hacer efectivo el derecho a la existencia en economías monetarias como las contemporáneas. Actualmente ese derecho está intermediado por los requerimientos de mano de obra que dependen de las demandas del capital, o por las posibilidades presupuestarias del sector público. De esta manera el empleo se vuelve una variable dependiente de la rentabilidad empresarial con lo cual el *quantum* de la disponibilidad de inserciones laborales no es otra cosa que el empleo “rentable” para el esquema de negocios. Si a ello le sumamos el desarrollo exponencial de las fuerzas productivas derivadas de las tecnologías del nuevo siglo, gestionadas bajo el paradigma de ahorro de mano de obra vigente, el destino ineludible es a la racionalización de los puestos de trabajo y la consiguiente amenaza a los modos vivibles de la existencia humana.

Por otra parte, se produce una paradoja. A la menor disponibilidad de la forma salarial del empleo se le opone una multiplicación de formas de manifestación del trabajo vivo en la producción de riqueza social, e incluso en la producción mercantil concebidas a raíz de las nuevas técnicas de captura de valor en el

<sup>5</sup> Se entiende por Renta Básica Universal (RBU) al paradigma que incorpora en los esquema de protección social el derecho a un ingreso incondicional a todas las personas sin restricciones. También se lo conoce como Ingreso Ciudadano (IC) para señalar que la condición de ciudadanía es suficiente para acceder al mismo. En nuestra propuesta (IPyPP-CTA-A) la RBU se compone de tres instrumentos según franjas etarias de la población: la asignación universal por hijo para la población menor de 18 años, un Ingreso Básico Universal (IBU) para la población entre 18 y 65 años y un haber mínimo garantizado para la población de 65 años y más. Nuestro país ha realizado avances importantes en los grupos de los más jóvenes y de los adultos mayores pero mantiene pendiente la conformación de una red de ingresos que pueda proteger a la población en edades centrales.

capitalismo. Lejos de que se concrete el “fin del trabajo” como lo afirma Rifkin (1995)<sup>6</sup> en su famoso libro, lo que aparece con la crisis de la sociedad salarial, es una cartografía fuertemente variada y heterogénea de prácticas y actividades humanas que sostienen a la vida y al sistema económico. En concreto, el conjunto de actividades que se vinculan con formas de trabajo autónomo y de autogestión, que asume realidades variadas, pero que en general se sitúan en actividades que satisfacen aspectos de la reproducción social que el esquema de negocios no atiende debidamente (como el reciclaje urbano, la venta ambulante, la producción casera de alimentos, reparaciones diversas, etc.). Asimismo, en contextos de fuerte deterioro de las redes públicas de protección y de escasas oportunidades de empleos, se intensifican las tareas de cuidado y derraman por sobre los confines del hogar promoviendo estrategias comunitarias y colaborativas (por ejemplo, comedores y merenderos comunitarios; servicios de salud en barrios populares). Se abre también, conforme al avance de la digitalización en la comunicación, otro conjunto de actividades pero también con estrecha vinculación con un aspecto específico de reproducción social,<sup>7</sup> que consiste en la producción social de información y conocimiento acumulado en infraestructuras digitales. Todo un conjunto amplio y diverso de trabajo humano que participa de distintos modos en la formación de la tasa de ganancia de la economía y que por ejemplo, en el caso particular de las actividades que tienen lugar en el ámbito de la economía de plataformas digitales, el oligopolio de la industria de datos sabe traducirlas en valores mercantiles y renta tecnológica sin contrapartida retributiva.

Así como la posibilidad de acceder a un salario queda asociada a una contrapartida laboral bajo el imperio de la moral del trabajo (esfuerzo-recompensa), lo cierto es que nunca el monto salarial tuvo que ver con la contribución individual de cada cual al proceso productivo. Ello, que siempre fue así, hoy lo es más que nunca, ya que asistimos a una etapa en la cual el conocimiento y los atributos humanos (relacionales, lingüísticos, etc.) puestos al servicio de la producción son efectos de la inteligencia colectiva de una comunidad. La cooperación social en la cual se pone en movimiento la dimensión cognitiva y humana del trabajo desborda, así, los tiempos de la jornada laboral entendida convencionalmente pero multiplica la productividad de quienes se ven inscriptos, voluntaria o involuntariamente, en procesos de valorización de capital. En definitiva, la asimetría de las retribuciones al trabajo desconoce que detrás del aporte individual existe un creciente soporte social, y en la medida que esa contribución no sea reconocida, la consecuencia será continuar alimentando las distintas formas que asume la renta (tecnológica, financiera, etc.).

---

<sup>6</sup> Rifkin, J. (1995): *Fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo. El nacimiento de una nueva era*. Ed. Paidós.

<sup>7</sup> Vinculado con la reproducción de las capacidades cognitivas y demás atributos propiamente humanos de las personas.

---

Para ponerlo en términos más sencillos: el ingreso básico universal que aquí se propone es la contrapartida retributiva de carácter social a trabajos múltiples y actividades humanas socialmente útiles que ya se realizan pero que no son debidamente reconocidas.

Sin embargo, existen también razones que nos llevan a identificar algunos límites que una propuesta de estas características tiene en contextos específicos. En primer lugar, hay que tener presente que un ingreso incondicionado es un instrumento de transición hacia un modelo alternativo y no un fin en sí mismo,<sup>8</sup> con lo cual una de las advertencias nodales para inscribirlo en economías sometidas a la injerencia prolongada de políticas neoliberales que desguazaron los sistemas de seguridad social, es evitar que se transforme en un medio para profundizar la mercantilización de cada vez más aspectos de la vida. En este sentido, la interacción de un ingreso garantizado con la restauración de las instituciones que proveen bienestar como el sistema de salud, educación, vivienda, cuidados, entre otros, es fundamental para no tergiversar el horizonte transformador que le asignamos.

Por otra parte, la implementación plena de este instrumento, es decir, un ingreso universal que se pague a todas las personas ciudadanas de un país, requiere de una estrategia temporal que coordine de manera muy precisa la modificación de los esquemas tributarios. No por razones de financiamiento sino por motivos específicamente redistributivos ya que la sustitución de los actuales programas de transferencias de ingresos condicionados (o planes sociales) por un ingreso universal, produciría un efecto neto que implicaría una mayor inyección relativa de dinero en la capas medias y altas de la población. Asimismo, la línea de indiferencia que requiere esta alternativa, esto es que el Estado tenga la capacidad de recuperar vía impuesto a la renta sobre los estratos de mayor poder adquisitivo lo transferido, se ve seriamente opacado en el marco de un sistema tributario local que sólo captura entre el 8% y el 9% de la renta de las personas físicas que pertenecen al decil más rico y cuya evasión equivale al 20% de la recaudación tributaria total.

En este sentido, una implementación en etapas que vigile el espíritu redistributivo requiere de una alternativa para mejorar los ingresos del conjunto de los hogares y completar, en un dispositivo integrado, una red universal de ingresos efectiva de manera inmediata por alguna de ambas vías. Porque, por otra parte, así como la inserción en el mercado de trabajo es extorsiva toda vez que sea la única vía para acceder a un ingreso que asegure la existencia, ejercer la opción por un empleo que satisfaga además otros deseos, aspiraciones y necesidades huma-

---

<sup>8</sup> Vercellone, C. y Fumagalli A. (2021): La renta social incondicionada y las mutaciones del trabajo. En Renta Básica. Nuevos posibles del común. Red Editorial.

nas es atendible, más aún, cuando el status de las opciones laborales disponibles en el mercado de trabajo actual está tan devaluado.

*¿Por qué sí garantizar empleo por la vía de un Salario Social de Empleo y Formación y por qué no su exclusividad?*

Son tres las razones fundamentales a favor de la creación de un programa de empleo garantizado que contenga la posibilidad de acceder a un Salario Social de Empleo y Formación: la reconstrucción de bienes y servicios sociales para el bienestar, la creación de un nuevo actor en la producción y la fijación de un efectivo piso salarial en el mercado laboral.

Respecto a la primera razón debe considerarse que la persistente crisis que atraviesan las grandes áreas del Estado Social, especialmente la relativa a la producción de bienes y servicios públicos de consumo universal como la salud, la educación, la infraestructura social, la red de cuidados, entre otros, puede revertirse con una política pública dirigida. El punto central es poder orientar los esfuerzos para reunir la diversidad de actividades que se vienen realizando en algunas de las áreas sociales, desde los distintos niveles del sector público incluyendo lo realizado por las organizaciones sociales que autogestionan su trabajo, para multiplicar el alcance, coordinar las tareas en función de un mapa de necesidades objetivo a través de la conformación de un Área de Economía Pública y Social (AEPS) de administración y gestión participativa (no exclusivamente estatal). Esta es la vía que permite reponer las garantías sociales socavadas durante décadas a la población que para sostener o reforzar el acceso universal y desmercantilizado no pueden atenderse mediante transferencias de ingresos a la población. Forman parte de aspectos fundamentales de la pobreza multidimensional y colabora en quebrar la reproducción intergeneracional de ésta.

Por otro lado, y pasando al segundo aspecto, la creación del AEPS significa la fundación de un nuevo sujeto económico, que no pertenece ni a la esfera exclusivamente estatal ni al sector privado, ya que se conformaría con la participación de actores de la Economía Social y Popular (unidades asociativas y autogestionadas, el movimiento cooperativo, empresas recuperadas, etc), las pymes, el Estado y los/as trabajadores/as involucrados/as con el objetivo de actuar como motor de desarrollo de las inversiones sociales necesarias al tiempo que brinda oportunidades de integración a la fuerza de trabajo en procesos de producción, trabajo y formación definidos. Ello supone la rediscusión del proceso de inversión y de una cuota nada menor del excedente económico local que confronta abiertamente con el uso predominantemente internacionalizado del capital concentrado. Requiere de la incorporación de instrumentos tributarios que permitan captar parte de la renta nacional, así como también la creación monetaria que será realizada en la nueva producción propuesta por el área.

---

Aunar las necesidades de insumo de mano de obra con la satisfacción de necesidades básicas de la población es una de las metas principales de este diseño que implica, a su vez, intervenir de manera directa en un conjunto de condiciones que determinan el mercado de trabajo. Es sabido que en la actualidad, no existe piso salarial en la Argentina en la medida en que el 28% de los ocupados percibe ingresos inferiores al salario mínimo si se lo mide por hora, pero que asciende al 38% al considerar el ingreso mensual. Incluso dentro del segmento de los formales, el 10,3% de éstos tampoco alcanza el valor del salario mínimo por hora. La falta de un piso salarial es un problema para el conjunto de la clase trabajadora, no solo para los trabajadores en condiciones de informalidad laboral. Por esta razón, cuando la fragmentación del cuadro laboral es significativa y no hay normativa que pueda ser eficaz, la generación de una ocupación garantizada se convierte en la base de condiciones de ingresos por debajo de la cual ninguna oportunidad laboral es aceptada socialmente. Se condensan así, verdaderas y efectivas señales que intervienen fortaleciendo el poder de negociación del conjunto de la fuerza de trabajo, tanto en el campo de la formalidad como en el de la informalidad. Más aún, la incorporación de las instancias de formación como parte de lo que se considera una jornada laboral, que permita un reparto de los tiempos de trabajo por la vía de socializar los costos de la formación garantizando un ingreso, representa la incorporación de una nueva institución en el ámbito de la seguridad social que, bajo ciertos arreglos, puede extenderse al conjunto de la clase.

Ahora bien, la exclusividad de un SSEyF (en tanto programa de empleo garantizado) que sea concebida como la única vía para asegurar ingresos a toda la población atenta justamente contra el objetivo de la universalización. La razón es sencilla, porque cualquier práctica, tarea, actividad que se realice y que quede por fuera del listado de las ocupaciones consideradas válidas, reconocidas y merecedoras de una retribución tiene dos alternativas: la renuncia a ingreso o la cancelación de actividad. Lógicamente que cuando la actividad es un empleo precario e indeseable, la opción de desechar la actividad laboral o sustituirla por otra en mejores condiciones es un camino acertado. Ahora bien, existe otro conjunto de actividades, como lo hemos señalado, desde las tareas de cuidado, el fortalecimiento de los espacios de intervención comunitaria, la producción de bienes comunes que pueden ir desde actividades culturales y deportivas hasta el desarrollo de softwares libres, el voluntariado, y todo un conjunto de trabajo humano que puede resultar de especial importancia para la reproducción social e incluso para el desarrollo de la inteligencia colectiva y del conocimiento, principal motor de la producción en el paradigma contemporáneo.

No obstante lo anterior, existen también límites técnicos en la capacidad de incorporación universal o indefinida de fuerza de trabajo a los circuitos de producción, con lo cual, un objetivo de garantía universal de ingresos no puede depender exclusivamente de los requerimientos productivos de mano obra.

En definitiva, desde nuestra perspectiva una verdadera solución no consiste en aplicar ortodoxamente instrumentos que fueron concebidos en y para otras realidades y contextos porque ello puede incluso conducir a un camino contrario respecto a los principios básicos que se proponen tales diseños originales. El punto es subvertir esa lógica y preguntarnos qué invenciones requieren las mejores alternativas que disponemos para transformar esta realidad, que tiene determinadas características, para justamente poder ser fieles a esos principios y metas fundamentales que compartimos.

Algo similar ocurre cuando se insiste con recortar y fracturar a la clase trabajadora en busca de replicar formatos organizativos para identificarlos con la constitución de un sujeto que sea portador de transformaciones. Si bien el sindicato es una de las formas de organización de la clase resulta insuficiente para representar al conjunto. De hecho, la creación de la CTA con la novedad de la afiliación directa transformó los marcos organizativos como modo de integrar a la población sin trabajo formal y a los movimientos territoriales en una estrategia común. Por lo tanto, aquellas ideas que colocan sólo al piqueterismo, o sólo los/as trabajadores/as de la economía popular o sólo a los trabajadores formales como sujeto principal son perspectivas que fracturan. Por el contrario, ser fieles con una tradición de lucha de clases requiere adaptar los marcos organizativos pasados a la realidad contemporánea de la clase trabajadora, de manera que emerja una estrategia común para la transformación de este modelo de sociedad.

*Claudio Lozano*

## Introducción

Este trabajo aborda el debate argentino en torno a las mejores políticas públicas para resolver los problemas que padece gran parte de la población, en estado de vulnerabilidad social, pobreza e indigencia, que impide la satisfacción de las necesidades básicas. Un estado de situación que avanza desde hace décadas, profundizándose de modo alarmante con la pandemia por el COVID19.

El debate transcurre entre dos posiciones que se ubican a ambos lados del arco. Una que defiende la necesidad de aplicar una política que garantice a todas las personas el acceso a un ingreso básico —Ingreso Ciudadano— de modo incondicional. Otra que argumenta la necesidad de garantizar un empleo o trabajo mercantil —Empleo Garantizado. En el primer caso la percepción del ingreso es independiente de cualquier situación que mantenga la persona en el mercado de trabajo. En el segundo caso se coloca al trabajo mercantil como el medio a partir del cual las personas adquieran los derechos económicos al ingreso necesario para la reproducción de la vida. En el medio aparecen otras propuestas de políticas de ingresos que combinan la incondicionalidad con la condicionalidad laboral.

El trabajo se ordena de la siguiente forma. Al finalizar esta introducción que tiene el objetivo de rastrear, de modo breve, el origen histórico del problema que da lugar al debate, se desarrollan las diferentes posturas y propuestas. En cada caso se organiza la exposición destacando, cuando corresponde, los antecedentes, el concepto principal, el diagnóstico del problema, las características de las propuestas y sus fundamentos, sean filosóficos, éticos o económicos, y los principales cuestionamientos que los referentes de cada propuesta realizan a la posición contraria. En todos los casos se aplicó el método de exponer las ideas en los términos de los propios autores o defensores. Al final, en la sección VII y en la sección III, se desarrolla un análisis comparativo de las propuestas, identificando sus diferencias o similitudes.

### Rastreado el nacimiento del debate actual<sup>9</sup>

La década del cincuenta del siglo pasado es considerada por diferentes científicos sociales como un momento de esplendor para el mundo capitalista occidental. Era el inicio de la llamada edad de oro del capitalismo y los países europeos vivían el éxito de la reconstrucción económica de la posguerra, al amparo de sus nacientes Estados de Bienestar. Esos años fueron la usina de las ideas desarrollistas que asumían que los países subdesarrollados podían alcanzar resultados similares a los desarrollados, si transitaban caminos parecidos, y de esta forma salir de la pobreza. Se presagiaba que la industrialización traería la modernidad, y ésta vendría de la mano de la inclusión social. Un eje central de las políticas de aquella época serían las de industrialización para sustituir importaciones (ISI).

A mediados de la década del sesenta la evolución socio-económica en la mayor parte de los países subdesarrollados de la región de América Latina evidenciaba la frustración de estas ideas. La industrialización, aunque exitosa en varios países, no había eliminado ni la pobreza ni la exclusión. Las industrias florecientes de los países capitalistas tardíos, se expandían en paralelo al crecimiento de los flujos de poblaciones migrantes que se hacían en las grandes urbes en busca de un trabajo asalariado. Algunas personas lo conseguían, otras tantas quedaban excluidas habitando barrios de emergencia con distinto tipo de carencias, y ocupándose en autoempleos para conseguir un ingreso que, en la mayoría de los casos, alcanzaba sólo para la subsistencia.

Las tesis desarrollistas que colocaban al subdesarrollo como una etapa anterior —necesaria— al desarrollo, como la expuesta por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en su versión oficial, se veían fracasadas (Marini, 1994).<sup>10</sup> Economistas inspirados en el pensamiento estructuralista latinoamericano, integrantes de la CEPAL pero con una visión crítica de los procesos de modernización del subdesarrollo, como Celso Furtado o Aníbal Pinto, elaboraron explicaciones críticas al desarrollismo. El subdesarrollo, lejos de ser una etapa necesaria, era una forma particular de crecer que generaba, al mismo tiempo, concentración del ingreso, marginación y pobreza, analizaba Furtado. La dinámica de la industrialización concentraba el progreso técnico y el ingreso en un reducido grupo de empresas y de población, aumentando la desigualdad y la exclusión, reflexionaba Pinto. Se trataba de un problema estructural, concluían ambos.

---

<sup>9</sup> En base a Giosa Zuazua (2020). El plan de desarrollo humano integral. La promesa de crear cuatro millones de puestos de trabajo. Nota de opinión en: *El país digital*.  
<https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/el-plan-de-desarrollo-humano-integral/29398>

<sup>10</sup> Marini (1994). La crisis del desarrollismo:  
[http://www.marini-escritos.unam.mx/085\\_crisis\\_desarrollismo.html](http://www.marini-escritos.unam.mx/085_crisis_desarrollismo.html)

En esos años de alto debate social y político, nacen las discusiones sobre la marginalidad y su raíz económica. La tesis de José Nun de 1969 sostenía que en nuestros países, el desarrollo capitalista de carácter oligopólico, desigual y dependiente, creaba una masa de trabajadores que no agregaban valor al capital de las grandes empresas, no eran funcionales a sus procesos de valorización del capital y formación de tasas de ganancia. Así nació la categoría de masa marginal en el marco de una teoría que predecía que estas poblaciones no serían incorporadas a la producción hegemónica. Lo esperable era mayor marginalidad y exclusión. En ese contexto, según analizaba Nun, la política social terminaba cumpliendo el rol de gestionar estos excedentes de población de modo de neutralizarlos, proceso que el autor denominó “a-funcionalización de la masa marginal”, pues se corría el riesgo de que fuesen disfuncionales para el capital, dado que no eran incorporables a las formas productivas hegemónicas, (Nun, 2021).<sup>11</sup>

Es así como el problema de la industrialización con marginalidad económica, exclusión y pobreza, quedaba planteado como un problema estructural, que el crecimiento económico no solo no resolvía, sino que, por el contrario, lo generaba y amplificaba.

Eran años de tensiones políticas, producto de la guerra fría. La revolución cubana ya había sucedido, y existía un clima social y político álgido que se expandía en los países de América Latina levantando banderas de liberación. El arco de propuestas políticas recorría desde la reforma agraria hasta la revolución obrera. En ese ambiente, los diagnósticos como los de Celso Furtado o Aníbal Pinto, o la tesis de José Nun, preocupaban al poder político de los Estados Unidos y a los organismos internacionales vinculados. Un crecimiento capitalista que generaba pobreza y desempleo, no eran buenos augurios para el futuro de la región. El antropólogo Keith Hart, quien en los años sesenta tuvo un rol importante en la divulgación de la teoría de la informalidad, adjudicada a la OIT, recuerda en una entrevista del año 2011: *“Hacia los años setenta quedaba muy claro para todos que el boom de pos-guerra se había acabado. El proyecto de desarrollo para hacer que los países pobres se transformaran en ricos, había fracasado. Ese fue el momento en el cual la teoría del subdesarrollo, la teoría de los sistemas mundiales, la teoría de la dependencia y teorías similares fueron apareciendo en América Latina y en Oriente Medio, y había una especie de pánico en los Estados Unidos, especialmente en instituciones como el Banco Mundial, al notar que las ciudades del Tercer Mundo estaban creciendo muy rápido, pero en ellas no parecía existir empleos reales. Quienes tenían estos empleos era una proporción muy pequeña del número total de personas que habían migrado para vivir en las ciudades”*. (Neibur y Rabosi, 2019).<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Nun (2021). *Marginalidad y Exclusión social*. Introducción.

<sup>12</sup> Neibur y Rabosi (2019). Antropología e economía. Tentando fazer uma conexão significativa: entrevista com Keith Hart. *Sociol. Antropol* vol 9 n°3 Rio de Jan-Sept./Dec. 2019.

Los diagnósticos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), funcionarían amortiguando estas aseveraciones. Por esos años, desde esta institución se forjó la idea —y el concepto— de que en tanto y en cuanto los países subdesarrollados estaban en transición al desarrollo, era explicable que una parte de su población realizara actividades de subsistencia que no respondían a los cánones capitalistas. Estas actividades, según la OIT, eran “una manera de hacer las cosas”, y deberían ser apoyadas por medio de políticas públicas, pues muchas tenían potencial de integrarse a la economía capitalista, sea porque se transformaran en actividades orientadas por la lógica de la ganancia, o porque los trabajadores se incorporasen como asalariados a las empresas capitalistas modernas. Esta visión se tradujo en las teorías de la informalidad laboral y el conocido concepto de Sector Informal Urbano (SIU), que orientó las recomendaciones de políticas de los programas de empleo que el organismo implementó en diferentes regiones. En América Latina y el Caribe fue el PREALC, a inicio de los años 70, que ocupó este cometido. Allí se dirigieron presupuestos, profesionales y técnicos, para hacer diagnósticos y recomendaciones de políticas que sostenían que el crecimiento económico podía, con el tiempo, integrar a parte de estas actividades, o a sus trabajadores, a la “economía moderna”.

Las explicaciones de la persistencia de la pobreza como un problema estructural, como las de Celso Furtado o de Aníbal Pinto, o las tesis del origen y futuro de la masa margina de José Nun quedaban, de este modo, neutralizadas por los diagnósticos y recomendaciones de políticas, que prometían que el crecimiento resolvería los problemas de empleo, integrando a las actividades del SIU a la economía capitalista moderna. Hasta inicios de los años noventa, las políticas de empleo de los países de la región seguían apostando a estos resultados, que no lograban alcanzar.

### **Argentina en la órbita de la marginalidad y la pobreza**

Argentina entró tardíamente al conjunto de países subdesarrollados con poblaciones urbanas marginadas. Hasta mediados de los años setenta mantenía cierta homogeneidad social en comparación a países de la envergadura de Brasil o México, y aparecía en los estudios socio-económicos de la región, como una excepción. La génesis de la exclusión y la marginación no fue específicamente la industrialización sino su contrario, la desindustrialización iniciada con la última dictadura cívico-militar. Trabajadores asalariados despedidos de las empresas, cierre de pequeñas y medianas empresas que no lograban competir con las importaciones; familias con pérdidas de ingresos, fueron el puntapié para la ampliación del autoempleo como forma de conseguir un ingreso de subsistencia de parte de la población trabajadora argentina. Los indicadores construidos en los inicios de

---

los años ochenta se encargaron de evidenciar que una proporción de la población argentina padecía pobreza. (Giosa Zuazua, 2000;<sup>13</sup> Marshall, 1978)<sup>14</sup>

Las políticas de reformas estructurales neo-liberales de los años noventa, sumaron destrucción económica y malestar: privatizaciones de empresas públicas; cierre de empresas, trabajadores despedidos, mayor desempleo, y un proceso en marcha de precarización laboral y deterioro de la seguridad social. Las transformaciones estructurales neoliberales, además de causar una creciente heterogeneización social y del mercado de trabajo, fueron acompañadas de un sistema de políticas sociales que, orientadas por organismos internacionales como el Banco Mundial, transformaron su espíritu universal con base solidaria en objetivos de asistencia focalizada, aplicada solo en casos de emergencia social.

En este contexto, identificamos cinco sucesos que son los orígenes de las diferentes propuestas que participan del debate que, a continuación de esta introducción, exponemos.

Uno de ellos refiere al problema de la defensa gubernamental y la efectiva emergencia de la focalización en las políticas sociales. Vinculado a la discusión académica de universalización o focalización, a mediados de la década del noventa se incorpora al debate argentino la propuesta de la Renta Básica Universal, que era discutida en países capitalistas desarrollados. Localmente esta propuesta adoptó el nombre de Ingreso Ciudadano. Sus características se presentan en la sección I.

El segundo suceso tiene a la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) como protagonista. La Central nace en el año 1992, dando respuesta a la necesidad de un nuevo modelo sindical capaz de dar cuenta de las profundas transformaciones en el mundo del trabajo, como resultado de la imposición del neoliberalismo. En un contexto crítico de desempleo creciente, la nueva Central de Trabajadores estableció la novedad de la afiliación directa de trabajadores, entendiendo como tales a las personas que trabajan, trabajaron o buscan trabajo, independientemente del tipo de relación laboral, incluyendo de este modo a toda la clase trabajadora, inclusive en situación de desempleo. Asimismo, se acordó la elección de sus conducciones por el voto directo y secreto de sus afiliados, levantando las banderas de Libertad, Democracia Sindical, y Autonomía de la organización de los trabajadores.

---

<sup>13</sup> Giosa Zuazua (2000). Neoliberalismo, reestruturação produtiva e emprego na Argentina nos anos 90. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.  
<https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2000.205968>

<sup>14</sup> Marshall, A. (1978). *El mercado de trabajo en el capitalismo periférico: el caso de Argentina*. PISPAL, FLACSO.

Como parte de su crecimiento, la CTA protagoniza uno de los procesos más importantes de movilización y debate político que buscó confrontar al paradigma neoliberal de los años noventa. Su hito fundamental quedó consagrado en la construcción del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO), mediante una consulta popular donde más de tres millones de personas votaron en diciembre de 2001 a favor de la conformación de un esquema de redistribución del ingreso que proponía eliminar la pobreza en la Argentina. Nace así la propuesta de replantear la política social para garantizar un ingreso mínimo al conjunto de los hogares, como parte del shock distributivo planteado (Godoy y Peidró, 2019).<sup>15</sup> Este es el origen de las propuestas de ingresos que se presenta en la sección VI, desarrollada por la Central de trabajadores de la Argentina Autónoma (CTA A) y el Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas (IPYPP).

El tercero se vincula con el fracaso de las propuestas de políticas públicas de apoyo a las actividades del denominado Sector Informal Urbano (SIU), con vistas a su transformación en actividades capitalistas. También a mediados de la década del noventa se incorpora al debate argentino y latinoamericano, una propuesta diferente para las actividades de la pequeña producción. Alejándose del principio de que toda actividad productiva debe organizarse bajo la órbita de la acumulación y la ganancia capitalista, nacen las propuestas que colocan al trabajo como medio para la reproducción de la vida, con base en actividades de trabajadoras y trabajadores nucleados en asociaciones solidarias para el trabajo autogestionado (cooperativas, mutuales, asociaciones de trabajadores). Uno de sus principales referentes será José Luis Coraggio. Esta propuesta nace con el principio de que es posible otra economía organizada por medio de la cooperación, que conviva con la capitalista. Esta posición ocupa un espacio en el debate actual, al momento de discutir las formas de organización socio-productiva para la pequeña producción familiar. Si bien lo presentamos en esta introducción, el desarrollo de este debate y la propuesta de la Economía popular, social y solidaria, será parte de un segundo documento.

El cuarto fenómeno es la incorporación al debate argentino de la propuesta denominada Estado empleador de última instancia. Sucede por estos mismos años, al momento en que se implementa en el país el Plan Nacional de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), que transferirá un ingreso a las personas vulnerables a cambio de una contraprestación laboral. Aquí se encuentra el origen, en Argentina, de la propuesta que se presenta en la sección II.

---

<sup>15</sup> Godoy y Peidró (2019). Propuestas desde la CTA A sobre Futuro del Trabajo. Presentado en "Presente y Futuro del Trabajo-Abril 2019. Publicado en: Red Española latinoamericana de Trabajo y Sindicalismo-<https://www.relatsargentina.com/documentos/RA.1-FT/RELATS.Aoctubre.FT.GodoyPeidro.pdf>

---

El quinto fenómeno es la incipiente organización de las y los trabajadores que fueron despedidos a causa de la restructuración neoliberal de los años noventa, quedando desplazados de la economía estructurada. Con base en el proceso de empobrecimiento de parte de la sociedad trabajadora, sumado al desempleo creciente de los años noventa, surgen distintas organizaciones de trabajadoras y trabajadores precarizados o desempleados, que se nuclean en las llamadas organizaciones sociales, desde las cuales reclaman diferentes situaciones de carencias y déficit de derechos. Algunas organizaciones se nuclearon en el Movimiento de Trabajadores piqueteros o desocupados que confluyeron en el año 2001 en el Movimiento de Trabajadores Excluidos, hoy con Juan Grabois como uno de los principales referentes. Otras se nuclearon en el Movimiento Evita con Emilio Pérsico como principal referente. Reunían a trabajadoras y trabajadores con una única fuente de ingresos, las changas, y con un ancla territorial como espacio al cual se dirigían las políticas sociales, ya en esa época, focalizadas. Entre estas organizaciones se encuentran Barrios de Pie, el Movimiento Quebracho, Resistir y Vencer, la Corriente Clasista y Combativa. Destacamos estos hechos porque de las organizaciones sociales nucleadas actualmente en la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), y desde sus principales dirigentes, se estructura una de las líneas propositivas en debate, que exponemos en la sección IV.

A continuación, presentamos las distintas posiciones y propuestas en torno al debate. La exposición inicia con el Ingreso Ciudadano. Continúa con la propuesta de Garantía de empleo o Estado empleador de última instancia. Por su similitud en lo propositivo, se expone luego la propuesta de Empleo Mínimo Social Garantizado. Se avanza luego con las propuestas que combinan dispositivos de ingresos incondicionales y condicionados laboralmente: se expone en primer lugar el planteo de las organizaciones sociales de la UTEP (Unión de Trabajadores de la Economía Popular); luego la propuesta del Frente Patria Grande y finalmente la propuesta de la Central de Trabajadores de Argentina Autónoma (CTAA) junto al Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas (IPyPP). En la sección VII, desarrollamos un análisis comparativo entre todas las propuestas e incluimos en un Anexo un cuadro comparativo con los principales aspectos de cada una de ellas.



## El Ingreso Garantizado

### I.1 El concepto de Ingreso Básico o Ingreso Ciudadano, su origen y antecedentes<sup>16 17</sup>

Según define Van Parijs, un ingreso básico es un ingreso regular que se paga en efectivo a todas las personas de una sociedad, sin importar los ingresos que obtengan de otras fuentes y sin ponerles ninguna condición, excepto la de ser ciudadanas. Estipula derechos individuales, universales y libres de obligaciones. (Van Parijs, 2017).

En Argentina, Rubén Lo Vuolo define al Ingreso Ciudadano como “una política de transferencia fiscal de ingresos a las personas, de forma individual, permanente, periódica, universal e incondicional. El beneficio en dinero se otorga sin pedir ninguna contraprestación. No se requiere tener un empleo mercantil, ser declarada persona incapaz (jubilación por invalidez), haber contribuido con una prima de seguro (jubilación ordinaria, obras sociales y prepagas), demostrar que se está en situación de desocupación o informalidad (seguro de desempleo, asignación universal por hijo), o ser declarado como pobre (programas asistenciales focalizados de todo tipo)”. (Lo Vuolo, 2020- CIEPP).

Si bien ideas similares a las del ingreso básico se remontan a inicios del siglo pasado, la propuesta revive en Europa en los años ochenta de ese siglo, en un contexto de desempleo y déficit de ingresos de las personas que padecían estado de pobreza. Según expone Van Parijs (2017), que es uno de los principales referentes de la propuesta cuando renace en Europa, las políticas sociales que se extendían en los países desarrollados eran políticas asistenciales y focalizadas que buscaban garantizar un ingreso mínimo, implementando programas que ofrecían completar los ingresos de los hogares pobres para llegar a la línea de pobreza. Programas que exigían determinadas condiciones para que las personas recibieran sus

<sup>16</sup> Se utilizarán como sinónimos las denominaciones Ingreso Básico (IB), Ingreso Ciudadano (IC) o Renta básica (RB).

<sup>17</sup> Las ideas expuestas responden a Lo Vuolo (1995); Lo Vuolo (2020); Van Parij (2017). Los testimonios fueron tomados de los conversatorios en los que participaron los expositores cuya referencia se cita a pie de página en cada caso.

transferencias: declarar ingresos y patrimonios para demostrar condición de pobreza, y evidenciar que tal estado no era por su propia voluntad. En esos momentos se entendía a estas situaciones como de emergencia y transitorias, hasta tanto se generaran los empleos necesarios para que las personas mejoraran sus situaciones. En la actualidad, la destrucción de empleo por impacto del progreso tecnológico y la robotización, agravó la situación. Ante los mayores niveles de pobreza y problemas de empleo y desempleo, el Ingreso Básico aparece como una opción de libertad para todas las personas. Ello se deriva de su condición de básico, entendiendo como tal un piso de ingreso que otorgue protección y seguridad a las personas, y de sus características de incondicional, universal y exento de obligaciones.

En Argentina, la propuesta ingresa a mediados de la década del noventa del siglo pasado. Sus principales referentes fueron los economistas integrantes del CIEPP, Alberto Barbeito y Rubén Lo Vuolo. Dice Laura Pautassi: “El concepto se introduce en Argentina como ingreso ciudadano universal e incondicional, y a eso remite su nombre. Se introduce en el país cuando estaba en debate la focalización de las políticas sociales. El contrapunto era con las posiciones que defendían y defienden la focalización de la política social. A su vez, la propuesta superará la idea de que la única vía para obtener un ingreso sea el trabajo remunerado”.<sup>18</sup>

En agosto de 2003, se crea la Red Argentina de Ingreso Ciudadano (RedAIC), con el objetivo de promover la investigación científica acerca del «ingreso ciudadano» o “renta básica” y de los mecanismos institucionales que lo hagan posible. RedAIC funciona como la sección oficial en Argentina de la Basic Income Earth Network (BIEN).

## I.2 El diagnóstico

Según expone Lo Vuolo (2020-CIEPP), la precariedad del mercado de empleo es una característica histórica y una tendencia estructural en Argentina y en la región de América Latina. Las desigualdades impuestas en esta estructura se transmiten a desigualdades de las políticas públicas, que se organizan con el principio contributivo del seguro social-laboral y el principio del asistencialismo focalizado. Un sistema que se construyó bajo premisas que hoy no existen del mismo modo. Estas premisas fueron la ilusión del crecimiento económico, del pleno empleo y del mercado de trabajo operando como distribuidor de ingresos a toda

---

<sup>18</sup> CLACSO -FES (2020). Conversatorio Ingreso ciudadano en debate ¿Propuesta coyuntural o transformación estructural? Argentina.

la población. Lo Vuolo afirma que el empleo mercantil representa solo una parte de todo el trabajo necesario para que la sociedad funcione y se reproduzca, pues también son necesarios otros trabajos como el cuidado de personas, trabajos comunitarios, educación, creación artística, que no tienen ninguna remuneración.

A su vez, existe un proceso acelerado de reducción del tiempo de trabajo necesario para la producción de mercancías por avance del cambio tecnológico que reduce el empleo por unidad de capital. Esto puede ser una ventaja en la medida en que la distribución del tiempo ahorrado por el cambio tecnológico se distribuya entre todas las personas de modo favorable: “el problema no es que los robots desplacen fuerza de trabajo de empleo mercantil, sino cómo se distribuyen los beneficios de esas ganancias tecnológicas”.

Finalmente Lo Vuolo sostiene que la pandemia del COVID19 expuso la debilidad del sistema actual de políticas públicas para cumplir sus funciones protectoras del bienestar de la población pobre, y también de población no pobre pero vulnerable por su estado de precariedad socio- económica: “Quedó expuesta la debilidad del sistema de protección social en el país para cumplir dos funciones centrales que reclaman las sociedades contemporáneas: 1) su rol preventivo y asegurador frente a contingencias que afectan al conjunto de la población; 2) su rol integrador de partes desiguales en instituciones igualitarias”. (Lo Vuolo, 2020).<sup>19</sup>

### **I.3 Los fundamentos filosóficos-éticos-económicos, que explican la posición de los defensores del IC en el debate argentino<sup>20</sup>**

La justificación para esta política ronda en torno a la inestabilidad y precariedad del empleo remunerado y la desigualdad en la distribución de ingresos y riquezas. Ahora bien, los fundamentos de los defensores del Ingreso Ciudadano no sólo son económicos, sino también filosóficos, éticos, desde el enfoque de Derechos y desde el abordaje materialista del capitalismo cognitivo. Se sostiene que:

- ✓ El ingreso debe reconocerse como un derecho humano a la existencia incondicional, igual que los derechos como la salud o la educación.
- ✓ Planteado como un derecho humano, no debería discriminar entre personas por ninguna característica. Todos tienen derecho a recibir ese ingreso. De allí su universalidad.

<sup>19</sup> Lo Vuolo (2020). Un Ingreso Ciudadano o Renta Básica no es más de lo mismo. CIEPP.

<sup>20</sup> Esta sección se basa en Lo Vuolo (2016) El Ingreso Ciudadano en debate. Nueva Sociedad N° 264 Jul-Ag 2016; Lo Vuolo (2020). Ibid; Van Parij (2017). Ibid.

- ✓ Como derecho humano, su garantía no compite con la necesidad de garantizar otros derechos humanos. Dice Laura Pautassi: “El derecho al trabajo no puede entenderse como un derecho en competencia con otros. Los derechos humanos —que implican derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales— son interdependientes, de modo que la disputa no está en garantizar unos u otros. Esta interdependencia permite entender que las diferentes obligaciones estatales confluyan para generar el concepto de vida digna, no de trabajo digno”.<sup>21</sup> “La propuesta viene a dar cuenta también de la responsabilidad del Estado Argentino cuando suscribió a los pactos y tratados internacionales para responder a un enfoque de derechos humanos y de género, que marca la interdependencia de derechos”.<sup>22</sup>

Algunos de los fundamentos se construyeron en defensa de la incondicionalidad del IC con respecto al empleo mercantil. Desde voces críticas se interpela si es ético recibir un ingreso dissociado del trabajo. Esta característica genera oposición en quienes sostienen que el trabajo mercantil, es decir el empleo, ha sido, y deberá ser el ordenador de la vida de las personas y otorgante de identidad y dignidad. Luego, la percepción de un ingreso debe depender de tener un trabajo mercantil. Gran parte de esta crítica proviene de la ética del trabajo que lo califica [al trabajo] como un medio para encontrar reconocimiento y estima personal.

- ✓ Los defensores del IC sostienen que la propuesta no se opone en si misma a los fundamentos de la ética del trabajo, lo que discuten es que una defensa de la ética del trabajo **no debiera condicionar la seguridad material básica de las personas a la tenencia de un trabajo o a la disposición a trabajar**. En otros términos, la defensa de los principios de la ética del trabajo, y del IB o IC, pueden coexistir, ambos como derechos humanos. (Van Parijs, 2017). El IB también recibe la objeción ética de que las personas que no presentan alguna limitación física para trabajar, vivan del trabajo de otros. Los defensores del IB responden argumentando que la condición económica de muchas personas ricas muestra que las mismas no viven de su propio trabajo y sí del trabajo de otros. Por ejemplo es el disfrute de ingresos que fueron heredados de lo acumulado por parientes. Entonces por qué cuestionarlo solamente en el caso de las personas pobres. Dice Pablo Yanes Rizzo: “Se critica mucho la legitimidad de una transferencia no condicionada a los pobres, pero no se critica que las grandes inversiones financieras generen ingresos gigantescos, sin necesidad de estar en un empleo. Es hora de determinar si las únicas dos for-

<sup>21</sup> CLACSO - FES (2020). Ibid.

<sup>22</sup> UCA (2020). Renta Básica Universal. Conversatorio organizado por la Escuela de Política de Gobierno

---

mas legítimas de acceder a un ingreso serán el trabajo asalariados o tener una propiedad”.<sup>23</sup>

- ✓ Otro conjunto de fundamentos a favor de la incondicionalidad se construyen desde la justicia distributiva. Se sostiene que todas las personas que reciben un ingreso como remuneración a un trabajo, también están recibiendo la contribución de recursos que no aportaron. Tal es el caso de los recursos naturales, de los conocimientos e inventos desarrollados por generaciones pasadas. Algunas personas disfrutaron de cierto entorno que “heredaron” por azar, como determinado grupo de amigos, o lengua materna que es privilegiada. Son externalidades que, por el azar, los privilegia sin haber aportado nada, mientras que a otras personas que no recibieron estas “herencias”, las penaliza. De allí Van Parijs (2017) concluye que los que no aportan trabajo tienen derecho a recibir un ingreso por ese tipo de recurso, para que se distribuya de forma justa.
- ✓ Se sostiene también que la mayoría de quienes integran una sociedad, contribuyen con trabajo a la producción de riqueza social. Afirma Laura Pautassi<sup>24</sup> que la incondicionalidad del IC es clave para el ejercicio de la autonomía de las personas. No obstante, la no exigencia de una contraprestación laboral, si bien desliga el derecho a percibir un ingreso de la participación en el empleo, e instituye a la ciudadanía como la base del derecho, es necesario reconocer que la mayor parte de las personas realizan trabajos que contribuyen a la producción de riqueza social, aunque no estén explícitamente contabilizadas como valor creado. Por esta vía ingresa al debate la visibilización de los movimientos feministas con respecto a los trabajos de cuidado al interior de los hogares, que no deja de ser un debate al interior de sus movimientos. Se sostiene que **durante décadas existió y existe al interior de los hogares una de-sigual e inequitativa división sexual del trabajo de cuidado**, donde los varones fueron privilegiados en perjuicio de las mujeres. Puede interpretarse al IC como un democratizador de esta inequidad que da cuenta de la falta de reciprocidad. En el debate argentino, desde la economía feminista Corina Rodríguez Enríquez<sup>25</sup> reflexiona sobre el aporte de un IC para reducir las desigualdades de género y democratizar parcialmente el uso del tiempo en la división sexual del trabajo al interior de los hogares. Ello puede suceder en la medida en que otorgue a las mujeres cierta autonomía económica para negociar la distribución de ese tiempo, y para posicionarse

---

<sup>23</sup> CLACSO - FES (2020). Ibid.

<sup>24</sup> Minoldo y Dvoskin-editores (2021). Ingreso ciudadano en debate. Propuesta coyuntural o estructural. Edición del conversatorio organizado por FES con el mismo nombre, en 2020.

<sup>25</sup> Minoldo y Dvoskin -editores (2021). Ibid..

con mayor autonomía en el mercado de trabajo al momento de negociar sus condiciones de trabajo.

- ✓ Desde los referentes del capitalismo cognitivo, se construyen fundamentos en defensa de una Renta Básica Incondicional (Rsbí) como remuneración colectiva de la producción de riqueza social, cuyos límites de generación son cada vez más porosos y difusos. Dicen Carlo Vercellone y Andrea Fumagalli (2020).<sup>26</sup>
- ✓ “El desarrollo conjunto de la revolución digital y la dimensión cognitiva del trabajo ha desestabilizado profundamente la unidad de tiempo y lugar del desempeño laboral, propia de la relación salarial fordista. En este contexto, el tiempo de trabajo dedicado directamente a una actividad productiva durante las horas de trabajo oficiales es, en la mayoría de los casos, una fracción del tiempo social de producción. A su vez, las actividades que crean valor y riqueza adoptan nuevas formas que las normas tradicionales de representación del trabajo no logran identificar y medir (lo que a menudo las priva de cualquier forma de reconocimiento y validación económica y social)”.  
Los autores reflexionan que los límites tradicionales entre el trabajo y el no trabajo se vuelven borrosos, y esto ocurre a través de una dinámica contradictoria: “El tiempo de ocio ya no se reduce a la función catártica de reproducir el potencial energético de la fuerza de trabajo, y la reproducción de la fuerza de trabajo actual ya no sólo tiene lugar en el seno de la familia, sino que adquiere cada vez más connotaciones sociales: [trabajos de cuidado; trabajo voluntario en las redes de la economía social, o en las comunidades de intercambio de conocimiento; el commons del software libre; el Free Digital Labor; el trabajo del consumidor (prosumer) gratuito en Internet en beneficio de grandes monopolios y data industries (comprar pasajes, cajas registradoras de self service, armar un mueble)]”.

Se reflexiona que el trabajo en el capitalismo cognitivo puede suponerse hasta cierto punto, un trabajo subterráneo, invisible, parte de una economía no remunerada: “Por consiguiente, la contrapartida en términos de trabajo ya existe. Sin embargo, lo que falta es su contraparte en términos de renta... En ese sentido, la Rsbí correspondería al reconocimiento social y, al menos en parte, a la remuneración colectiva de esta dimensión cada vez más colectiva y «gratuita» de una actividad de producción de valor agregado que se extiende sobre el conjunto de los tiempos de vida y se traduce en un desequilibrio distributivo en detrimento del trabajo y en beneficio de las rentas y las ganancias”.

---

<sup>26</sup> Vercellone y Fumagalli (2020). Renta Social Incondicionada. Revista Ignorantes. <https://rededitorial.com.ar/revistaignorantes/por-una-renta-del-comun/>

#### I.4 La forma de operar la propuesta: necesidad de una reforma tributaria para transitar con mayores grados de equidad<sup>27</sup>

No existe en Argentina una propuesta de cómo operacionalizar la implementación de una política de Ingreso Ciudadano, como tampoco su cuantificación en costos fiscales y fuentes de financiamiento. A continuación se detallan los lineamientos generales.

- ✓ El ingreso es planteado como titularidad de un derecho para acceder y controlar los bienes necesarios que definen la capacidad para funcionar en sociedad. Luego, en economías monetarias, este acceso depende del ingreso del que disponen las personas. Dice Corina Rodríguez Enríquez: “La universalidad en el acceso al ingreso es una garantía mínima de vida indispensable, que tienen un efecto de protección preventiva al garantizar esa red de seguridad necesaria en sociedades donde casi todo se adquiere a través del intercambio monetario”.<sup>28</sup> Por ello se trata de un ingreso que se transfiere en dinero en efectivo sobre la base de priorizar la libertad de las personas para decidir su aplicación en el tipo de gastos, y el momento adecuado.
- ✓ Se define como una transferencia individual, es decir a las personas y no a las familias, y de periodicidad mensual. El carácter individual afirma el criterio de libertad, pues lo desacopla de cualquier arreglo familiar, al tiempo que no desincentiva la cohabitación de las personas y no promueve la trampa de soledad; en caso de que fuese un pago familiar las personas pueden evitar la cohabitación, o no declararla. (Van Parij, 2017).
- ✓ Se excluye del concepto de IB a la provisión de salud pública y educación, que se entiende que continúa a cargo del Estado.
- ✓ Se debe construir una red de seguridad económica en base a este ingreso básico, que asegure que ninguna persona caiga por debajo de dicho ingreso. Esta red debe operar como un piso a partir del cual las personas puedan desarrollarse libremente, puedan acumular más ingresos, y no que opere como un mecanismo de dependencia de la asistencia estatal.
- ✓ Beneficiaría principalmente a las personas pobres y vulnerables, porque recibirían un ingreso básico incondicional al cual podrían sumar cualquier otro ingreso sin perderlo. Pero gran parte de la población que no es pobre también

<sup>27</sup> Lo Vuolo (2020). Idib.

<sup>28</sup> Minoldo y Dvoskin -editores (2021). Ibid.

se beneficiaría, pues al contar con un ingreso incondicional, se encontraría en mejores condiciones para negociar su situación laboral.

- ✓ En general se propone implementar un IC de forma gradual, empezando por ciertos grupos de edad o pagando un beneficio más bajo hasta llegar al planteado como objetivo que cubra las necesidades humanas básicas.
- ✓ La propuesta de aplicación del IC en Argentina es presentada conjuntamente con la necesidad de una reforma tributaria progresiva. Si bien la característica de Universal, le confiere al IC el poder de igualar democráticamente a todas y todos los ciudadanos, lo cual evita la estigmatización ya que todos lo cobramos, la forma de garantizar equidad ante los desiguales niveles de ingresos es por la vía tributaria. El IC opera como un crédito fiscal en la declaración del impuesto a los ingresos/ganancias personales, con base en tasas progresivas graduadas hasta un “nivel de indiferencia” a partir del cual las personas de determinado alto nivel de ingreso para arriba, lo retornan por vía tributaria. De allí que desde la distribución de los ingresos generados en la economía, quienes se perjudicarían sería una minoría de altos ingresos que resultaría contribuyente neto en el impuesto a los ingresos, debiendo pagar impuestos progresivos.
- ✓ La reforma tributaria propuesta va más allá del impuesto a los ingresos, también incluye la incorporación de otros impuestos progresivos como herencias, transacciones financieras y los denominados impuestos “verdes”.

### **I.5 El IC y sus impactos positivos: distribución del ingreso, mercado de trabajo y universalidad**

Quedan por destacar los impactos positivos que los defensores del IC reconocen sobre el mercado de trabajo, de forma directa, y también a través de los distintos condicionantes que pueden ejercer la aplicación de políticas sociales focalizadas.

Sostiene Lo Vuolo (2020) que el IC no puede evaluarse como un subsidio de los que forman parte las políticas asistenciales, pues se ubica en otra matriz y jerarquía. Es una política que busca reformular las bases de negociación del conflicto entre capital y trabajo, tanto en lo que concierne en la distribución de la riqueza generada, como también en los vínculos al interior de las empresas. En lo macroeconómico, promueve la distribución de parte de las ganancias de productividad por fuera de las empresas, incluyendo a todos los ciudadanos. Al interior de las empresas, busca empoderar la posición de los grupos mas subordinados, donde tiene mayor presencia el trabajo por necesidad, que por placer o creatividad.

---

A su vez, la implementación de un IC incondicional, modificaría los vínculos de las personas con los trabajos mercantiles en varios aspectos, pues enfrenta las denominadas “trampas” que se sostiene que aparecen en receptoras de subsidios condicionados, al rechazar un empleo registrado para no perderlo.

Según sintetizamos a partir de Van Parijs (2017)

- ✓ El IB es un instrumento que enfrenta a las denominadas **trampas del desempleo o del empleo**. La primera aparece cuando la política plantea que solo los desempleados tienen derecho a recibir el ingreso, promoviendo que las personas no acepten un empleo registrado para no perderlo. La segunda aparece en aquellas políticas que plantean un beneficio que solo pueden cobrar las personas con un empleo, promoviendo en este caso la aceptación y/o permanencia de empleos de baja calidad y en condiciones de explotación, para no perder el beneficio.
- ✓ El IB también enfrenta a la denominada **trampa de la pobreza**. La incondicionalidad incluye la percepción de otros ingresos de variados orígenes, por ello no promueve que las personas permanezcan en el desempleo y rechacen un trabajo por el solo hecho de no perder el beneficio, situación que las eterniza en sus condiciones de pobreza.
- ✓ El IB también funciona como una política que permite **prevenir situaciones de pobreza**, pues llega tanto a personas pobres, como cercanas a la condición de pobreza, como no pobres. Luego, su carácter universal permite su implementación inmediata y no requiere controles acerca de la población destinataria, inyectando certidumbre y previsibilidad económicas en las personas.
- ✓ El IB **evita la exclusión**, al no focalizar; y en este sentido no corre el riesgo de dejar afuera personas que se encuentran en la condición de pobreza y no fueron identificadas. El IB **evita la estigmatización**, todos “pasan por la misma ventanilla”. El IB **evita el clientelismo**, que aparece cuando se trata de políticas que focalizan beneficiarios.
- ✓ En relación a los tiempos de trabajo, la extensión de las jornadas laborales, y la capacitación de las personas, las ventajas de la aplicación de un IB según Van Parijs (2017) son:
- ✓ El IB puede promover **la automatización de trabajos que no son aceptados por degradantes**, o promover que mejoren sus condiciones laborales y salarios.
- ✓ El IB **favorece que se reduzca la jornada laboral**, ataca las causas de los que se enferman por trabajar demasiado, o los que se enferman por no conseguir trabajo.

- ✓ El IB puede resultar en un subsidio para algunos trabajos poco productivos, pero con seguridad evita los empleos degradantes.
- ✓ El IB puede promover que las personas **apliquen tiempo al estudio y se capacitación**, al existir un piso de ingresos garantizado.

Afirma Van Parijs (2017): *“Subyace en la idea del IB, que para que una economía funcione de manera eficiente, no hace falta empujar hacia arriba el índice de empleo, maximizando la oferta laboral. Estimular obsesivamente a la gente y encerrarla en empleos que odia desempeñar y en los que no aprende nada, no es la mejor manera de lograr que una economía sea más productiva en un sentido razonable, y de un modo sustentable. No solo es justo, sino económicamente acertado darles a todos, y no solo a los mejor dotados, una mayor libertad para moverse con soltura entre el trabajo pagado, la educación, el cuidado y el trabajo voluntario. Promueve que todos busquemos algo que nos guste hacer y hacerlo bien, sea como empleo remunerado o no”*.

---

## El Empleo Garantizado

Dentro de las propuestas que sostienen la necesidad de garantizar un empleo antes que un ingreso, se encuentra el Programa de Empleo Garantizado (JG), también denominado Estado empleador de última instancia (ELR), que proviene de la escuela americana de inspiración post-keynesiana. En este caso, del mismo modo que sucede con el Ingreso Ciudadano, no existe una propuesta cuantificada, tanto en población cubierta, como en valor del beneficio y costos involucrados. Exponemos la propuesta en el apartado II.1

Otra propuesta que se emparenta en esta línea, al menos en la postura de defender el acceso a un ingreso por medio de un trabajo mercantil y conjuntamente oponerse a políticas de transferencias monetarias incondicionales, es el Programa de empleo garantizado con salario mínimo, que sostiene el sociólogo Agustín Salvia. La exponemos en el apartado II.2.

## II

### Propuesta de Garantía de Empleo (JG) o Estado empleador de última instancia (ELR)<sup>29</sup>

#### II.1 El concepto de JG/ELR, el origen de la propuesta y sus antecedentes

La propuesta surge de un conjunto de economistas que pertenecen a la escuela económica norteamericana inspirada en las teorías de Himan Minsky, que sostiene la denominada Teoría Monetaria Moderna (MMT). La Garantía de Empleo (JG) se presenta como hermana de la propuesta del Estado Empleador de Última instancia (ELR). Es promovida por los economistas Randall Wray, y Pavlina Tcherneva, ambos investigadores del Levy Economics Institute of Bard

---

<sup>29</sup> Esta sección se basa principalmente en Tcherneva (2018) *The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation*; Tcherneva (2019) *The Federal Job Guarantee: Prevention, Not Just a Cure*, y Tcherneva (2013) *The Job Guarantee: Delivering the Benefits That Basic Income Only Promises. A Response to Guy Standing*; Tcherneva (2012) "Beyond Full Employment: What Argentina's Plan Jefes Can Teach Us about the Employer of Last Resort" in M. Forstater and M. Murray (eds.) *The Job Guarantee: Toward True Full Employment*, Palgrave, 2012. El objetivo fue presentar la propuesta JG en los términos de sus autores y/o defensores, por ello se extrajeron las ideas de sus artículos, procurando ser fidedignos en lo textual. En las citas textuales, la traducción es nuestra.

College de Nueva York y del Center of Full Employment and Price Stability, e integrantes de la Red mmt (<http://www.redmmt.es/>). El vínculo entre la propuesta de Garantía de Empleo y la Teoría Monetaria Moderna, proviene de una arraigada visión keynesiana sobre los conceptos de desempleo y de pleno empleo sobre los que se basa la propuesta, y el planteo de financiarla con mecanismos fundamentados en las denominadas monedas y finanzas funcionales. Se sostiene que los países con monedas soberanas, no tienen problemas de solvencia para financiar este tipo de programas.

Según Tcherneva (2018), se entiende por Garantía de Empleo (JG) a una opción pública de empleo. Es un programa permanente, financiado con fondos federales, y administrados localmente, que ofrece oportunidades de empleo voluntario a pedido, para todos los que están listos y dispuestos a trabajar por un salario digno. Se plantea como un derecho permanente y exigible para cualquiera que busque un trabajo.

La propuesta del JG se encuentra estrechamente articulada con el concepto que tienen sus precursores del pleno empleo, y del desempleo involuntario. Dice Tcherneva (2018), “el pleno empleo se define como una situación en la que cualquier persona en edad legal de trabajar que desee trabajar, puede obtener un empleo con un salario digno y condiciones de trabajo dignas. Esto incluye, pero no se limita, a los recién llegados al mercado laboral, a las personas en desempleo oculto que normalmente no se cuentan en las estadísticas oficiales, y a las personas que están empleadas involuntariamente en acuerdos de trabajo a tiempo parcial u otras formas de trabajo precario”. Con relación al concepto de desempleo, esta economista sostiene que desde la perspectiva poskeynesiana, el desempleo es un fenómeno monetario, resultado del comportamiento de los mercados y del diseño de las políticas públicas. Afirma que el desempleo de ninguna manera es un fenómeno inevitable, solo que las economías capitalistas, al guiarse por la lógica de la ganancia, fracasan en generar y mantener algo cercano al verdadero pleno empleo.

La JG se reconoce como una política pública que responde a la mención que aparece tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, como también en muchas constituciones de diversos países, y que afirma garantizar el derecho a un trabajo para cada persona, mención que según Tcherneva, los países no suelen cumplir.

Se citan como antecedentes de la propuesta tres iniciativas que son identificadas como de creación de empleo directo a gran escala. Por un lado, el programa que se implementó en los Estados Unidos en la era de la Gran Depresión en el marco del New Deal, denominado Works Progress Administration (WPA). En segundo lugar, la Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural, en India. La ter-

cera experiencia es el Plan jefes y jefas de hogar Desocupados (PJJHD)<sup>30</sup> que se implementó en Argentina con la crisis del 2001. Este plan, que tuvo orientaciones y recomendaciones del Banco Mundial, fue modelado a partir de la propuesta Estado empleador de última instancia, desarrollada en los Estados Unidos por investigadores de la Universidad de Missouri-Kansas City. Según Tcherneva y Wray, el PJJHD se inspiró en la propuesta de JG, aunque de manera imperfecta, ya que no se trató de una oferta de empleo para toda personas que quisiera ingresar al programa.

En Argentina adhieren actualmente a la propuesta JG, el economista Agustín Mario,<sup>31</sup> integrantes del Grupo Bolívar,<sup>32</sup> y también economistas que participaron en el diseño del PJJHD, como Daniel Kostzer.<sup>33</sup>

## II.2 El diagnóstico

La propuesta del programa JG se respalda en el concepto y en el diagnóstico que sus adeptos realizan sobre el fenómeno del desempleo, como fenómeno evitable.

El diagnóstico resulta de observar las políticas implementadas en los Estados Unidos y sus impactos. Se sostiene que tanto desde las políticas públicas diseñadas, como del impacto que el desempleo tiene en la vida de las personas, se crea un círculo donde “el desempleo genera desempleo”.

Se diagnostica que el desempleo es un fenómeno monetario. Las personas encargadas de diseñar las políticas adhieren a la hipótesis de que en toda economía existe una tasa natural de desempleo que no acelera la inflación (NAIRU), y diseñan políticas que contienen una tasa de desempleo esperada, que termina transformándose en crónica. Según Tcherneva (2018), los gobiernos optan por políticas explícitas que buscan mantener a una proporción de la población en desempleo involuntario, asumiendo al desempleo como un mal necesario, en la

<sup>30</sup> Este programa proponía una contraprestación laboral de 4 horas de trabajo diario, pagadas a una o un jefe de hogar desempleado, con hijos menores a cargo, o con personas discapacitadas o con personas embarazadas en el hogar. El programa predecía un universo de 500.000 beneficiarios. Sin embargo, rápidamente llegó a tener 2 millones, de los cuales 3/4 partes eran mujeres que aparecían como inactivas en las estadísticas oficiales, y que se presentaron como desocupadas.

<sup>31</sup> Mario (2018). El enfoque del empleador de última instancia para el pleno empleo y la estabilidad de precios. Tesis doctorado en Ciencias Sociales. UBA. También: Mario (2020). Teoría del dinero moderno y empleador de última instancia. UNM.

<sup>32</sup> El Grupo Bolívar es un grupo político ligados a la agrupación Pymes para el Desarrollo Nacional.

<sup>33</sup> Kostzer (2021). Nota de Página 12: <https://www.pagina12.com.ar/353507-el-trabajo-no-es-broccoli>

medida en que algunas personas necesariamente perderán su trabajo y sus medios de vida. De este modo, los defensores del JG-ELR explican al desempleo como un problema que, en cierta medida, es creado por las políticas públicas.

El diagnóstico evalúa que en la medida en que las políticas no apunten a erradicar al desempleo, una vez que el mismo emerge en las recesiones, se torna como una enfermedad que se transmite por medio del déficit de demanda agregada, de una ciudad a otra. La recuperación es cada vez más lenta y gradual, al límite de que se sucedan recuperaciones económicas sin creación de empleo.

Otro de los impactos del desempleo es en la vida de las personas y de las familias, tanto en sus economías, como en su salud y también en las generaciones futuras. El desempleo genera pérdida de ingresos durante gran parte de la vida. Atravesar un período de largo desempleo supone mayores trabas para conseguir un nuevo empleo. Se mencionan evidencias del desempleo como causa de alta incidencia en angustias psicológicas, disfunción social, mayor índice de padecimiento de enfermedades, alcoholismo o depresión, que dificultan aún más el reingreso a un empleo, llegando algunas personas al suicidio. También daña a hijos y familias de desempleados, que padecen desnutrición o retraso de crecimiento que impacta en la salud mental.

Por las razones que componen el diagnóstico anterior, la propuesta del JG es presentada como una propuesta que busca la prevención.

Para el caso Argentino, Mario (2018) analiza los impactos del crecimiento económico 2003-2015 en el mercado de trabajo, mostrando evidencias de que la creación de empleo ese ese período no fue homogénea: “las brechas de tasas de empleo entre quienes no finalizaron el secundario y el resto de los grupos educacionales se ha ampliado. De los más de 3,2 millones netos de nuevos puestos de trabajo creados en ese período, 3,3 millones fueron para la mitad de la población que al menos terminó la secundaria, dejando una destrucción de más de 100 mil empleos para la otra mitad del mismo grupo poblacional que no completó el secundario [Estimamos alrededor de] 3,7 millones de personas potencialmente empleables que en su mayoría no están contabilizados como desempleados y que no fueron beneficiados por el incremento del empleo de ese período. (Mario, 2018:14).

### **II.3 Los fundamentos que explican la posición de los defensores del JG en el debate**

Los fundamentos de los defensores de la propuesta JG para garantizar un empleo a toda persona que así lo desee, son subjetivos y económicos.

Afirman que las personas quieren un trabajo más allá del motivo de los ingresos. Sostienen que las investigaciones dan cuenta de que entre el 85 % y el 90 % de los costos del desempleo no son pecuniarios, por lo cual una política basada exclusivamente en el apoyo a los ingresos no sería adecuada. La economista Tcherneva (2018) toma como base las encuestas realizadas a las personas integrantes del PJJHD para concluir que el cobro de un ingreso fue indicado como anteúltimo motivo por el que participaban las personas en el programa: esta razón concentró el 7 % de las respuestas.<sup>34</sup> La mayor parte de los integrantes del plan y que respondieron la encuesta, eran mujeres pobres (75 % del total), que mayormente figuraban como inactivas para las estadísticas oficiales, y que se habían inscripto en el Plan como jefas de hogar desempleadas. Dado que el Plan ofrecía un puesto para solo un miembro por hogar, en los hogares se decidió que se inscribiera la mujer.

En base a estas evidencias, la economista concluye que muchas personas quieren un trabajo remunerado no solo por pura necesidad, sino también por los muchos beneficios no pecuniarios que se derivan de un trabajo. A su vez, el mercado no logra ofrecer aquello que las personas desean: un trabajo decente, con un salario decente. De allí, el JG se fundamenta en el objetivo de reinventar el trabajo remunerado ofreciendo una opción pública basada en el valor social y el empoderamiento.

Se sostiene que la política de JG no solo puede prevenir los costos económicos y sociales del desempleo, sino también generar efectos multiplicadores positivos derivados de la producción socialmente útil que realizarán las personas en el programa; además de la incorporación de capital humano.

También se plantea como una política anti-cíclica que complementa al empleo en el sector privado, expandiéndose cuando el empleo privado se contrae, y viceversa. De allí, evita que se desarrolle el desempleo masivo, evitando su efecto de contagio.

#### II.4 La propuesta y la forma de operarla

No existe en Argentina una propuesta de cómo operacionalizar una política de estas características, de su cuantificación en costos fiscales, ni de sus fuentes de financiamiento. A continuación se detallan algunos lineamientos generales.

<sup>34</sup> Las opciones para responder por qué participaban en el programa, eran: 1. Puedo hacer algo; 2. Trabajo en un buen ambiente; 3. Ayudo a la comunidad; 4. Aprendo; 5. Tengo un ingreso; 6. Hago algo que es necesario.

Según Tcherneva (2018), el programa se plantea como objetivo principal, proporcionar trabajos decentes con un salario decente, a demanda, a todas las personas en edad legal para trabajar que quieran trabajar, independientemente de su situación en el mercado laboral, etnia, sexo, color o credo. Como objetivos derivados se cita: i) Instituir una opción pública por el trabajo, es decir, una red de seguridad laboral; ii) Crear oportunidades de trabajo en las cercanías de los desempleados; iii) Crear oportunidades laborales adecuadas para personas con diferentes niveles de habilidad; iv) crear oportunidades de trabajo para servir al propósito público; v) Establecer un salario mínimo efectivo para el conjunto de la economía; vi) Operar como un “stock de reserva de empleo” para estabilizar el ciclo económico.

Algunas características adicionales a destacar son:

- ✓ Se trata de un programa permanente, pero voluntario. Las personas desempleadas que no quieran ingresar al programa, pueden seguir recibiendo el seguro de desempleo.
- ✓ El salario mínimo que paga el programa se supone como piso para los ingresos dignos; también se incluyen beneficios equivalentes para el seguro médico, licencias pagas, aporte jubilatorio.
- ✓ La JG garantiza que las personas nunca caigan involuntariamente en el desempleo, y que siempre tengan una oportunidad de trabajo con un salario por encima de la línea de pobreza.
- ✓ Si bien el programa sería financiado por el gobierno nacional, lo deben administrar los gobiernos locales, las organizaciones sin fines de lucro, o empresas sociales y cooperativas.
- ✓ El empleador será las organizaciones ejecutoras del proyecto (municipalidades, organizaciones sin fines de lucro). Una dirección estatal aprueba los proyectos y desembolsa los pagos.
- ✓ El programa se adapta a las personas y sus capacidades, pues proporciona oportunidades de trabajo útiles y adecuadas, diseñadas para el nivel de habilidades del solicitante.
- ✓ Si bien el programa está abierto a todas las personas, no tiene como objetivo proporcionar trabajos de salarios medios o altos a personas altamente calificadas (es decir, ingenieros, contables, gerentes desempleados). Dado que estos grupos tienden a experimentar períodos más cortos de desempleo y general-

---

mente tienen los activos que les permiten subsistir, normalmente no se inscriben en programas del tipo del JG o son los primeros en salir de él.

## II.5 El JG/ELR y sus impactos positivos

Se sostiene que la propuesta JG cuenta con las siguientes virtudes y/o beneficios:

- ✓ Mejora las oportunidades de vida de las personas con dificultades para emplearse, como también para hacer una transición a otras formas de empleo (privado, público, sin fines de lucro), en comparación con los desempleados.
- ✓ Elimina el desempleo involuntario y reduce drásticamente las dificultades humanas y las aflicciones sociales asociadas.
- ✓ Eleva el piso de ingresos y estabiliza los ingresos en la parte inferior de la distribución, al establecer un salario mínimo, que sea digno.
- ✓ Desplaza las malas prácticas laborales y ayuda a eliminar los malos trabajos, en decente, niveles que debieran igualar los empleadores que pagan salarios de pobreza.
- ✓ Funciona como un mecanismo estabilizador y anti-cíclico, que es superior a los métodos actuales de inflación y estabilización macroeconómica. El JG se expande y se contrae con las recesiones y expansiones, evitando que los individuos y la economía sufran las consecuencias del desempleo. Como tal, continúa estabilizando el crecimiento económico y los precios, utilizando un grupo de personas empleadas para este propósito en lugar de un ejército de reserva de desempleados.
- ✓ Mejora la distribución del ingreso en la medida en que los ingresos en la parte inferior de la distribución aumentan más rápido que los ingresos de la parte superior. A su vez, mejora la distribución de los ingresos por trabajo, al respaldar los ingresos de las personas de menor calificación y con menor grado de estudios, que a su vez experimentan períodos de empleo más cortos y de desempleo más prolongados.

## II.6 Las críticas desde el JG-ELR a la Renta Básica (RB) o Ingreso Ciudadano

Hay muchas razones para dudar de la efectividad de los programas de RB, sostiene Tcherneva (2013); Tcherneva (2018).

La primera es que la propuesta de RB no aborda el desempleo ni los costos sociales y personales asociados. Los experimentos en todo el mundo muestran que, incluso en lugares donde se ha implementado alguna forma de RB, muchas personas todavía buscan, aunque no pueden encontrar, un empleo remunerado.

En segundo lugar, la RB en sí misma no garantiza el acceso a los recursos reales necesarios. Se afirma que en la actualidad, las familias trabajadoras tienen problemas para encontrar una vivienda adecuada, servicios de cuidados, programas extracurriculares, espacios públicos limpios, etc, incluso si ya tienen ingresos por encima de la pobreza. En contraposición, el programa JG garantiza tanto el ingreso —a través del empleo en el servicio público— como el aprovisionamiento de los mismos bienes y servicios que serán producidos con los empleos del programa y que las comunidades necesitan.

Se sostiene que existe una tensión fundamental entre la forma en que se genera el ingreso en una economía de producción monetaria, y la propuesta de la RB para redistribuirlo, pues supone un impacto negativo en el proceso de generación de ingresos. Razonan que en las economías de mercado modernas, el ingreso agregado se genera mediante la mercantilización del trabajo y la producción para la venta. En la medida en que la política de RB permite optar a las personas por el trabajo o por el ocio, de optar por el ocio se supone la reducción tanto la producción de bienes y servicios como de los ingresos que se generaban antes de la aplicación de la RB. Considerando que hay muchos trabajos que ofrecen salarios y condiciones laborales deficientes, en el margen habrá un cambio inequívoco del trabajo al ocio. De hecho, el eliminar los malos trabajos proporcionando una renta básica universal e incondicional que acabe con la obligación de las personas de tener que aceptar ese tipo de trabajos, es uno de los objetivos de la RB.<sup>35</sup> Se concluye entonces que la política de RB depende para su existencia del mismo sistema que desea socavar. Afirma la economista Tcherneva que proporcionar ingresos a quienes quieren dedicarse al ocio o a la producción de subsistencia, es una política privilegiada que no puede garantizar un flujo constante de

---

<sup>35</sup> Tcherneva (2018) aclara que ello no significa que con la propuesta JG se acuerde con que existan estos malos trabajos para financiar la política.

---

financiación cuando se desalienta la producción de mercado que genera la renta a ser gravada para financiar el programa.

Otra de las críticas a la propuesta de RB versa sobre los mecanismos de financiamiento. Sostiene que los países que no controlan sus propias monedas y que sus gobiernos enfrentan serios problemas de financiamiento, el mecanismo de financiamiento se basaría en el poder de los gobiernos para gravar ciertas actividades económicas y redistribuir esos ingresos a todas las personas. Los países con control soberano de sus monedas (EEUU, Canadá, Japón, Reino Unido) pueden aplicar otro mecanismo de financiamiento, usando el dinero fiduciario para pagar la RB. En este caso las personas recibirían la RB acreditada en sus cuentas, y gastarían lo necesario. Aquí el ingreso no se redistribuye per-se para financiar el programa, pues la recaudación de impuestos destruye el ingreso agregado, mientras que el gasto público lo crea.<sup>36</sup> Tcherneva (2018) afirma que ambos mecanismos generarían efectos desestabilizadores, en la medida en que se apliquen a financiar una RB. El primer mecanismo redistributivo de impuestos y gastos, desestabiliza en la medida en que socava el proceso de producción del que depende para generar los ingresos a ser gravados. Los impuestos sobre las ventas son regresivos, y los impuestos sobre la propiedad son impopulares, máxime si se esta gravando a la producción para financiar el ocio. Con el segundo mecanismo, el programa sería inflacionario, o hiperinflacionario.

Finalmente, los defensores del JG o del ELR consideran positivo que en una economía monetaria avance la mercantilización del trabajo. Dice Agustín Mario (2018): “Este programa reconoce la existencia de actividades socialmente útiles que no son remuneradas por el mercado. Pero a diferencia del Ingreso Ciudadano, el ELR implicaría mercantilizar el trabajo no remunerado. La ventaja es que ofrecería incentivos a participar en el mercado laboral y, por lo tanto, no descansaría en un mecanismo puramente voluntario como el IC” (Mario, 2018:127). Y continúa: “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”. (Mario, 2018: 129).

---

<sup>36</sup> Los fundamentos de este segundo mecanismos se encuentran en la Teoría Monetaria Moderna (MMT).

### III

#### Propuesta de Empleo mínimo social garantizado (EMSG)

Bajo el paraguas de la defensa por garantizar un empleo, en el caso argentino se encuentra la propuesta del sociólogo Agustín Salvia, del instituto Gino Germani de la UBA, y director del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODS) de la Universidad Católica Argentina (UCA). Esta propuesta no se respalda en las teorías macroeconómicas del JG-ELR, ni toma posición teórica sobre el origen del desempleo o la posibilidad de alcanzar el pleno empleo, aunque presenta la similitud de proponer un programa de empleo público, y de oponerse a la política de IC o cualquiera similar de transferencias de ingreso sin contraprestación laboral.

##### III.1 El concepto

Se entiende por Empleo mínimo social garantizado a un programa de empleo que implementa el Estado, establecido por ley, para personas desocupadas, inactivas, o trabajadoras en el segmento marginal, que serán remuneradas por un ingreso de pago individual, equivalente al SMVM. El acceso se restringe a una persona por hogar seleccionado en condición de pobreza.

##### III.2 El diagnóstico<sup>37 38</sup>

Agustín Salvia expone que desde hace años la economía argentina carece de una política de desarrollo, en consecuencia, existe un problema estructural de generación de empleo y de aumento de la pobreza. En la actualidad el 40 % de población económicamente activa se distribuye entre desempleo y trabajo, que Salvia al decir de la OIT, lo denomina como “no decente”. El sociólogo sostiene que este segmento incluye asalariados informales, trabajadores precarizados de las PYMES, vendedores ambulantes, limpiavidrios, cartoneros, cuidadores personales.

Los déficits de empleo y la mayor pobreza suceden en un contexto global en el cual escaseará la demanda de empleo intensiva para trabajadores pobres, y en un contexto local donde se prevé bajo crecimiento económico para generar la cantidad de puestos de trabajo necesarios. Los mercados no estarán en condiciones de absorber a los viejos y nuevos excedentes de población que demanden una fuente de trabajo. El problema no se resuelve con mayor capacitación, pues de

---

<sup>37</sup> Visión Desarrollista. Abril 2020. Entrevista a Agustín Salvia.

<sup>38</sup> Visión Desarrollista. Abril 2020. Ibid.

---

todos modos estas personas no podrán ocuparse. Ni en el corto ni en el mediano plazo habrá empleo para ellas. Que puedan ocuparse en trabajos valorizados o no valorizados en el mercado, es una política que debe encarar el Estado, sostiene Agustín Salvia.

### III.3 La concepción que fundamenta la posición en el debate

Salvia considera que: “Es necesario repensar los sistemas de protección social, de forma tal que la población que no puede ni podrá acceder a viejos ni a nuevos empleos, pueda disponer de un trabajo digno para el desarrollo de actividades económicas productivas y socialmente valiosas” (Salvia, 2020).<sup>39</sup> Y afirma que: “Ello debe ser en el marco del derecho universal a un trabajo digno de última instancia, el cual reconozca las necesidades de una población que queda afuera de manera crónica y estructural de la economía formal”.

En relación con el problema, dice: “Si el objetivo es reducir la pobreza, con la situación [del país] de empleo precario y problemas fiscales, debemos pensar en cómo crecemos, en cómo generamos riqueza y en cómo generamos empleo, y en cómo garantizamos el derecho a un empleo mínimo”.<sup>40</sup>

Luego, refiriéndose a su propuesta de garantizar un empleo mínimo social, dice: “Se entiende como una importante transformación social para el desarrollo del país. Estas personas estarían produciendo valor agregado en el campo económico, social y ambiental. Se trata de un sistema mucho más sustentable e inclusivo que el de un sistema de ingreso ciudadano garantizado, ya que los trabajos a desarrollar estarían orientados a generar bienes y servicios que necesitan los pobres para salir de la exclusión”. (Salvia, marzo 2020, Entrevista en *La Nación*).<sup>41</sup> Dice Salvia: “En este marco, un sistema universal de seguridad social debería incluir entre sus funciones el objetivo explícito de impedir y reducir el desempleo, la precariedad y la marginalidad laboral, y la inactividad involuntaria, brindando a quienes lo demanden un empleo decente a cambio de un salario mínimo legal. (Agustín Salvia, 2020).<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Salvia (2020). El derecho universal a un trabajo mínimo garantizado. En: Agosta (et all). Post-pandemia. 53 políticas públicas para el mundo que viene. Universidad Torcuato Di Tella.

<sup>40</sup> CLACSO-FES (2020). Ibid.

<sup>41</sup> La Nación (marzo 2020). Salario universal. Cuánto se necesita para cumplir con el pedido del Papa. Entrevista a Agustín Salvia.

<sup>42</sup> Salvia (2020). Ibid.

### III.4 La propuesta:<sup>43</sup>

Según describió Agustín Salvia, la propuesta consiste en:

1. *Población cubierta.* Toda población en situación de desocupación o trabajador/a de la economía social debería acceder a un trabajo digno con un salario mínimo garantizado. La propuesta parte de los hogares pobres. Se contempla llegar a hogares pobres con al menos una ama de casa de 18 a 65 años; a hogares pobres con al menos un desocupado de 18 a 65 años; y a hogares pobres con al menos un trabajador del segmento marginal.
2. *Puestos de trabajo que se estima crear:*<sup>44</sup> 4 millones con una implementación progresiva a lo largo de 4 años, y la siguiente distribución:
  - 1 millón de puestos para las personas desocupadas, considerando que esa es la cantidad de hogares pobres con al menos un miembro desocupado;
  - millones de puestos serían ocupados por mujeres, considerando, según Salvia, que existe esa cantidad de hogares pobres con al menos una mujer ama de casa en edad activa;<sup>45</sup>
  - 1,5 millones de puestos serían ocupados por trabajadores que hoy se desempeñan en el segmento marginal.
3. *Tipo de trabajos remunerados:* no deberían ser actividades con fines de lucro sino al servicio del desarrollo social de la comunidad: cuidado de enfermos, cuidado de niños, actividades deportivas y recreativas, saneamiento ambiental, mejora o mantenimiento de espacios o instalaciones públicas, forestación, entre muchos otros. Muchas de estas tareas se hacen hoy a través del trabajo comunitario o el voluntariado, sin remuneración. Dice Salvia: “Se trata de que los trapitos, por ejemplo, estén barnizando bancos en las escuelas. Son trabajos útiles para la sociedad, reconocidos, que crean valor agregado y con un salario digno”.
4. *Formas de organización.* Se organizaría a través de proyectos que deberían ser aprobados por un consejo económico-social municipal. Los presentarían y ejecutarían organizaciones de la sociedad civil, entidades de bien público, actores sociales comunitarios o de alcance nacional, tales como ONGs sociales o ambientalistas, iglesias, parroquias, movimientos sociales. Se debe garantizar que los trabajos se realicen, y la transparencia en la distribución y asignación de fondos para el desarrollo de los proyectos, siempre con supervisión del ente nacional financiador. El programa incluye la supervisión de organizaciones sociales que cobren por este trabajo en las comunas o en los municipios.

---

<sup>43</sup> La Nación (marzo 2020). Ibid.

<sup>44</sup> Minoldo y Dvoskin-editores (2021). Ibid.

<sup>45</sup> El supuesto de Agustín Salvia es que estas mujeres están en edad laboral, pero inactivas

5. *Salario, jornada y tipo de relación laboral.* El salario pagado sería el mínimo parcial, por 30-35 horas semanales, y seis o siete horas por día. Supone, a valores del primer semestre de 2019, un salario de \$ 12.500.<sup>46</sup> Se pagaría por 13 meses al año, incluyendo aguinaldo. Sería sin relación de dependencia. Podría otorgarse monotributo social, o una nueva categoría de trabajo autónomo asociado o cooperativo.
6. *Institución.* Se basaría en una ley, un derecho que debería quedar configurado como derecho social, donde el Estado se comprometa a reducir el desempleo y la inactividad involuntarios, como también los trabajos de indigencia. Habría que garantizar empleos públicos o asociados a proyectos sociales comunitarios, con un salario constitucional a quienes lo necesiten.
7. *Planificación e impacto:* se estima una inversión de U\$S 2.500 millones por año, durante 5 años, es decir U\$S 12.500 millones en total para reducir del 40 % al 10 % la población en estas condiciones, disminuyendo los hogares pobres del 32 % al 8 %. La inversión sería del 2,5 % del PBI en el total de los 5 años, y 0,5 % del PBI por año.<sup>47</sup> Después de 10 años y gracias a este sistema, además de 4 millones y medio de empleos se crearían dos millones de empleos más.
8. *Las ventajas:* garantiza el acceso no solo a los ingresos sino al trabajo “digno”, lo cual tiene las siguientes ventajas, según Agustín Salvia:<sup>48</sup>
  - a. Garantizar el derecho al trabajo, que es un derecho que tenemos instituido en nuestros países y en nuestras economías.
  - b. Acceder al ingreso y a la protección por medio de un trabajo, empoderará a las personas como “agentes productoras de riqueza”. Ello es clave para proporcionar genuina capacidad de autonomía económica y social.
  - c. Este programa podría ampliar las capacidades de acción colectiva y tendría un favorable impacto a nivel ambiental, contribuyendo a la vez al desarrollo económico. Considerando que toda transferencia tendrá por sí misma un efecto sobre la demanda de consumo, y por tanto puede contribuir a la producción de riqueza, en esta propuesta los agentes harían una contribución adicional: ser ellos mismos productores de valor, lo cual tiene el potencial de generar poder económico a nivel comunitario y una reproducción social más integradora.

<sup>46</sup> Corresponde al valor del SMVM a esa fecha.

<sup>47</sup> Según declaraciones de Salva en la entrevista de La Nación (2020). En el conversatorio CLACSO-FES (2020) Agustín Salvia presentó la propuesta con un horizonte de 4 millones de puestos de trabajo, en un plazo de cuatro años, con un costo del 3 % del PIB, y un impacto esperado de eliminar la indigencia y reducir la pobreza al 15 %.

<sup>48</sup> Minoldo y Dvoskin - editores (2021). Ibid.

### III.5 Críticas a la política de Ingreso Ciudadano

Agustín Salvia ubica a la propuesta de Ingreso Ciudadano entre las ideas de lo que denomina “liberales más realistas”; en Argentina lo vincula a Eduardo Levy Yeyati y dice: “Los liberales más realistas piensan en el ingreso ciudadano. Unificar los programas sociales y dar un poco más de plata a los excluidos para que se conviertan en consumidores. No producen, pero consumen y están tranquilos. Tal vez los hijos puedan integrarse. Eduardo Levy Yeyati plantea esto. Creo que no es viable, ni económica ni socialmente. Significa desaprovechar el trabajo de millones de personas, que podrían mejorar su calidad de vida y la de sus familias y comunidades. Hay que mejorar las condiciones de trabajo de esa gente, invertir en un sistema de empleo mínimo garantizado”.<sup>49</sup>

En esta misma línea, Salvia agrega sobre el IC lo siguiente:<sup>50</sup>

- a. Aborda la autonomía y la libertad a las personas, pero no proyecta darle un trabajo digno a quien lo necesite y lo demande. Empodera a las personas en el mercado, empodera consumidores o agentes económicos de mercado, pero no a ciudadanos productores de riqueza colectiva o riqueza social.
- b. Transfiere ingresos de manera no condicionada, ello no contribuye a reducir la informalidad o precariedad laboral, ni a combatir los “malos empleos”. En cambio, si se utilizan para un programa de empleo gradual, se puede a la vez reducir la pobreza estructural y generar millones de puestos de trabajo que contribuyan a la creación de riqueza.<sup>51</sup>
- c. El IC puede aparecer como una compensación a los déficits económico-productivos que tiene la economía, pero no resuelve los problemas estructurales que generan pobreza. No constituye ninguna transformación estructural que cambie los riesgos de pobreza estructural. No reduce desigualdades. No resuelve la situación de los que quedan excluidos al menos por dos generaciones. El hecho de que las personas tengan un ingreso no va a generar riqueza ni valor agregado.
- d. Puede utilizarse como una herramienta de protección social ante catástrofes para grupos de riesgo, en la medida que esté debidamente focalizada.

---

<sup>49</sup> Visión Desarrollista (2020). Ibid.

<sup>50</sup> CLACSO-FES (2020). Ibid.

<sup>51</sup> Minoldo y Dvoskin-editores (2021). Ibid.

---

## Propuestas combinadas de incondicionalidad y contraprestación laboral

En la divisoria de aguas del Ingreso Ciudadano y el Empleo Garantizado, se encuentran tres propuestas que combinan la implementación de un ingreso incondicional para una parte de la población, con un ingreso con contraprestación laboral para otra parte de la población. En primer lugar presentamos la propuesta de la UTEP; seguido por la propuesta del Frente Patria Grande, y finalmente la propuesta de la CTAA-IPYPP.

### IV

#### La propuesta de la UTEP

En el año 2011, el Movimiento Evita, el Movimiento de Trabajadores Excluidos, junto a Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y el Frente Popular Darío Santillán (FPDS), forman la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). Hacia fines de 2019, estas organizaciones conforman la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP). Entre los años 2020 y 2021, la UTEP<sup>52</sup> propone dos políticas que fueron anunciadas de forma separada y en distintos momentos, pero que se articulan entre sí. La primera consiste en la organización de un programa para la denominada Economía Popular que, en lo que refiere a las transferencias monetarias, plantea el pago de lo que denominan Salario Social Complementario. La segunda, difundida el 15 de julio de 2021, consiste en el pago de un beneficio denominado Salario Universal.

A continuación exponemos los conceptos claves que hacen a las propuestas. En este caso se trata no solo de los dispositivos de política, sino también de la población destinataria que, según las propuestas, debe contar con determinadas características que la hacen perteneciente a la denominada Economía Popular. Luego, siguiendo la estructura de las anteriores exposiciones, se presenta el diagnóstico, los fundamentos que explican la posición en el debate, y finalmen-

---

<sup>52</sup> Movimiento Evita - MTE - Barrios de Pie - CCC - Movimiento La Dignidad - Frente Popular Darío Santillán

te la propuesta de ambas políticas, siguiendo el orden temporal en que fueron presentadas.

Cabe aclarar que, a menos que se indique lo contrario, tanto las características de las propuestas, como la definición de los dispositivos de política y la forma de operarlos, responden a lo expuesto y/o declarado por los integrantes de la UTEP.

#### IV.1 Los conceptos

##### Economía Popular: algunas definiciones

Hacia fines de 2012, el Movimiento Evita definía a la Economía Popular como “el conjunto de actividades económicas generalmente de baja intensidad [...] desarrolladas por los actores populares, con miras a garantizar o sostener —a través de la utilización mayormente de su propia fuerza de trabajo, de los recursos disponibles y subsidios del Estado— la satisfacción de las necesidades básicas” (Longa 2019).<sup>53</sup> Según Emilio Pérsico, “La EP utiliza poca materia prima y mucho trabajo. Por lo tanto es mucho más saludable para el medio ambiente y el desarrollo de la humanidad. Además tiene características en general solidarias”. (Pérsico et al, 2017).<sup>54</sup>

El sociólogo y político Jorge Taiana, que fue parte activa del Movimiento Evita, define a la EP como: “Estos sectores que llamamos de “Economía Popular” o trabajadores “sin derechos” o “no incluidos”, no son desocupados y tampoco son el viejo ejército de reserva que pensaba Marx, al que se mantiene desocupado para bajar los salarios. Lo que define a los trabajadores de la economía popular son las relaciones de explotación distintas de las tradicionales, que se caracterizan por ser ajenas a una relación salarial y por desarrollar una actividad cuyo trabajo en general está socialmente desvalorizado. Se trata de trabajadores sin derechos laborales que ante la imposibilidad de acceder a un trabajo que les garantice un ingreso digno y una protección social para sus familias, despliegan actividades de subsistencia”. [Pérsico et al, 2017; 7].<sup>55</sup>

Según sostienen Pablo Chena y Alexandre Roig, economista y sociólogo que asesoran al Movimiento Evita y hoy son funcionarios del gobierno nacional: “Desde 2001, y siguiendo un conjunto de políticas públicas, estos trabajadores, en

---

<sup>53</sup> Longa (2019). Historia del Movimiento Evita. [Extraído por el autor de Revista Evita, 12, 2012]

<sup>54</sup> Pérsico et al (2017). Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón. Introducción

<sup>55</sup> Pérsico et al (2017: 7). *ibid*

gran parte del movimiento de desocupados, han llegado a una identificación común, ciertamente difusa y confusa, pero que permite organizar múltiples relaciones en el trabajo”. “Se dicen [trabajadores] sin patrón a recicladores de basura, vendedores ambulantes, cooperativistas, negocios recuperados o incluso autónomos. Considerando haber creado su propia herramienta de trabajo y fuente de ingresos, trastocan la categoría de trabajador y amplían su polisemia”. (Chena y Roig, 2017).<sup>56</sup>

Según Juan Grabois, uno de los principales referentes del MTE, define a la Economía Popular y a sus integrantes como: “un núcleo social que lleva tres generaciones sin empleos convencionales, especialmente segregado, vulnerado en sus más elementales derechos, con nivel de educación formal incompletos. Estos trabajadores y trabajadoras producen su existencia en un subsistema laboral precario, disociado de la racionalidad empresaria contemporánea. A ese sistema se lo denomina de economía popular” [...] “Específicamente, llamamos EP al conjunto de actividades económicas que desarrollan los trabajadores descartados del mercado laboral, que se lleva a cabo en unidades productivas dotadas de medios de producción accesibles y organizadas con marcados rasgos de cultura popular. Los trabajadores de este sector no están amparados por la legislación protectora del derechos laboral convencional, y las unidades productivas no tienen regulación alguna (Grabois, 2015).<sup>57</sup>

Según se define en la Ley de Emergencia Social 27.345 y su Decreto Reglamentario 159/17, “Se entiende por Economía Popular toda actividad creadora y productiva asociada a mejorar los medios de vida de actores de alta vulnerabilidad social, con el objeto de generar y/o comercializar bienes y servicios que sustenten su propio desarrollo o el familiar. La Economía Popular se desarrolla mediante proyectos económicos de unidades productivas o comerciales de baja escala, capitalización y productividad, cuyo principal activo es la fuerza de trabajo”.

### **Salario Social Complementario (SSC) y Salario Básico Universal (SU)**

Consideramos para su definición la establecida en la reglamentación vigente. Se define como Salario Social Complementario (SSC) a un componente del salario social destinado a completar los ingresos de trabajadoras y trabajadores de la Economía Popular que se encuentran en situación de alta vulnerabilidad social y económica. Su finalidad es contribuir a la satisfacción de

<sup>56</sup> Chena y Roig (2017). La explotación financiera en sectores populares de la Argentina. *Revue de la Régulation*; vol. 22.

<sup>57</sup> Grabois (2015). Una visión de los oficios de la economía popular. *Tendencias en foco*, No. 31, julio/2015.

las necesidades básicas de los beneficiarios y sus familias, y promover el sostenimiento y sustentabilidad de los proyectos socio-productivos. El valor del SSC se establece en el 50 % del SMVM según la normativa vigente<sup>58</sup> (Grabois, 2019).<sup>59</sup>

Se define como Salario Básico Universal (SU)<sup>60</sup> a un derecho permanente garantizado por ley para los trabajadores y trabajadoras informales; trabajadoras/es de la economía popular; trabajadoras de cuidados; población rural o estudiantes que no están laboralmente organizados en unidades de gestión ni tienen otro beneficio. No reemplaza al SSC. El valor se establece en 1/3 del SMV.

## IV.2 El diagnóstico

Los referentes y/o dirigentes de las organizaciones sociales como el Evita o el MTE, coinciden en identificar como punto de inflexión para el nacimiento de la denominada Economía Popular, a la crisis económica y social sucedida en Argentina en el 2001, que forzó la salida del régimen de convertibilidad: “Resultado de las organizaciones del MTD (Movimiento de trabajadores desocupados) y del MTE, emerge una cultura que se define en oposición a la dominante, y que reivindica al trabajo sin patrón como una relación fundante de derechos laborales”(Chena, 2017).<sup>61</sup>

Luego de esta crisis, y pasados algunos años de crecimiento económico, la convicción de los movimientos sociales era que el crecimiento de los gobiernos kirchneristas no los incluía, así lo expresan en los fundamentos para la creación de la CTEP (Central de Trabajadores de la Economía Popular):

“A pesar de que hubo diez años de crecimiento ininterrumpido en nuestra región, aprendimos que el mejoramiento de los indicadores macroeconómicos, el aumento de la productividad, el desarrollo de la tecnología y el incremento en las inversiones no se traduce en trabajo formal y en dignidad para todos nuestros compañeros. Comprendimos que en el mercado capitalista no hay ni habrá lugar para nosotros. Observamos cómo desde el Estado, quizás con buenas intenciones, se aborda el problema estructural de la exclusión sociolaboral con asistencialismo encubierto y recetas de “flexibilización progresista”, [que son] la nueva cara de las “teorías del derrame” que esperan que a la larga el crecimiento del PBI nos resuelva la vida a todos”. [Citado por Jorge Taiana, según CTEP](Pérsico et all (2017; 8).<sup>62</sup>

<sup>58</sup> Artículos 3 y 6 de Resolución 01/2017 Firma Conjunta MDSN, MH, MTySSN.

<sup>59</sup> Grabois (2019). Programa de Buen Gobierno.

<sup>60</sup> Bajado de: <https://www.facebook.com/515265901889073/posts/4146679202081040/>

<sup>61</sup> Chena (2017). La economía popular y sus relaciones fundantes. En: Pérsico et all, ibid.

<sup>62</sup> Pérsico et all (2017; 8).

### IV.3 La posición en el debate y sus fundamentos

#### a. La visión sobre el trabajo

Los dirigentes del Evita y del MTE enuncian tres características por las que fundamentan la necesidad de garantizar en la vida de las personas, antes que ingreso, un trabajo. La primera refiere al rol del trabajo como ordenador de las vidas de las personas. La segunda al rol del trabajo como organizador e integrador de las sociedades. La tercera remite al trabajo como articulador del conflicto en la medida en que aparece como un factor que fortalece a las organizaciones sociales y permite la redistribución del poder hacia los que menos tienen, para lograr transformaciones.

Dice Roig: “Creemos que el trabajo es ese gran productor de sociedad. Los sujetos encuentran su lugar en la sociedad a través de las cosas que hacen. Y en ese sentido lo peor que le puede pasar a un ser humano es estar desprovisto de relaciones”.<sup>63</sup>

Dice Grabois: “La centralidad del trabajo en la vida humana excede con creces su dimensión económica. No se trata únicamente del pan cotidiano: trabajo es dignidad, autoestima, fraternidad. El trabajo permite organizar los tiempos en torno a un proyecto de vida, personal y familiar, en el seno de un pueblo... Sin embargo, cuando —como vemos hoy— se expulsa de la ecuación a una parte de la sociedad negándole el trabajo, desaparece cualquier horizonte de superación y la propia integridad de la sociedad queda anulada. Eso es exclusión y engendra una inequidad que a la larga o a la corta terminará por estallar” (Grabois, 2015).<sup>64</sup>

#### b. La gestación de una nueva cultura laboral

Un argumento que refuerza la posición en el debate en torno a la necesidad de garantizar un trabajo plantea que entre las y los trabajadores que conforman la denominada Economía Popular está surgiendo una cultura diferente, que reivindica el no ser proletarios, y el ser trabajadoras/es sin patrón.

Teniendo en cuenta las categorías nacidas en los debates de los años sesenta y setenta para analizar los denominados excedente de fuerza de trabajo —Masa Marginal, acuñada por José Nun, y Sector Informal Urbano, como categoría de análisis que utilizó la OIT-PREALC para el diseño de políticas— varios traba-

<sup>63</sup> Entrevista a Roig en Revista El Grito del Sur, 2020.

<sup>64</sup> Grabois (2015). Ibid.

jos de referentes y académicos que tratan los temas de las organizaciones de la UTEP, se ocupan en argumentar que la Economía Popular no se identifica con ninguna de ellas. No es masa marginal, porque en este caso la EP está cumpliendo funciones para el capital, pues aunque no se encuentra en relaciones asalariada de las grandes empresas, al pagar tasas de interés usureras por los préstamos que toma en circuitos no formales de préstamos —prácticamente los únicos en los que pueden tomar deudas por sus bajos ingresos— está participando en un proceso de explotación financiera que es funcional para la valorización del capital. La EP tampoco podría identificarse con la categoría SIU, pues esta categoría reunía, según el PREALC, a un excedente de fuerza de trabajo que se ocupaba en actividades de autoempleo porque necesitaba un ingreso (Arango, Chena y Roig, 2017),<sup>65</sup> o era identificado como trabajo excedente del sistema capitalista, pero de manera transitoria, hasta ser reincorporada al proceso industrial. (Chena y Roig, 2017).<sup>66</sup> Es decir, los integrantes de la EP no asumirían una elección renegada, según lo que sostienen sus referentes.

Esta discusión acerca de la EP como categoría naciente de una nueva realidad social, cobra importancia en la medida en que no solo se trata de una búsqueda por diferenciarse de categorías preexistentes, sino que en este camino se acuña la idea de que está surgiendo una nueva clase social que no aspira a proletarizarse, pues no tiene el objetivo de integrarse a las empresas como clase asalariada. Por el contrario, reconociéndose como trabajadores que al ser desplazados de los mercados laborales inventaron sus trabajos, reivindican el trabajo sin patrón como base para el reconocimiento de sus trabajos y derechos laborales. Dicen Arango, Chena y Roig: “En línea con este principio, el devenir político e histórico de este sector social en Argentina, pareciera dejar atrás estas definiciones previas para reunir en el concepto de EP las experiencias políticas, sociales y económicas acumuladas desde la crisis económica y social de 2001. Se destaca así la positividad de una cultura emergente que se define en oposición a la dominante, y que reivindica al trabajo sin patrón como relación fundante de derechos laborales” (Arango, Chena y Roig, 2017).<sup>67</sup> “Los recicladores o los vendedores de la calle no buscan ser absorbidos por el proceso industrial, sino que aspiran a ser reconocidos en el acceso al excedente social, a los derechos sociales, y como actores sociales y políticos”. (Roig, 2013).<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Arango, Chena y Roig (2017). Trabajo, ingreso y consumos en la economía popular. Cartografías del Sur N°6. Diciembre 2017.

<sup>66</sup> Chena y Roig (2017). Ibid.

<sup>67</sup> Arango, Chena y Roig (2017). Ibid.

<sup>68</sup> Roig (2013). La Economía política de lo popular como fuente de derecho sobre lo público. En: Economía popular desde abajo. Ediciones desde abajo. Bogotá, Colombia.

El nacimiento de una nueva cultura laboral se afirma en los siguientes pilares: i) personas desplazadas que inventaron sus trabajos; ii) trabajadores sin patrón; iii) carentes de derechos. Esta es la base para reclamar el reconocimiento de sus trabajos por medio del otorgamiento de ingresos, y otorgamiento de derechos. Dicen Arango, Chena y Roig, 2017:<sup>69</sup> “La EP, como concepto, busca rescatar tres dimensiones propias de la socialización de este sector. Una simbólica que brinda sentido a sus vidas por fuera de la acumulación del capital. Otra política en la cual desarrollan formas de reivindicaciones de derechos laborales al margen de la figura tradicional del patrón. Y una económica que busca destacar el doble proceso de explotación al que está sometido este sector social, la subvaloración de sus trabajos y las lógicas de explotación financiera a las que son particularmente vulnerables por sus bajos niveles de ingreso”.

El rol que se le asigna al trabajo en la vida de las personas y de las sociedades, mancomunado con la idea del surgimiento de una nueva cultura laboral que reclama reconocimiento y derechos por sus trabajos, fundamentan la posición en el debate de que la lucha es por garantizar un trabajo antes que un ingreso.

#### IV.4 Las propuestas de las organizaciones de la UTEP y sus formas de operarlas

##### EL PLAN DE DESARROLLO HUMANO INTEGRAL (PDHI)- SALARIO SOCIAL COMPLEMENTARIO

El 19 de noviembre de 2020, las organizaciones sociales nucleadas en la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), junto a cinco sindicatos, re-lanzaron el Plan de Desarrollo Humano Integral<sup>70</sup> que habían presentado en el mes de agosto de ese año. Inspirado en la consigna Tierra, Techo y Trabajo del Papa Francisco, va dirigido a los trabajadores y trabajadoras que forman la denominada Economía Popular. Las características del componente “trabajo” son similares a las del actual programa Potenciar Trabajo que desarrolla el Ministerio de Desarrollo Social.

- ✓ *Parte del fundamento* que el trabajo digno es el principal ordenador de la vida comunitaria y fundamento de la justicia social. El Estado debe garantizarlo y proveer ocupación a quien la necesite. Se presenta como “un aporte para impulsar un nuevo contrato social de derechos y obligaciones que reduzca privilegios y aumente derechos, bregando por la reconstrucción de la Argentina bajo nuevos paradigmas”.

<sup>69</sup> Arango, Chena y Roig (2017). Ibid. Sobre la base de (Navarro, Navarro, Geandet, Roig y Chena, 2017).

<sup>70</sup> El PDHI incluye otras propuestas que denominan: Integración Urbana; Agricultura familiar campesina e indígena; Adicciones; Comunicación y Ambiente; Cultura y Deporte; Justicia.

- ✓ *La población beneficiaria.* El PDHI *asume como un problema estructural* la baja creación de empleos y plantea la creación de 4,2 millones de puestos de trabajo social registrados y con derechos laborales. El Plan puntualiza que no se trata de Empleos, es decir no son puestos de trabajo asalariados registrados con los derechos de las leyes laborales y los convenios colectivos. Se trata de puestos de trabajo social que desarrollan las personas en las actividades definidas como Economía Popular. Incluyen el reciclado social; la costura en los polos textiles; los vendedores ambulantes y feriantes en espacios públicos; los trabajos en comedores, guarderías, espacios recreativos y bachilleratos populares; el cuidados de niños/as, adultos/as mayores o personas con discapacidades; la formación para el trabajo; la pequeña manufactura —carpintería, herrería, entre otros—; trabajadores de la construcción —albañiles, electricistas, plomeros, trabajadoras de casas particulares—; pequeña agricultura familiar.

La cantidad de empleos a crear,<sup>71</sup> —4,2 millones— son una estimación en base a la información de la Encuesta Permanente de hogares del INDEC y corresponde en su mayoría a trabajadoras/es por cuenta propia no profesionales.

- ✓ *El beneficio y la contraprestación laboral.* El documento trasluce el objetivo de inscribir a los trabajadores y trabajadoras de la Economía Popular, pagarles un SS complementario<sup>72 73</sup> y otorgarles derechos laborales básicos, a cambio de una contraprestación laboral de 60 horas mensuales certificadas.<sup>74</sup>

<sup>71</sup> Si bien el PDHI habla de crear puestos de trabajo, al momento de cuantificarlos en 4,2 millones de puestos, se muestra que la estimación fue desarrollada a partir de puestos de trabajo ocupado por personas con determinado perfil, acorde a la Economía Popular. O sea, la estimación es de puestos de trabajo que ya existen, pero en condición de informalidad laboral.

<sup>72</sup> Según Grabois (2015), *ibid*: "la CTEP lucha por un "salario social" estable y digno para todo aquel que trabaja. Se trata del ingreso total del trabajador de la economía popular (ya sea directo a través de su propia producción o indirecto a través de subsidios y asignaciones), que no debe ser nunca inferior al mínimo, vital y móvil, ya sea para el que cartonea en La Quiaca o el que vende anteojos de sol en Pompeya. Lo llamamos salario social y no salario a secas, porque el Estado y la sociedad en su conjunto deben garantizar que ninguno de sus miembros sufra privaciones con independencia de las posibilidades, si es que se quiere garantizar la paz social y evitar la reacción violenta de los que margina". Es decir, la idea es que el ingreso de las personas de la EP se compone del obtenido en el mercado por la venta de su producto (bien o servicio) y se complementa con el SSC.

<sup>73</sup> Dice Roig: "Nosotros queremos ir -y esto es difícil de explicar-, hacia la definición de salarios de convenio por rama de actividad en la economía popular. Queremos poder definir cuál es el mínimo que debe ganar un cartonero, una persona que trabaja en el cuidado, una mujer que trabaja en un comedor o merendero. ¿Cuál debe ser su ingreso? Eso implica organizar discusiones salariales dentro de la sociedad". (Entrevista a Roig en Revista Zoom, 2020).

<sup>74</sup> En el PDHI se especifica cantidad de horas y forma de certificar la contraprestación laboral. No obstante, Alexandre Roig, cuando aún era asesor del Secretario de Economía Social [Emilio Pérsico], declaraba: [el registro en el RENATEP] va a ser una forma de acceder a un Salario Social Complementario, que es parte de la discusión presente hoy en la sociedad argentina respecto de un ingreso que permita a todos los trabajadores y trabajadoras llegar al Salario Mínimo, Vital y Móvil. Ello es fundamental que se entregue en forma de salario, no en base a una contraprestación, sino que se asuma una remuneración a cambio del trabajo ya realizado en el marco de la economía popular -ahora desvalorizado- por lo que el Estado pretende intervenir. (Entrevista en Revista Zoom 2020).

Dice el PDHI: “Estos trabajadores tienen derecho a un salario social que garantice una vida digna, a una cobertura de salud y riesgos de trabajo, a todos los beneficios de la seguridad social. También tienen derecho a sindicalizarse para mejorar progresivamente sus condiciones laborales”.

Los trabajadores certificarían sus horas en los Consorcios de Cogestión Comunitaria que nuclearían a las organizaciones sociales, los sindicatos, las iglesias, o las municipalidades, y la Secretaría de Economía Social liquidaría los pagos contra el certificado.

- ✓ *Programas que absorbe.* Para implementarlo se propone unificar los programas sociales nacionales en un esquema de trabajo mínimo garantizado que denominan Potenciar Trabajo [misma denominación del actual programa que implementa el MDSN], además de la inscripción de los trabajadores en el RENATEP.<sup>75</sup>
- ✓ *El costo bruto* estimado es \$750.000 millones a mayo 2020. Deducidos el costo del Salario Social Complementario en funcionamiento y el de la Tarjeta Alimentar (\$ 622.303), su costo en términos de PIB es 2,2. Deducido el impacto por retorno fiscal: \$ 399.083 millones, el costo neto se reduce a => 1,4 % PIB.

Algunos de los fundamentos y aspiraciones que exponen referentes de la UTEP vinculados directamente al gobierno, como Alexandre Roig, son:<sup>76</sup>

- El SSC está en el espíritu de un salario que valoriza un trabajo desvalorizado.
- El RENATEP tiene el sentido de registrar y construir políticas por parte del Estado, que medien según las diferentes relaciones sociales incluidas.
- El proceso de sindicalización es para disputar trabajos y ganancias.
- Para lo fiscal, desde el gobierno se está trabajando en un Monotributo Social gratuito con vistas a que en el futuro sea contributivo por parte de los trabajadores.
- Se está pensando en un sistema de salud para la Economía Popular, que no existe.
- Con respecto a seguridad social, se debe trabajar para que haya una acreditación de los aportes jubilatorios de la Economía Popular en ANSES para el

<sup>75</sup> El RENATEP -Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular- fue creado por el gobierno para la inscripción voluntaria de trabajadoras y trabajadores de la economía popular. Se plantea como una herramienta para facilitar el acceso a programas de empleo, seguridad social y capacitación, participación en redes de comercialización, y obtención de herramientas de crédito e inclusión financiera. La UTEP incluye este Registro, en su propuesta. En agosto 2021, había 2.675.000 inscriptos en este registro.

<sup>76</sup> Memo y Fundación Coincidir (2020). Conversatorio: Economía popular, social y solidaria y la economía feminista.

momento en que se jubilen; por el momento hay que confiar en que cuando se jubilen el Estado les va a otorgar una jubilación.

- Para reconocer y valorizar el trabajo de la EP, un camino es el SSC como valorización, y luego la valorización de cada trabajo rama por rama; lo que se vende en el mercado, se valoriza en el mercado, pero el trabajo de cuidado por ejemplo, no. Hay procesos de certificación de saberes de trabajos de cuidado, para que las cooperativas de cuidado que los desarrollan puedan valorizar esos trabajos.

#### EL SALARIO BÁSICO UNIVERSAL

Este dispositivo, que fue definido en el apartado IV.1, se propone aplicar a las personas que no están incorporadas a la denominada Economía Popular organizada, es decir, personas que no se encuentran en los programas de trabajo del Potenciar Trabajo, recibiendo el SSC. En palabras de Juan Grabois: “En el mientras tanto es necesario el Salario Básico Universal. Aplicaría a un sector parecido al que recibió el IFE [Ingreso Familiar de Emergencia]. Esta medida deberá regir durante el largo periplo que nos espera para lograr una transición hacia un país con trabajo decente para todos, sea éste en el sector privado, en el público, o la economía popular organizada” (Entrevista en Pasaron Cosas: <https://uy.radiocut.fm/audiocut/entrevista-a-juan-grabois-6364/>).

- ✓ *El valor y tipo de beneficio* que se propone equivale a 1/3 del SMVM, con un tope máximo en el monto de la canasta básica alimentaria del INDEC. En el caso de una persona que sea monotributista A, o que percibe salarios formales con ingresos menores al tope de la categoría A, el beneficio se reduce a 1/6 del SMVM.

Es una transferencia monetaria individual, pero se establece un tope de dos Salarios Básicos Universales por grupo familiar.<sup>77</sup>

Se define como Universal. No hay contraprestación laboral.

*Población beneficiaria.* Las personas entre 18 y 65 años que no se encuentran en proyectos del PT cobrando el SSC, se anotan en la ANSES y tienen que certificar anualmente que participan de alguno de los cuatro segmentos que se detallan seguidamente. Se estima una población beneficiaria de 9,4 millones de personas.

---

<sup>77</sup> Bajado de:

[https://www.eldiarioar.com/politica/gobierno-discute-alto-nivel-proyecto-salario-basico-universal\\_1\\_8251928.html](https://www.eldiarioar.com/politica/gobierno-discute-alto-nivel-proyecto-salario-basico-universal_1_8251928.html)

1. Trabajadores y trabajadoras en transición a la formalidad: son las y los trabajadores por cuenta propia que no tienen patrón; y los que sí tienen, pero no están registrados. Son denominados “en transición”, porque la proyección es que a medida que se van incorporando a un empleo privado registrado, o a los programas para la EP donde percibirán un SSC, dejarán de percibir el SBU. La población cubierta incluye a monotributistas sociales, A y B.
2. Jóvenes entre 18 y 24 años en estudios primarios, secundarios, terciarios o de oficios.
3. Economía del Cuidado, básicamente mujeres.
4. Población rural con actividades agropecuarias.

Se excluye a quienes tienen un patrimonio mayor a 2 propiedades, o una estructura de gasto elevada.

- ✓ El *costo fiscal* bruto estimado es de 2,5 % del PIB, pero considerando la absorción de los programas Tarjeta Alimentar y Progresar, el costo se reduce al 1,6 %. Si se tienen en cuenta el autofinanciamiento por el impacto en la demanda, se reduce finalmente a un costo fiscal neto de 1,07 % del PIB.<sup>78</sup> De implementarse en forma conjunta con el Potenciar Trabajo, no es compatible con la percepción del SSC.

#### IV.5 Los vínculos con el Estado

Resta incorporar el planteo de los referentes de la UTEP, especialmente del Movimiento Evita, sobre las formas institucionales que debieran adoptar sus demandas por la valorización de sus trabajos, demandas que estructuran la propuesta de estas organizaciones.

En el tránsito hacia la construcción de la institucionalidad, los referentes de las organizaciones sociales consideran un avance a la Ley de Emergencia Social o Ley de Economía Popular y Salario Social Complementario (SSC), que instituye el RENATEP y el Salario Social Complementario, así como también a la Ley de Integración Socio-urbana de los Barrios Populares, sancionadas todas en el gobierno de la Alianza Cambiemos.

Dice Roig: *“La pregunta que nos hacemos es ¿cómo generar una institucionalidad que nos permita tener los mismos derechos que los trabajadores en relación de depen-*

<sup>78</sup> Bajado de:

[https://www.eldiarioar.com/politica/gobierno-discute-alto-nivel-proyecto-salario-basico-universal\\_1\\_8251928.html](https://www.eldiarioar.com/politica/gobierno-discute-alto-nivel-proyecto-salario-basico-universal_1_8251928.html)

*dencia? Y acá viene la función del Estado y su mediación. Pues la mediación del Estado no es solo en convenios colectivos, en el salario indirecto y en intervenir en la protección en la vida pasiva. La función del Estado es mediar en todos y los diferentes vínculos asimétricos que existen en la relación capital trabajo, que ahora asume otra forma de conflicto y requiere otra forma de mediación del Estado. Supone construir nuevas formas de mediación estatal para nuevas formas de protección social, para los derechos jubilatorios, para el acceso a la salud. No se trata solo de darles derechos a los trabajadores de la EP, sino de crear nuevos derechos".* (Grupo Bologna, Turin, Castilla La Mancha, Argentina (2020).<sup>79</sup>

El SSC sería una institución que refleja la paritaria entre las organizaciones sociales y el Estado como mediador. Dicen Arango, Chena y Roig: *"El salario social complementario reconoce la forma salarial como modalidad legítima de remuneración del trabajo, pero en este caso con la figura de un "patrón oculto". Se reconoce la necesidad de una negociación paritaria con un Estado que no media en una relación donde el capital y el trabajo están organizados y representados, sino que el Estado debe "forzar" la representación y la organización del capital abstracto y oculto, que explota financiera y laboralmente a los trabajadores de la EP"* (Arango, Chena y Roig, 2017).<sup>80</sup>

Se coloca en cabeza del Estado la función de compensar las relaciones de explotación en las que están inmersos los integrantes de la Economía Popular, a saber (Chena y Roig, 2017):<sup>81</sup>

- Desvalorización de sus trabajos y carencia de derechos ante la falta de una institución que otorgue el derecho a una negociación salarial;
- dificultades para la sindicalización y adquisición de personería gremial;
- explotación financiera por el pago de elevadas tasas de interés;
- inequidad tributaria por ser contribuyente de impuestos indirectos sin que ello les otorgue derechos como sujeto tributante;
- inequidad como consumidores por pagar mayores precios de consumo.

Dicen Chena y Roig: *"En su relación con el Estado, la exigencia es clara: ser sujetos de derecho laboral implica el desarrollo de una forma institucional particular, en particular en la relación entre sus deberes para con el Estado y sus obligaciones para con éste hacia ellos. Dentro de la CTEP se oponen dos posiciones sobre este tema. La primera considera al Estado como un mediador entre el capital y los trabajadores, de manera análoga a las lógicas tripartitas de las negociaciones salariales fordistas; el desafío es,*

<sup>79</sup> Grupo Bologna, Turin, Castilla La Mancha, Argentina (2020). Conversatorio El valor del trabajo que queremos.

<sup>80</sup> Arango, Chena y Roig (2017). Ibid.

<sup>81</sup> Chena y Roig (2017). Ibid.

*para estos trabajadores sin patrón, identificar a los representantes del capital con quienes negociar para establecer esta mediación. Los trabajadores que producen ladrillos utilizan la figura del “jefe oculto” para este propósito [...] Una segunda posición sostiene que el Estado funciona como contraparte asimilable a un patrón, una lógica binaria que implica una demanda de derechos sin que sea necesario hacer visible este “patrón oculto” y, por tanto, reconstruir un conflicto concreto con el capital (Chena y Roig, 2017, en base a Abal Medina, 2017).<sup>82</sup>*

#### **IV.6 La visión crítica sobre la Renta Básica o Ingreso Ciudadano y otras transferencias sin contraprestación laboral**

Si bien la UTEP difundió a mediados de julio su propuesta de Salario Básico Universal —que en su planteo no exige contraprestación laboral—, algunos referentes de las organizaciones que la componen manifestaron desacuerdos con políticas de transferencias de ingresos desacopladas del trabajo mercantil.

Los referentes del Movimiento Evita se pronunciaron en contra de las políticas que proponen la defensa del ingreso como un derecho humano, universal e incondicional, a ser garantizado por el Estado con base en la ciudadanía de las personas. Asocian la propuesta del ingreso ciudadano a la propuesta de un subsidio por el hecho de estar desacoplado de una contraprestación laboral específica y consideran que es una política que dispersa socialmente.

Dice Roig: “Nosotros en general estamos en contra de los subsidios. Creemos que hay que generar trabajo y producción. Yo no conozco ninguna sociedad que se organice en torno a la renta”. En la misma línea, afirma: “En términos generales se podría decir que toda persona tiene derecho a un ingreso, pero las razones por las que uno puede percibir un ingreso son, fundamentalmente, dos: por un lado, por el mero hecho de ser ciudadano. Eso es a lo que llamamos “renta universal”, vinculado a un estatus social. [...] Por eso nosotros no promovemos la renta ciudadana sino el salario social, porque resalta el aspecto de la organización popular”. (Roig Entrevista *Revista Zoom* 2020)

Otros testimonios abonan en la misma línea:

“Por eso somos de los que decimos que, para combatir la desigualdad no alcanza una redistribución del ingreso, sino que hace falta una redistribución del poder. Fortalecer la organización social es una forma de redistribuir el poder en favor de quienes menos tienen, porque a esta altura de la historia y del desarrollo

<sup>82</sup> Chena y Roig (2017). Ibid.

de las ciencias sociales, sabemos que los procesos de transformaciones tienen que ver con el conflicto social. Consecuentemente, decimos que la renta es una medida desorganizante, que lejos de asumir el conflicto sostiene un estado de situación en términos sociales, por más que pueda mejorar ingresos”. [...] “Contrario al imaginario presente en muchos sectores de la población, desde las organizaciones populares estamos en contra de los subsidios. Luchamos porque se reconozca el trabajo que hacemos, no por subsidios, no por una renta que en el fondo es un subsidio”. (Entrevista *Revista Zoom*, 2020).<sup>83</sup>

“Las políticas públicas de un Estado que pretenda acompañar los movimientos en lo social —porque van en el sentido de los movimientos en la historia— deben buscar fortalecerlos, y para eso hay que fortalecer a las organizaciones [...]. Por eso estoy en contra del ingreso ciudadano universal, porque el ciudadano no es un sujeto histórico de transformación. El trabajador y la trabajadora son un sujeto histórico de transformación porque articula un conflicto y se organiza colectivamente en torno a ello. Por el contrario, los ciudadanos y sus organizaciones colectivas son de derechos civiles específicos, pero no se organizan como colectivos en torno al hacer, al trabajo. [Con las políticas como el Ingreso Ciudadano] el Estado en lugar de fortalecer a esos procesos de organización, estaría desarmándolos al desarmar a los colectivos, y atentaría en contra de la organización del conflicto”. (Roig, 2020, “El valor del trabajo que queremos”).

El lugar que le dan al trabajo como justificador y legitimador de ingresos los lleva a cuestionar también las características de las transferencias como la Asignación Universal por Hijo, por no estar fundamentada en el trabajo. Dice Roig: “...luchar por el reconocimiento del trabajo y de su función social es en este sentido clave para legitimar ingresos más altos y sostenidos que permitan la continuidad de ingresos por trabajo, y que transforme en salario a las transferencias de ingresos condicionadas, por ejemplo, considerar a la Asignación Universal por Hijo como el salario doméstico”. (Roig, 2014).<sup>84</sup>

Con el fundamento de que el gasto social debe aplicarse a programas que garanticen trabajos, también cuestionan la actual política pública de transferencias para gastos alimentarios a madres con hijos menores de 14 años, que se organiza por medio de la Tarjeta Alimentar, instrumento habilitado solo para la compra de alimentos y bebidas no alcohólicas. Dice el Secretario de Economía Social, Emilio Pérsico:<sup>85</sup> “*El gasto en la ayuda directa nos incluye como consumidores. La Tarjeta Alimentar nos puede incluir como consumidores. Pero eso no es inclusión*”

<sup>83</sup> Entrevista Revista Zoom (2020)

<sup>84</sup> Roig (2014). Ibid.

<sup>85</sup> Infobae (2021) <https://www.infobae.com/politica/2021/05/08/dura-critica-de-emilio-persico-a-la-tarjeta-alimentar-es-pan-para-hoy-y-hambre-para-manana/>

*social. Eso no es inclusión, la única inclusión es el trabajo*". Pérsico agrega que las partidas presupuestarias que se utilizan para la Tarjeta Alimentar no estimulan el empleo ni la producción. Sostiene que los fondos deben dirigirse a acciones como el Potenciar Trabajo.

## V

### Propuesta del Frente Patria Grande: Salario Universal como complementación de ingresos<sup>86</sup>

Otra de las propuestas que combinan dos tipos de ingresos, llega desde el Frente Patria Grande, presentada por Itai Hagman, integrante de ese Frente. Propone una política de compensación de ingresos que se pague a personas clasificadas estadísticamente como inactivas, y también un salario que compense los ingresos de los integrantes de la EP.

#### V.1 Las propuestas

Plantea dos tipos de transferencias, y en ambos casos se fundamentan en el trabajo, pero de distinta forma:

- Una transferencia para la población entre 18 y 65 años, que las estadísticas identifican como personas inactivas. Sería un ingreso asociado al trabajo de reproducción y tareas de cuidado, sin comprobación de ninguna contraprestación laboral. Incluye a personas sin salario registrado que además no se encuentran incluidas en los programas de la Economía Popular. Se excluye a las personas inscriptas en las categorías de autónomos o en bienes personales. Estima cubrir a 12.400.000 personas.
- Un segundo tipo de transferencia que la denomina "complemento de ingresos", que tiene como población destinataria a quienes trabajan en los programas de la Economía Popular. La transferencia se encuentra condicionada a una contraprestación laboral.

La propuesta no es clara respecto de la forma de esta contraprestación. En algunos casos se expone de modo que pareciera que para recibir el beneficio, alcanzaría solo con declarar algún tipo de actividad que se desarrolla dentro de los programas de la Economía Popular. *"Mi propuesta se basa en la idea de "complemento salarial" que no implicaría exigir una contraprestación a cambio de la transferencia, aunque sí estaría vinculada a una actividad laboral (como reconocimiento amplio de las*

<sup>86</sup> Hagman (2020). Llegó el momento del salario Universal. Panamá Revista.

*actividades laborales que incluye a todas las tareas que se desempeñan en el marco de la economía popular). Así, ante una situación en la cual el mercado no puede resolver la remuneración del trabajo —de manera suficiente—, el Estado se haría presente a través de una política de transferencias de ingresos como “complemento” de los ingresos existentes. Ello permitiría corregir las desigualdades que produce el mercado laboral al no remunerar de manera suficiente o justa ciertas actividades laborales. De este modo se podría garantizar el acceso a un ingreso mínimo para toda la población”.*<sup>87</sup>

*Población cubierta (contraprestación):* aproximadamente 4.175.000 personas, según las estimaciones realizadas para el tamaño de la Economía Popular, que incluye a cuenta propia no profesionales, asalariadas en empleos de servicio doméstico no registradas en más de una casa; titulares de planes de empleo y desocupados con el perfil de integrantes de la Economía Popular (que provienen de servicio doméstico o de un plan de empleo).

→ Valor de los beneficios y costos: en ambos casos se trata de un valor equivalente al 50 % del SMVM, que se transfiere en dinero y es individual. El costo total a valores de 2019 es de \$1.619.089 millones de pesos, que representa 6 % del PIB.<sup>88</sup>

## V.2 Posición sobre el Ingreso Ciudadano

Itaí Hagman afirma<sup>89</sup> no estar en contra de una política que otorgue un ingreso incondicional en relación a cualquier situación respecto del mercado de trabajo, como sería el Ingreso Ciudadano. Pero manifiesta sus reservas por el hecho de que pueda interpretarse que los integrantes de la Economía Popular perciben un ingreso por su condición de ciudadanía, no por los trabajos que realizan.

---

<sup>87</sup> Minoldo y Dvoskin -editores- (2021). Ingreso ciudadano en debate. ¿Propuesta coyuntural o transformación estructural?

<sup>88</sup> Este es uno de los escenarios de los cuatro que presentó Itaí Hagman en el conversatorio CLACSO-FES (2020), editado por Minoldo y Dvoskin (2021). En ese conversatorio, Itaí Hagman presentó cuatro escenarios con diferente población cubierta y costos.

<sup>89</sup> CLACSO-FES (2020). Ibid.

## VI La propuesta de universalización de ingresos de CTA Autónoma-IPYPP

En el mes de febrero de 2021, la Central de Trabajadores de la Argentina Autónoma (CTAA) y el Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas (IPYPP), presentaron la propuesta “Universalizando ingresos sobre la población en situación de informalidad laboral y desempleo”, que exponemos en esta sección. Esta propuesta, que se plantea para la situación de emergencia que atraviesa en la actualidad la población argentina, es precedida por un conjunto de ideas, diagnósticos, análisis y otras propuestas que se fueron construyendo durante los últimos veinticinco años. De estos antecedentes, en una apretada síntesis, nos ocupamos en el apartado que sigue antes de exponer las características de la propuesta y el diagnóstico que la justifica.

### VI.1 Los antecedentes<sup>90</sup>

La propuesta distributiva que actualmente presenta la CTA-A, junto al IPyPP, tiene un largo recorrido histórico que se vincula con el proceso de maduración y debate político de la misma central desde su creación, hacia mediados de la década del '90.

El primer momento de definición de esta perspectiva se remonta a los debates que se dieron en la búsqueda de un cauce común entre las distintas expresiones de lucha y construcción de sentidos que disputaban con el pensamiento dominante neoliberal. De allí, hacia finales de 1997 se conformó la convocatoria del Encuentro Anual y Permanente por un Nuevo Pensamiento en la Argentina.

Un segundo hito fue la “Marcha Grande por el Trabajo”, organizada durante los meses de julio y agosto del año 2000, cuando cientos de militantes de la CTA caminaron desde Rosario al Congreso Nacional en Buenos Aires, para ratificar que la única forma de superar la crisis era distribuyendo la riqueza. En esta ocasión se presentó formalmente una explicitación de la propuesta para la creación de una renta mínima, que planteaba un enfoque distinto para gestionar el proceso económico, sin recurrir al abaratamiento y a la desprotección al trabajo, ni al socavamiento de la ciudadanía social, ni a delegar en manos de los actores dominantes el modelo de organización social.

<sup>90</sup> Lozano (2021). Ingreso universal para una Argentina Libre de Hambre y Salario Social para crear 4 millones de empleos. IPYPP.

Más tarde, en el año 2001, a partir del mes julio, la CTA fue eje vertebrador del Frente Nacional Contra la Pobreza (FRENAPO), junto a organizaciones de trabajadores/as, organizaciones sociales, empresariales, universitarias, de derechos humanos, culturales, intelectuales y artistas, que desembocó en la masiva consulta popular en el mes de diciembre con una participación de más de tres millones de personas. La propuesta sometida a votación tenía como objetivo la creación de tres instrumentos: un Seguro de Empleo y Formación para cada jefa o jefe de hogar desocupado, una Asignación Universal por cada hija o hijo de hasta 18 años y un Haber Mínimo Garantizado para los mayores de 65 años que no percibieran jubilación ni pensión. A pesar de la masiva participación popular, el “shock distributivo” (como se denominó al dispositivo de políticas de ingresos propuesto) formó —y continúa formando— parte de un programa integral que propone un replanteo profundo de la matriz distributiva, entendida como el conjunto de reglas de carácter social bajo las cuales se organiza el proceso productivo.

El modo social de organización reconoce, según esta perspectiva, cuatro relaciones fundamentales sobre las que hay que incidir de manera simultánea: 1) la propiedad de los medios de producción, 2) la distribución del ingreso generado, 3) el tipo de intervención del Estado y 4) la inserción internacional. De esta manera, sobre la base de tres principios fundamentales —centralidad de la distribución, autonomía nacional y democratización— se insiste en un abordaje con objetivos múltiples que podemos sintetizar en los siguientes: un shock distributivo y el replanteo de la política social; retener el excedente dentro de las fronteras nacionales (revisión de apertura financiera, control y regulación de la oferta de divisas, etc.); construcción de un Sistema Nacional de Crédito y Fomento de la Inversión Productiva; revisión de la apertura comercial (incentivos para la producción local de bienes y servicios importables, control del comercio exterior y aduanas, entre otros); regulación del capital extranjero extensible al conjunto del capital concentrado; nuevo esquema fiscal; renacionalización y control público sobre las áreas y empresas privatizadas; regulación de los fenómenos de concentración en las cadenas de comercialización, defensa de la competencia y limitaciones al accionar del hipermercado (reindustrialización y reactivación de las economías regionales, etcétera).

Al colocar en el centro la modificación de la matriz distributiva, el planteo del Shock Distributivo asumía la necesidad de una intervención de carácter global dirigida a modificar las condiciones que impusiera la estrategia de la desigualdad desde la última dictadura militar hasta nuestros días. *El replanteo de la política social aparece inscripto en este conjunto de iniciativas como una parte fundamental de aquel objetivo.* Más específicamente, la crítica de fondo se situaba en la subordinación de las políticas sociales en cuanto su accionar se acotaba a atender únicamente los márgenes y las situaciones de exclusión y pobreza que se hacían cada vez más importantes.

La transformación del diseño de la política social debía consistir en convertirla en una estrategia permanente (no ocasional) de carácter solidario en conjunción con una nueva política económica. En este sentido, una red de ingresos que instituya un piso debajo del cual no se hallara ningún hogar en la Argentina constituía una disputa radical por el sentido de la política social, que se constituía como un pilar fundamental en la modificación de la matriz distributiva de la sociedad argentina. A su vez, la conformación e inclusión de circuitos económicos de emergencia (IEF-CTA, 2000) que se articulaban con la idea del Seguro de Empleo y Formación resulta el antecedente de lo que, en la propuesta actual, se sostiene como la creación de un Área de Economía Pública y Social. Estos espacios buscan generar una coordinación centralizada de las políticas destinadas a la reconstrucción de la red de garantías y de ciudadanía social (vivienda, educación, salud, cuidados), de gestión comunitaria, con participación del Estado, organizaciones de la comunidad, cooperativas y otras organizaciones de trabajo autogestionado y las PyMes.

El diseño del Seguro de Empleo y Formación se inspiró inicialmente, en lo que una de las vertientes de la Escuela Regulatoria francesa<sup>91</sup> denominó "Un Nuevo Programa Económico de Cambio Social", que ofrecía criterios de gestión para la producción, basados en el concepto de eficacia social, extensible a todas las esferas de la economía, especialmente la privada.

El problema de la regulación económica sobre la base de criterios sociales que operen directamente en la cuestión del empleo, es un aspecto nodal para las propuestas del espacio de la CTAA-IPyPP. La búsqueda por la conformación de una nueva institucionalidad de carácter social y democrática en el seno de la producción (especialmente en los sectores estratégicos para las cadenas de valor prioritarias para las condiciones de reproducción de la sociedad) contempla la participación de los trabajadores/as, consumidores/as y otros actores, con el objetivo de la socialización del excedente económico generado. Aquí la mediación del Estado supone un rol fundamental, en tanto se propone capturar en manos públicas parte de la renta tecnológica de un paradigma centrado en el conocimiento —materializados como incrementos de productividad— para distribuirlos a través de una doble vía: 1) la generación de nuevas oportunidades de empleo como resultado de un nuevo reparto del tiempo de la jornada laboral, que alterne entre tiempo de trabajo y tiempos de formación; 2) brindando garantía de ingresos durante los tiempos en que la fuerza de trabajo se mantuviera fuera de los procesos de producción (cuestión que además apuntala la formación de la fuerza de trabajo acorde a los nuevos requerimientos del paradigma tecnológico).

<sup>91</sup> Criterios contables del nuevo tipo como el Valor Agregado Disponible, Productividad Real, entre otros. Ver Boccará, P.; Mendoza, C. (1997): "Un Nuevo Programa Económico de Cambio Social. La Revolución Informativa y la intervención de los trabajadores en la gestión para una regulación económica de nuevo tipo" Ed. Tesis Once Grupo Editor, Buenos Aires.

Lo anterior plantea, por lo tanto, una respuesta a los problemas de la creciente privatización de la productividad y su correlato en términos de desempleo y precarización laboral. Implica impugnar la lógica vigente basada en criterios de gestión privada de la producción, que sostienen la idea de productividad definida como la disminución de fuerza de trabajo por unidad de producto (sustitución de trabajo vivo por capital). Esto deriva en desempleo, subempleo y sobreexplotación, comprometiendo a su vez, las posibilidades de formación que requiere el paradigma tecnológico y debilitando la demanda de bienes y servicios. El resultado es la depresión de la demanda efectiva y el destino de los excedentes a la actividad financiera.

En definitiva, como parte del cuerpo teórico de la política distributiva y redistributiva se encuentra también la consigna de reducir el tiempo de “trabajo mercantil” en todas sus manifestaciones, propiciar un reparto distinto de los tiempos de trabajo, y conformar una red de la garantía de ingresos vinculada a la socialización de la renta tecnológica. En este marco, la recomposición de la actividad económica o la reindustrialización se piensa de manera positiva, en la medida en que se asienten sobre otras bases mediadas por una nueva institucionalidad.

Por otra parte, es importante destacar que parte del activo fundamental que distingue la propuesta de este espacio, es la práctica para su construcción. Sobre este aspecto se afirma que: “Una propuesta que intente transformarse en instrumento de un proyecto político, no puede ser sólo resultado de las elaboraciones de un conjunto de técnicos propietarios de ciertos saberes especializados. La construcción de una propuesta es inseparable del proceso de movilización y debate político que permite que la ciudadanía decida, se apropie e imponga sus principios de organización” (IEF-CTA, 2002, pág. 13).

Otro antecedentes que debemos referenciar, fue la autoconvocatoria por la Constituyente Social, durante el 2008/10,<sup>92</sup> que buscó darle un marco común a las distintas luchas que venían creciendo y desarrollándose en distintos terrenos (ambiental, sindical, social, territorial, etc.) a partir de un proceso de debate y organización popular<sup>93</sup> sobre la base de cuatro ejes: igualdad; soberanía; democracia participativa e integración latinoamericana. Si bien no se lograron los objetivos auto establecidos, este proceso fue un antecedente importante para la estrategia del espacio, así como también fueron ratificados los ideales de universalización de ingresos y garantías sociales.

---

<sup>92</sup> La Constituyente Social es una iniciativa política asumida por cerca de 1000 experiencias y organizaciones sociales y comunitarias de todo el país, todas ellas con trabajo territorial en 900 municipios de la Argentina.

<sup>93</sup> Tuvo su origen en cientos de reuniones y asambleas a lo largo y a lo ancho del país, y surgió con más claridad a partir de sucesivos encuentros en Córdoba (2008), Jujuy (2008), Rosario (2009), Neuquén (2009) y La Plata (2010). <http://www.constituyentesocial.org.ar/article1089.html>

Paralelamente, a partir del año 2003 fueron surgiendo derivaciones en el terreno de la representación político-institucional en diferentes jurisdicciones del país, hasta llegar al 2013 con la conformación del partido nacional Instrumento Electoral para la Unidad Popular que, junto a su institutito de estudios —el IPyPP—, responde de manera directa a la historia de las distintas construcciones de las que la CTA es parte desde la recuperación democrática a través de la Agrupación Nacional Unidad y Solidaridad de la Asociación Trabajadores del Estado (ANUSATE), llevando adelante la lucha contra el neoliberalismo, que persiste hasta nuestros días. Por esta razón, se presenta indistintamente la propuesta de ingresos de dos espacios (IPyPP y CTAA) que, si bien corresponden a estructuras organizacionales distintas, comparten historia, tradición y un ideario común.

## VI.2 El diagnóstico<sup>94 95</sup>

La situación social es catalogada como grave. La pobreza vuelve a trepar a niveles elevados de empobrecimiento, solo experimentados durante las grandes crisis a lo largo de la historia económica reciente, como lo fueron la salida de la convertibilidad (57,5%) o la hiperinflación (47,3%). En esta secuencia se incorpora ahora, la vigente crisis pandémica con el agravante de que tal deterioro se produjo en un muy breve tiempo. Entre 2015 y 2020 las personas pobres aumentaron 45.8 % y las indigentes 85.8 %. Existen en el país 20 millones de pobres y casi 5 millones de indigentes. La marginalidad social afecta principalmente a niñas y niños: los menores de 14 años presentan una tasa de pobreza del 56,3 %.

Se afirma que en la actualidad existe un mercado laboral que opera sin piso salarial. Existe una ruptura estructural de la relación histórica entre el empleo y el acceso a cuotas de ciudadanía (cobertura previsional, sanitaria y educativa), e incluso el acceso a niveles de ingreso medio razonables. Al presentar la propuesta Claudio Lozano, fundador de la CTA y dirigente Nacional de Unidad Popular, Coordinador del Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas y actual Director del Banco Nación, expone los números de estas evidencias. Entre 1970 y 2019 la población económicamente activa aumentó en 12.400.420 personas, pero 9 millones de esas personas se concentraron en desempleo u ocupaciones informales. Como contrapuntos, si en 1970 el 66,4 % de los ocupados eran asalariados registrados, en 2019, el 53 % de la PEA transita la informalidad (Lozano, 2021). En este sentido se expresan Ricardo Peidro y Hugo Godoy, Secretario General y Secretario Adjunto de la CTA Autónoma:<sup>96</sup> “Tal configuración atenta

<sup>94</sup> IPYPP-CTA Autónoma (febrero 2021). Universalizando ingresos sobre la población en informalidad laboral y desempleo.

<sup>95</sup> Lozano (2021). Ibid.

<sup>96</sup> Godoy y Peidro (2019). Ibid.

contra el alcance y efectividad de las instituciones tradicionales del ordenamiento laboral de nuestro país, como el Salario Mínimo Vital y Móvil, que hoy sostiene garantías solo para un segmento acotado de la fuerza laboral”.

Se sostiene a su vez que se ha comprobado que el cuadro laboral actual no se modifica con el crecimiento económico, incluso en los períodos de fuerte crecimiento como el de 2003-2011. Esto es causa del patrón productivo de Argentina. Los niveles de pobreza no pudieron romper el piso del 25/30 %, y la informalidad laboral no cede del 40 a 50 %. Los pronósticos nos son promisorios. La intensificación del uso de la tecnología y las perspectivas futuras de crecimiento económico lento, proyectan un escenario de menor insumo de empleo por unidad de producto que redundará en mayor precariedad, desempleo y sobreexplotación laboral.

### **Los fundamentos económicos de la propuesta<sup>97 98</sup>**

Las políticas implementadas por el Estado no logran resolver la inseguridad alimentaria. Los recursos aplicados para la asistencia social equivalen al 50 % de lo que se necesita para resolver el problema del hambre de la población pobre del país.

Las políticas públicas tampoco alcanzan a proteger al conjunto de la población informal vulnerable. El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) en 2020 llegó a 8,4 millones de personas, quedando sin cobertura 2,1 millones (20 %).

Para recuperar los ingresos populares no alcanza con la política salarial tradicional que incide solo en la economía formal por medio del salario mínimo, los básicos de convenio y las paritarias, y cubre a una proporción cada vez menor de la población. Estos instrumentos perdieron significancia como políticas distributivas. Hoy el 34 % de trabajadores y trabajadoras perciben ingresos inferiores al SMVM.

Además, la pandemia visibilizó lo que los movimientos feministas venían afirmando desde hace tiempo. Se trata de la importancia de las tareas y trabajos de cuidado para la reproducción de la vida de las personas, y el hecho de que la forma salarial moviliza no solo trabajo asalariado, sino también otras formas de trabajo que no reciben ingreso, e implican además asimetrías de género.

---

<sup>97</sup> IPYPP-CTA Autónoma (2021). Ibid.

<sup>98</sup> Lozano (2021). Ibid.

Resulta necesario construir un umbral de dignidad social que reconozca la relevancia pública de la reproducción social del conjunto de los hogares, al tiempo que se establezca un verdadero piso salarial en el mercado laboral, favoreciendo la capacidad de discusión de los trabajadores en el ámbito de la economía formal y los convenios colectivos.

### VI.3 Los conceptos de Ingreso Básico Universal y Salario Social de Empleo y Formación. La propuesta

La propuesta se estructura en base a seis objetivos principales:

1. Fijar un umbral de dignidad de ingresos que garantice una Argentina libre de hambre.
2. Fijar un piso salarial equivalente al SMVM, por medio de la implementación de un programa de empleo garantizado, vinculado a la ejecución de políticas públicas destinadas a la reconstrucción productiva y social de la Argentina.
3. Avanzar en la institucionalización de un aporte a toda la población, que reconozca que el trabajo para la reproducción de la vida y de la fuerza laboral, no puede estar sujeto únicamente a la retribución que ingresa por la vía del mercado laboral.
4. Sostener una estrategia de formación permanente de la fuerza laboral.
5. Fomentar la expansión de la demanda en el mercado interno, como medio de dinamizar la utilización de la capacidad ociosa instalada y acelerar la recuperación de la actividad económica.
6. Fomentar el desarrollo de un Área de Economía Pública y Social que capture porciones crecientes del excedente económico para reorientar el patrón productivo de la economía argentina.

Se plantea la creación de dos instrumentos de política pública que intervinen universalizando ingresos en el conjunto de la población en situación de informalidad y desempleo. Ellos son el Ingreso Básico Universal IBU, y el Salario Social de Empleo y Formación (SSEyF).

#### EL INGRESO BÁSICO UNIVERSAL IBU

El IBU es una transferencia monetaria destinada a la población que no tenga garantizado un ingreso formalmente comprobable ante el Estado.

- ✓ *Perfil de la población destinataria:* Incluye a personas entre 18 y 65 años que no tienen un ingreso comprobable o, de tenerlo, es menor al valor del SMVM.

Específicamente personas que:

- no perciben ingresos de un puesto asalariado registrado;
- no está inscripto en el Régimen de Autónomos ni en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (monotributo), exceptuando a la Categoría A que percibe ingresos inferiores al SMVM;
- no perciben haberes previsionales o pensiones no contributivas;
- no cuenta con altos patrimonios;
- no son monotributistas sociales, pues este grupo se incluye en la categoría de Salario Social de Empleo y Formación (SSEyF), que también compone la propuesta.
- Se incluye a todas las asalariadas de casas particulares (registradas y no registradas).

Se estima 12.1 millones de personas. Se llega a este total considerando una población total entre 18 y 65 años que para el año 2020 alcanza 26.9 millones de personas, descontando de ese total a las categorías que no ingresan al IBU (según se detalló más arriba) y a los beneficiarios del Potenciar Trabajo y del Progresar (que se incluyen en el otro dispositivo (SSEyF)). Para un escenario en el cual se implementa el IBU en forma conjunta con el segundo instrumento —SSEyF— la población cubierta disminuye a 9,2 millones de personas, pues aproximadamente 4,4 millones de personas dejan de percibir el IBU al ingresar al Programa de empleo y formación.

- ✓ *El fundamento:* es necesario constituir un umbral de dignidad social que reconozca la relevancia pública de la reproducción social del conjunto de los hogares. Se sostiene que se debe avanzar hacia un aporte público en ingresos que reconozca que el trabajo para la reproducción de la vida y de la fuerza laboral para la economía, no puede estar sujeto solo a la retribución por la vía del mercado (IPYPP-CTA Autónoma, Febrero 2021: 6 y 7).
- ✓ *Tipo de Beneficio y monto:* es una transferencia monetaria, de carácter individual, que equivale al valor de una Canasta Básica Alimentaria (CBA) que estima el INDEC para un adulto equivalente (a marzo de 2021 = \$ 8.132). Es un ingreso de carácter incondicional, por lo cual no exige ningún tipo de contraprestación.

#### EL SALARIO SOCIAL DE EMPLEO Y FORMACIÓN (SSEyF)

Este segundo instrumento refiere al pago de un salario equivalente al SMVM, cuya implementación se promueve por medio de la creación de un “Programa de empleo y formación de acceso universal garantizado” que supone la

posibilidad de que todas las personas accedan a una inserción laboral. Es un programa de trabajo garantizado que implementa un programa de formación permanente de la fuerza laboral.

- ✓ *El fundamento:* se sostiene que no existe actualmente un piso salarial para el conjunto de la fuerza de trabajo, pues el SMVM solo opera para el segmento formal de la fuerza laboral. Por su parte, los esquemas de planes de empleo vigente, como el programa Potenciar Trabajo, son insuficientes pues tienen una cobertura acotada y niveles de ingreso transferidos por debajo de la subsistencia. El SSEyF se plantea con los objetivos de reformular, integrar y superar los actuales programas Potenciar Trabajo y Progresar. La propuesta de reformulación consiste en superar el actual esquema de planes sociales de empleo asistenciales focalizados e insuficientes. El instrumento asigna un lugar importante a la formación, entendiendo que la calificación de la fuerza de trabajo es clave para el nuevo paradigma productivo basado en el conocimiento y que no puede quedar librada a posibilidades particulares.
- ✓ *Población destinataria:* población en edad central —18 a 65 años— que desee ingresar al programa, y puedan dedicarse ocho horas diarias a trabajo o formación. Se trata de un programa de inscripción libre y que estará abierto en forma permanente. En una primera instancia se estima un total de 4,4 millones de posibles inscriptos, según los siguientes grupos:
  - desocupadas;
  - en ocupaciones informales;
  - en ocupaciones registradas como asalariadas o cuenta propia con ingresos menores al SMVM;
  - participantes de los programas Potenciar Trabajo y Progresar.
- ✓ *El valor del salario y la contraprestación laboral:* equivale al salario mínimo, vital y móvil (o a medio salario cuando se trata de jornada reducida). Este ingreso supone contraprestación laboral en un trabajo concreto o en capacitación para el trabajo. Las personas deben dedicar una jornada horaria completa al programa, o media jornada cuando se trata de jóvenes en formación.
- ✓ *Actividades a desarrollar como contraprestación laboral o formación:*<sup>99</sup> incluye cinco líneas programáticas: 1. Garantías sociales: se ocupa de la construcción de infraestructura social básica, autoconstrucción de vivienda, actividades vinculadas al sistema educativo y sanitario; 2. Desarrollo de una Red Pública de Cuidados; 3. Soberanía Alimentaria; 4. Repoblar la Argentina; 5. Promover

<sup>99</sup> Las distintas actividades que incluye cada área programática se detallan en: Lozano (2021). Ibid.

instancias de formación vinculadas con terminalidad educativa, formación en oficios y estudios terciarios o universitarios.

*Forma de operar la política.* Para el diseño, planificación y organización del programa se propone la conformación de un Área de Economía Popular, Social y Pública en la cual interactúen el Estado de forma articulada con las pequeñas y medianas empresas, y con el sector de la economía social y solidaria, que incluye a las organizaciones populares de la producción y el trabajo autogestionado.

#### LA COMBINACIÓN DE LAS POLÍTICAS PROPUESTAS: POBLACIÓN CUBIERTA, COSTO FISCAL Y PROGRAMAS QUE ABSORBEN

Los instrumentos de ingresos propuestos se articulan entre sí y absorben otros programas. En primer lugar, ambos son compatibles con la percepción de la AUH. Se sostiene que la suma del IBU y la AUH conformarían la Renta Basica Universal (RBU) para la población en situación de informalidad y desocupación desde su nacimiento hasta los 65 años.

Luego, la implementación del IBU absorbe los programas alimentarios como Tarjeta Alimentar que actualmente reciben las madres o padres con niños o niñas de hasta 14 años, pues el IBU está destinado a garantizar el acceso alimentario. La implementación del SSEyF, absorbe los programas Potenciar Trabajo y Progresar. De implementarse ambas propuestas en forma conjunta, la percepción del IBU es incompatible con la percepción de SSEyF, pues se entiende que el valor de este salario del nivel del SMVM, cubre la canasta alimentaria.

#### ✓ *Costo y financiamiento de ambas políticas. Programas que absorbe*<sup>100</sup>

Los costos del financiamiento se estiman como costo bruto, y como costo neto al deducir el ahorro de los programas que actualmente se encuentran funcionando y se plantea absorber, y descontando también el costo por autofinanciamiento. Se estiman costos para dos posibles escenarios. El primero se basa en la puesta en marcha de una política de ingreso en el marco de la emergencia sanitaria que tenga como objetivo garantizar una Argentina libre de hambre. El segundo escenario proyecta una política de ingresos que además de erradicar el hambre, impulse el desarrollo económico y social del país.

En el *primer escenario*, el costo neto de ambas políticas representa entre el 2,9 y 2,1 % del PIB, cubriendo en conjunto a 14.009.615 personas.

<sup>100</sup> Estimaciones al año 2020.

El costo bruto de la implementación del IBU y considerando una población cubierta de 12.100.000 personas es \$1.017.048 en millones de pesos, que equivale al 3,7 % PBI. Al deducir el ahorro del programa Tarjeta Alimentar, el costo neto se reduce al 3,2 % del PIB. Descontando el autofinanciamiento que supone los impactos en el consumo y la consecuente expansión de la recaudación estimada, la inversión neta resulta en \$557.241 en millones de pesos, que equivale al 2,1 % del PIB.

El costo bruto del SSEyF considerando este escenario de emergencia en el cual el programa cubre solo a las personas inscriptas en el Potenciar Trabajo y Progresar, estimadas en 1.870.000 personas, asciende a 1,7 % del PIB. Descontando el ahorro de los programas Progresar y Potenciar Trabajo, como también el autofinanciamiento, el costo neto significa el 0,8% del PIB.

En caso de reorientar el gasto provincial en asistencia social y los programas de empleo provinciales, se ahorra un costo equivalente al 0.8 % del PIB. De allí, la implementación de ambas políticas reresetan el 2,1% del PIB.

En el *segundo escenario* proyectado, el costo neto de ambas políticas representa el 3,7 % del PIB, cubriendo en conjunto a 13.600.000 de personas. Se diferencia del escenario anterior dado que, en este caso, el Programa de Empleo y Formación abre una inscripción libre y universal, de modo que el SSEyF se extiende más allá de los que hoy están inscriptos en Potenciar Trabajo y Progresar. Se incluye de este modo a las personas desocupadas y a cuentapropia y asalariados no registrados con ingresos menores a un SMVM.

La ampliación del SSEyF supone en forma mancomunada una reducción de beneficiarios del IBU a 9,2 millones de personas. De allí, el costo bruto del IBU es 2.8 % del PIB, y descontando el ahorro de Tarjeta Alimentar y el autofinanciamiento, se reduce a un costo neto de 1,5 % del PIB.

En tanto que el SSEyF ampliado, estima una cobertura entre 4 y 4,4 millones de beneficiarios, y aumenta su costo bruto al 4 % del PIB. Deduciendo el costo de programas que absorbe, y de planes de trabajo, formación y capacitación laboral en funcionamiento que insumen el 0,6 % del PIB, y también descontando el autofinanciamiento, el costo neto es de 2,2 % del PIB.

✓ *La propuesta de una reforma tributaria*

Una de las fuentes de financiamiento que se incluye recurrentemente en las propuestas de transferencia de ingresos realizadas desde el IPyPP/CTA-A, es la restitución de las alícuotas de contribuciones patronales que pagaban las grandes firmas previo a las medidas vinculadas a la reforma previsional; esto supone lle-

var esas alícuotas a los niveles del año 1993. En términos generales, la dirección proclamada es el planteo de un nuevo esquema fiscal que incluye la reformulación del impuesto de las ganancias, bienes personales, reimplantar el impuesto a la herencia, la coordinación fiscal entre Nación y Provincias, la revisión de exenciones, entre otros aspectos, para avanzar hacia una profunda reforma tributaria que modifique drásticamente la composición del sistema impositivo garantizando mayor equidad en el reparto de la carga y elevando la recaudación pública. Como parte de los puntos concretos se sostiene aumentar la presión tributaria sobre las altas rentas personales, gravar el pago de dividendos con una tasa máxima más elevada que la vigente, gravar la renta financiera y la compra y venta de acciones, entre otros. También se incorpora la necesidad de revisar promociones industriales en sectores con dominio de conglomerados empresariales que basen sus ganancias en la obtención de cuasi rentas derivadas de explotación de recursos naturales o ventajas institucionales, junto con un conjunto de iniciativas destinadas a promover los arreglos institucionales necesarios para producir un efectivo control del comercio exterior y la identificación de grandes contribuyentes a través de un padrón único.

En el contexto de la pandemia se profundizaron algunos aspectos sobre este tema ya que el nuevo escenario requirió de la búsqueda de financiamiento que no estuviera ligado a los flujos generados por una actividad económica paralizada. Así, los impuestos al patrimonio resultaron la alternativa más efectiva, al tiempo que era una oportunidad para avanzar sobre uno de los capítulos más opacos del sistema tributario argentino. Se reconoce que lo que existe en la actualidad es el diseño de una sofisticada y nociva estructura para la planificación fiscal por parte de los principales conglomerados empresariales para encubrir patrimonios y rentas de sus propietarios; una red financiera internacional de paraísos fiscales que relaciona maniobras sobre el funcionamiento de las empresas y enriquecimiento de sus accionistas a través de la construcción de sofisticadas estructuras corporativas con compañías fantasmas en paraísos fiscales.

Entre la evidencia que el IPyPP destaca para ilustrar el fenómeno sistémico de fuga y evasión se encuentra un estudio realizado por Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá (2010) que indica que Argentina pierde el 49,7% de los ingresos por impuestos sobre la renta de personas físicas. A nivel regional también la CEPAL y Oxfam (2016) proveen información relevante a partir de la actualización de estimaciones para algunos países de América Latina que concluyen que la evasión por impuestos sobre la renta personal y de corporaciones costaron cerca del 4% del PBI regional, cifra que equivale en el caso de Argentina a 16.000 millones de dólares. Mientras consultoras privadas especializadas calculan que en nuestro país había un total de 114 mil personas con patrimonios superiores al millón de dólares, AFIP sólo registraba 32 mil, un número muy inferior. El dato que agrega el ente fiscal, de todos modos, da una pista importante sobre la mag-

nitud de fuga de la riqueza ya que se verifica que el 68,4% de los activos se encuentran en el exterior.

En este sentido, la propuesta de financiamiento del Instituto consiste en sostener el aporte a las grandes fortunas realizado por el Gobierno Nacional durante el 2020 porque es un paso fundamental para avanzar contra la rebelión fiscal de los ricos, aunque también se plantean alternativas para ir mejorando su alcance a partir de tres ejes: 1) Blanquear el funcionamiento de los conglomerados empresariales a los efectos de identificar la circulación y la apropiación del excedente; 2) Construir un padrón de grandes contribuyentes a partir de la información del primer eje; y 3) Establecer instancias de coordinación entre la Nación y Provincias para la elaboración de las estrategias fiscales destinadas a combatir el encubrimiento de las altas rentas y los patrimonios.

Sin embargo, en el marco de la emergencia de la pandemia se plantearon también dos estrategias para profundizar la recaudación originada por este aporte: 1) El cobro de una alícuota a la facturación de las grandes empresas y principales bancos, plataforma principal de apropiación de riqueza de las personas con altos niveles patrimoniales, sobre la base de la Renta y Patrimonio Presunto, y 2) Incorporar el listado de *fugadores*<sup>101</sup> que concentra el 67% de la fuga del período 2016-2019 es un insumo por demás útil para evaluar y revisar las declaraciones juradas en AFIP y, en segundo lugar, evaluarse la necesidad de imponer un tributo adicional a estos capitales ya que su comportamiento de fuga está asociado a la acumulación financiera.

<sup>101</sup> BCRA (2020): "Mercado de cambio, deuda y formación de activos externos 2015-2019".



---

## Análisis comparativo de las distintas propuestas

En esta sección ponemos en común las distintas propuestas, dejando traslucir sus similitudes y diferencias a partir de algunos ejes de análisis seleccionados para compararlas.

Como primera característica común, señalamos que todos los diagnósticos que acompañan a las propuestas presentadas en las secciones anteriores concuerdan en afirmar que el déficit de ingresos, a causa de la falta de empleos, que acusa gran parte de la sociedad argentina es grave, responde a un problema estructural de larga data, y no será resuelto por el mercado. En la introducción a este documento historizamos brevemente la trazabilidad de este problema. Todas las propuestas además involucran transferencias monetarias no contributivas, con diferentes modalidades y características, que responden a distintos fundamentos.

Antes de analizarlas comparativamente, colocamos seguidamente una premisa que refiere justamente a la importancia de que las personas cuenten con seguridad económica básica, máxime en una economía monetaria donde la mayor parte de los bienes y servicios se compran con moneda. En los estudios sobre los factores que influyen en la determinación del bienestar de las personas, y las posibles orientaciones de las políticas públicas para combatir la pobreza, el economista Amartya Sen sostiene que para llevar adelante la reproducción de la vida que cada persona desea vivir, es necesario contar con libertad real que habilite desarrollar las capacidades individuales y colectivas, y elegir el proyecto de vida que se desea vivir. En su enfoque, la libertad es la base para expandir las capacidades de las personas. Luego, para contar con libertad se requiere autonomía en el sentido de agencia, y para ellos es necesario disponer de los medios para poder hacerlo. (Sen, 2022; Freijeiro, 2008). El ingreso es uno de los medios que otorga libertad real, no sólo porque permite resolver consumos, sino porque contribuye a desarrollar capacidades, y las capacidades otorgan autonomía. Su déficit es una importante causa de privación de capacidades, limitando incluso el acceso a los bienes instituidos como derechos sociales. Aunque la atención de la salud o la asistencia educativa se hayan instituido como derechos universales, el acceso real a ellas se ve afectado por la inseguridad económica y la incertidumbre cotidiana que sufren las personas. También importa la libertad de la que gozan los miembros de una sociedad para acceder a esos ingresos, pues pondera la libertad en las decisiones y

elecciones. Esta premisa busca recolocar el rol que tiene el ingreso para el desarrollo de la vida de las personas y realzar su importancia en el diseño de las políticas sociales, al tiempo que pone en discusión las posiciones que sostienen que las políticas de transferencias monetarias incondicionadas solo empoderan a las personas como agentes que consumen en el mercado.

En lo que sigue, en la sección VII, exponemos los criterios generales a partir de los cuales comparamos las diferentes propuestas para el otorgamiento de ingresos incondicionados, y las analizamos en base a dichos criterios. En la Sección, exponemos los criterios para el análisis comparativo de las propuestas que suponen programas de empleo, y las analizamos.

## VII

### Análisis comparativo de las propuestas de transferencias de ingreso incondicionadas

Para el análisis comparativo de las propuestas de ingresos incondicionados, nos apoyamos en la tipología construida por Esping Andersen en los años noventa, para el análisis de las políticas sociales en los Regímenes de Bienestar. Para esta construcción el autor partió de la premisa de que los sistemas de protección social debían comprometerse con la generación de bienestar hacia las personas, pues el sistema capitalista imponía la necesidad de transformar el trabajo en mercancía para obtener los ingresos básicos, lo cual derivaba inseguridades y riesgos en la vida de la clase trabajadora (Esping Andersen, 1993). En virtud de ello, analiza las políticas según su capacidad de otorgar derechos sociales que —en distintos grados— logren que las personas puedan mantener su sustento, de forma independiente a las fuerzas del mercado, en lo que define el autor mencionado como proceso de desmercantilización. A partir de los diferentes sistemas de protección social que predominaban en los países capitalistas, el autor construyó tres modelos ideales según el grado de desmercantilización que promuevan las políticas: el modelo liberal de asistencia asistencial, el modelo contributivo, y el modelo de socialdemócrata de ciudadanía.

Utilizamos este marco para analizar las propuestas de políticas de ingresos incondicionados de las secciones anteriores, según se aproximen a alguno de los tres modelos ideales de protección social identificados por el autor, los cuales se definen a partir del principio que regula el acceso a la política. Luego, analizamos comparativamente el grado de cobertura y la característica del beneficio (ingreso) que se propone transferir.<sup>102</sup> Finalmente comparamos su aporte para

---

<sup>102</sup> Para el caso Argentino del período 2003-2013, ver Messina (2015).

otorgar mayor integración al sistema, y para actuar como instrumento de redistribución de ingresos. A continuación, describimos los cuatro ejes de comparación y análisis.

1. *El principio y el modelo de protección social*: da cuenta del tipo de política y su capacidad de proteger a la población de las inclemencias de los mercados capitalistas.

Se entiende por principio al espíritu que regula las condiciones de acceso a una determinada política social. Advierte Esping Andersen que no existen de modo puro, sino que cada país pondera alguno de estos modelos con políticas de otros modelos. Cada uno de los tres principios y modelos asociados se posiciona con diferente grado de desmercantilización.

- El principio de *necesidad*, asociado al modelo liberal de *asistencia social*, basa los derechos sociales en necesidades apremiantes y demostrables que padecen las personas excluidas del mercado. Para acceder al beneficio se les exige a las personas que comprueben la carencia en sus medios de vida o en sus niveles de ingresos, demostrando el estado de necesidad, y que el mismo es por causas involuntarias. Las políticas inspiradas en este modelo procuran intervenir marginalmente en el mercado de trabajo, por ello se lo denomina también “residual”. Es de bajo grado de desmercantilización.
  - El principio de *contribución*, asociado al *modelo contributivo* que basa los derechos sociales en las contribuciones que hicieron las personas según su participación en el mercado de trabajo. El grado de cobertura depende del esquema contributivo y el estatus laboral de las personas. Supone desmercantilización media. Son ejemplos de estas políticas, el sistema de jubilaciones y pensiones, o el seguro por desempleo, que se basa en contribuciones previas.
  - El principio de *ciudadanía*, asociado al *modelo socialdemócrata*, donde las políticas son universalistas basadas en derechos que son independientes del grado de necesidad o de los rendimientos del trabajo. Se accede por la condición de ciudadanía. Es de máxima desmercantilización. Algunos ejemplos son los sistemas de salud y de educación básica, desde que fueron incorporados como bienes públicos en los sistemas de protección social de la posguerra, para asegurarle a la población su acceso.
2. *Grado de cobertura poblacional*: depende de las mayores o menores restricciones colocadas para el acceso a la política, e influye además en la probabilidad de combatir el riesgo clientelar, y en reducir la estigmatización.
  3. *Valor del beneficio provisto*: da cuenta de la capacidad de la política para cubrir las necesidades.

4. *Tipo de programas que absorbe y formas de financiamiento propuestos:* da cuenta de la característica de la propuesta para reducir la fragmentación e integrar el sistema de políticas sociales; y de su capacidad para actuar como mecanismo de redistribución de ingresos.

## LAS DISTINTAS PROPUESTAS COMPARADAS

En este bloque comparamos al Ingreso Ciudadano, no como propuesta concreta pues no existe tal formulación, sino a partir de sus características generales, dado que opera como horizonte en el debate sobre las políticas de transferencias de ingresos, con el Salario Universal (SU) de UTEP y con el Ingreso Básico Universal (IBU) de CTAA-IPYPP.

### 1. Principio y modelo de protección social asociado

El principio sobre el que se sustenta el derecho al IC es el de ciudadanía, asociado al modelo socialdemócrata, pues la propuesta es que se otorgue con independencia de las necesidades, niveles de ingreso o patrimonios de la persona. Es diferente al principio que regula el derecho al acceso al SU o al IBU, pues en estos casos el derecho se crea ante la comprobación de la no percepción de un ingreso laboral registrado. En ambos casos se trata de políticas masificadas con una propuesta de cobertura elevada. Para acceder al SU hay que comprobar la pertenencia a los grupos predefinidos; y para acceder al IBU el Estado debe comprobar que la persona no cuenta con un ingreso formal.

### 2. Grado de cobertura

El IC es de fácil acceso, pues solo se requiere la comprobación de ciudadanía y se instituye como derecho, por lo cual se mantiene ante cualquier circunstancia. La incondicionalidad habilita a las personas a satisfacer sus necesidades básicas con independencia del mercado de trabajo, y lo hace extensible a toda la ciudadanía. Su carácter universal asegura la inclusión, evita el riesgo clientelar y el estigma social.

El Salario Universal (SU) de UTEP se plantea para la población entre 18 y 65 años que no está percibiendo un SSC en el programa Potenciar Trabajo, ni tenga un ingreso laboral fijo registrado ni tenga un patrimonio o gastos abundantes. Se plantea como incondicional, y si bien no exige certificar contraprestación laboral, no obstante aparecen algunas limitaciones al compararlo con el IC. Para acceder al beneficio y mantenerlo, se requiere que las personas declaren anual-

mente en el ANSES que pertenecen a alguno de los cuatro grupos de actividades laborales o de capacitación que define el programa. También se plantea como universal, aunque contiene algunas restricciones: la población destinataria que se estima en 9,4 millones de personas, refiere a trabajadores y trabajadoras informales; o de la economía popular; o trabajadoras de cuidados, o población rural o estudiantes. No agota a la población de ese tramo de edad que carece de ingresos laborales, en particular a la mayor parte de las personas desempleadas. No obstante esta aparente omisión, la laxitud que admiten los grupos estipulados como “la realización de actividades de cuidado” o “trabajadores/as informales” favorecería el acceso masivo en lugar de restringirlo. En este sentido, Grabois señaló que la fundamentación de un diseño de segmentación poblacional de grupos para el acceso se relaciona, en parte, con el intento de evadir la confrontación con la opinión pública que rechaza el carácter incondicional y la ausencia de contrapartida laboral para la percepción de un ingreso proveniente del Estado. La dificultad de esta posición radica en que, en la práctica, las instancias de reglamentación de la política pública suelen ir en el sentido de restringir el acceso, con lo cual la ambigüedad de las definiciones corre el riesgo de atentar contra el verdadero objetivo.

La propuesta del Ingreso Básico Universal de CTAA-IPYPP, también se propone para la población entre 18 y 65 años que no cuenta con un ingreso formal. En su planteo de incondicional, no exige ni contraprestación laboral, ni declaración, asemejándose al IC. Su carácter de universal se define a partir de asociar las necesidades de contar con un ingreso básico con la población que no tienen un ingreso formalmente comprobable por el Estado, o que de tenerlo es menor al SMVM, ni dispone de elevados patrimonios. En este sentido, y a diferencia del SU, el acceso al beneficio es más amplio pues incluye a toda la clase trabajadora que no tiene asegurado un ingreso. Su mayor amplitud en relación al SU lo es, tanto por el tamaño de la población cubierta —12 millones de personas— como por los grupos que la integran, donde se incluyen algunos no cubiertos por el SU, tales como trabajadoras de casas particulares (registradas o no), y personas en desempleo abierto. El IBU incluye, además, trabajadoras/es informales, tanto independientes como asalariados; también monotributistas de bajas categorías y asalariadas/os de casas particulares; personas estadísticamente inactivas que suelen ocuparse de los trabajos de cuidado al interior de los hogares; y trabajadoras/es informales de zonas rurales. En cuanto a la duración del beneficio, ambas políticas se equiparan, pues la persona perceptora del IBU deja de cobrarlo cuando ingresa a un trabajo registrado o pasa a cobrar el SSEyF.

### 3. Características y valor del beneficio

El IC plantea la titularidad de un derecho —lo instituye el Estado— que es transferido en dinero, de forma individual, y sin condicionamiento para su

gasto. Estas características junto a la definición de básico, tal que su valor permita acceder a los bienes necesarios, le confiere autonomía económica, incluso respecto de cualquier arreglo con miembros del hogar. La posibilidad de que las personas puedan optar por no trabajar, o por complementar ingresos, incluso que provengan del trabajo mercantil, es el corazón de la propuesta y le otorga autonomía económica.

El SU también se propone como una ampliación de derechos instituido por ley, en dinero, transferido por el Estado, sin condiciones para su gasto, asemejándose al IC. Sus diferencias se encuentran en que si bien se define como un derecho individual, se colocan condicionamientos por hogar: solo pueden acceder al beneficio hasta dos miembros por hogar que cuenten con el perfil definido. Luego, el beneficio busca garantizar por fuera del mercado, el acceso a un básico de consumo que se asocia solo con las necesidades alimentarias. En este sentido, y comparando con el IC como referencia, otorga una autonomía económica más limitada.

El IBU tiene similitudes con el IC y con el SU. También es definido como un beneficio individual que se paga en dinero, sin condiciones para su gasto, pero en este caso no existen limitaciones por hogar, superando al SU y asemejándose al IC. En el objetivo del beneficio de solo garantizar la canasta básica alimentaria, se asemeja al SU.

Con respecto al valor del beneficio, el SU propone 1/3 del SMVM, con un máximo en el valor de la canasta básica alimentaria (CBA) del INDEC, mientras que el IBU propone el valor de la CBA. Si bien son valores similares, en caso de diferir, el valor del IBU sería mayor al del SU que tiene como límite el valor de la CBA. Comparando ambas propuestas, el IBU ofrece mejores condiciones para asistir al problema alimentario, pues la determinación de su valor garantiza la canasta alimentaria y escapa a posibles presiones políticas que puedan influir en la determinación del SMVM.

#### 4. Integración y redistribución

El espíritu del IC es la transformación del sistema de protección social, pues busca integrar en una única política la diversidad de programas que asisten a la carencia de ingresos, y con ello alcanzar un único tipo de ciudadanía. Las políticas propuestas (SU e IBU) también buscan unificar programas, absorbiendo aquellos que se destinan a cubrir carencias de ingresos como la Tarjeta Alimentar o el Progresar, manteniendo la compatibilidad solo con la AUH. En este sentido en ambos casos promueven una política no contributiva unificada, de transferencia de ingresos incondicionados.

Para el financiamiento, el IC propone una reforma tributaria progresiva, de implementación conjunta, lo cual supone redistribución de ingresos, sobre todo hacia los estratos más bajos de la distribución. La capacidad de los programas SU y IBU para actuar como mecanismos de redistribución de ingresos, dependerá de la fuente de financiamiento que se establezca para el programa, pues en ambos casos el costo neto requiere ampliar el gasto social, con una incidencia de 1,7 % del PIB para el SU, y de 2,1 % del PIB para el IBU. Solo la propuesta realizada por CTAA-IPYPP del IBU, plantea explícitamente una reforma tributaria progresiva, con objetivos de redistribución de ingresos, aproximándose a la propuesta del IC.

### VIII

#### Análisis comparativo de las propuestas de transferencias de ingresos condicionadas

Tal como se señaló anteriormente, el derecho al trabajo no debe entrar en competencia con otros derechos, sino establecer una interdependencia para generar una vida digna. La importancia de ello nos lleva a afirmar que, así como el derecho a acceder a un ingreso que permita satisfacer las necesidades básicas no entra en contradicción con la voluntad de ingresar en el mercado de trabajo, garantizar condiciones materiales de vida a la población tampoco debería eximir al Estado de la responsabilidad de hacer efectivo el derecho a trabajar para quien lo desee o lo precise. Ninguno de estos derechos es actualmente una realidad para la sociedad argentina.

Para analizar comparativamente las distintas alternativas para programas de empleo, planteamos los siguientes ejes que responden a objetivos concretos ajustados a este tipo de política pública:

1. *Coordinación y planificación de la producción orientada a la satisfacción de necesidades*: interesa analizar el nivel de articulación de los dos procesos simultáneos de trabajo y producción, y la capacidad que la iniciativa tenga para sustraer al segundo proceso —la producción— de la lógica productivista organizada por las fuerzas de mercado y ponerla al servicio de la satisfacción de las necesidades humanas. Es decir, la asociación entre la producción orientada a un fin con el reconocimiento de las actividades laborales incorporadas en estos procesos de producción. De esta manera, la coordinación y planificación de proyectos productivos resulta fundamental para garantizar la sostenibilidad y disminuir los grados de improvisación que actualmente existen bajo los diseños asistenciales.

2. *Capacidad de fortalecer y potenciar el área de economía social.* Otro aspecto es evaluar si las propuestas contemplan (y en qué medida lo hacen) un sesgo hacia la centralización estatal o hacia la coordinación plural y colectiva de diversos actores de la producción y el trabajo para la organización de los procesos propuestos. Partimos del principio de que el trabajo organizado en empresas autogestionadas proporciona criterios solidarios para la organización de la producción, promoviendo mejores impactos en los puestos de trabajo generados. Asimismo, con el apoyo y coordinación del Estado, también puede potenciar la escala de producción y reducir los costos. En definitiva, se trata de dilucidar si la propuesta refuerza los criterios estatistas o se contribuye a la democratización de las decisiones en materia de política pública.
3. *Tipo de relación de trabajo establecida.* Retomando los ejes del apartado anterior, interesa evaluar el alcance, el nivel de ingresos y el estatuto laboral asignado para las ocupaciones que prevén las propuestas.
4. *Relación con una perspectiva universal e integral de derechos económicos.* Partiendo de la idea de que para que “el derecho a trabajar” no se convierta en “obligación a trabajar” requiere de una garantía de ingresos independiente de las originadas por la actividad laboral, se busca en este eje evaluar si la iniciativa se inscribe en un andamiaje institucional más amplio que tenga como objetivo articular con un propósito redistributivo. En definitiva, este punto busca dilucidar si las propuestas son concebidas en tanto acción coactiva al trabajo o en tanto formas de garantizar oportunidades laborales.

### Las distintas propuestas comparadas

En este bloque comparamos la propuesta de Garantía de Empleo-Estado empleador de última instancia que, del mismo modo que el IC, no cuenta con una formulación concreta, pero funciona de referencia en el debate, con el Empleo Mínimo Social Garantizado (EMSG), (UCA-ODS), el SSC de UTEP, y el SSEyF de CTAA-IPYPP.

#### 1. Coordinación y planificación de la producción orientada a la satisfacción de necesidades

La política de Garantía de Empleo-Estado empleador de última instancia (JG-ELR), declara que las oportunidades de trabajo tendrán un propósito público, socialmente útil para la población, aunque no especifica con claridad la jerarquía que tendrán los proyectos productivos en los planes del Estado, si serán planes de contingencia subordinados a las necesidades de inserción que demande

---

el programa, o estará asociado a un programa nacional de restitución de garantías sociales en vistas de desplazar áreas de injerencias privadas como la vivienda, acceso a servicios públicos, etcétera.

Más aún, la insistencia sobre la función anti-cíclica del programa, en tanto complemento de la dinámica del sector privado, induce a pensar en un carácter residual y una relevancia subordinada. Si bien el programa no coloca límites temporales, asume que el crecimiento económico generará los puestos de trabajo necesarios para absorber a la población trabajadora. El programa de empleo actuaría como colchón para los momentos de crecimiento y de caída del ciclo económico. Es decir, se asume que los puestos de trabajo que se crean en etapas de crecimiento económico pueden ser ocupados por las personas del programa de empleo, supuesto que no se adecua a la realidad de la economía argentina. Distintos estudios dan cuenta de que la estructura productiva y ocupacional adolece de heterogeneidad estructural y de una importante segmentación laboral, tal que cuando la economía crece si bien crea puestos de trabajo, no llega a absorber a la población ocupada en actividades de subsistencia.

La propuesta del Empleo Mínimo Social Garantizado (EMSG), contempla la ejecución de proyectos municipales ejecutados de manera descentralizada por organizaciones sociales y comunitarias con un rol fiscalizador del Estado Nacional. Se destaca la realización de servicio para el desarrollo local. No obstante, tanto la planificación nacional, como la reasignación y jerarquización de recursos según un acuerdo plural para la reconstrucción de una ciudadanía social plena, no aparece con claridad en la iniciativa.

El Plan de Desarrollo Humano Integral (PDHI) propone la valorización, y por ende el reconocimiento, de un conjunto existente de actividades normalmente vinculadas con la economía informal, el autoempleo y la subsistencia. Actualmente sólo una parte de estas actividades se encuentra organizada y representada por los movimientos de la Economía Popular, siendo que la gran mayoría no cuenta con el complemento salarial que ofrece el Salario Social Complementario (SSC). El objetivo principal de la propuesta sería resolver este desbalance para el conjunto de las personas involucradas, estadísticamente consideradas cuentapropistas no profesionales. En la propuesta no se observa el objetivo de promover el fortalecimiento de alguna instancia de coordinación y planificación de las actividades laborales que permita articular el contenido del trabajo social disponible con el monitoreo de un mapa de necesidades. Se plantea entonces el interrogante sobre la posibilidad de incorporar algún criterio que genere una asignación planificada del trabajo hacia un programa pautado sobre la base de un acuerdo productivo y social.

La propuesta del IPyPP/CTA-A contempla la conformación de un espacio nacional centralizado de coordinación de proyectos y recursos que disponga de una aplicación y ejecución local y que, al mismo tiempo, interactúe con la conformación de un mapa de necesidades comunitarias insatisfechas a nivel jurisdiccional para poner en conocimiento y asumir la responsabilidad pública de las vacancias sociales y productivas. El antecedente lo constituyen Los Circuitos Económicos de Emergencia que fueron propuestos junto al seguro de empleo y formación en la propuesta del Frenapo. La idea principal consiste en establecer un ámbito de decisión de asignación del financiamiento público para movilizar el trabajo disponible en orden de satisfacer necesidades, recomponer el tejido social y la organización comunitaria.

Todas las propuestas analizadas, en general asocian la creación de nuevas inserciones laborales con actividades sociales y comunitarias a cargo del ámbito público. En ningún caso, la transferencia de ingresos con contraprestación laboral se inscribe en actividades dentro del sector privado, con lo cual evitan la posibilidad de apropiación rentista del valor generado. Cabe destacar un aspecto de relevancia que aparentemente se subestima en la mayor parte de las iniciativas, que es la importancia de crear (y forzar en esta generación) un ámbito democrático y plural que asuma la tarea de traducir las necesidades vigentes en responsabilidades públicas a atender, y en un pliego de obras y actividades concretas que brinde coherencia y sostenibilidad a la articulación entre trabajo y producción con fines socio-productivos.

## **2. Capacidad de fortalecer y potenciar el área de economía social**

La propuesta de Garantía de Empleo-Estado empleador de última instancia no prevé ningún nexo con las experiencias existentes ligadas a la economía social y solidaria. Ello puede explicarse por la baja representación que este sector tiene en la economía en la que se origina la iniciativa (USA) aunque esta explicación no agota la opción de estimular otros ámbitos de gestión de la producción (por ejemplo, los asociativos o de autogestión), cuestión que está ausente del pliego propositivo. Se verifica un fuerte sesgo estatalista en la concepción del dispositivo de empleo garantizado, que admite solo la mediación de los estados locales.

El Empleo Mínimo Social Garantizado considera una articulación municipal con las organizaciones e instituciones no gubernamentales de la comunidad, tanto para el diseño como para su ejecución.

Por su parte, el Plan de Desarrollo Humano Integral, si bien constituye una iniciativa que asume desde un inicio el punto de vista de los trabajadores/as de la

economía popular en tanto trabajo no comandado por un patrón, parecería que no termina de fortalecer la faceta productiva como una alternativa para disputar el excedente económico que actualmente capturan mayoritariamente los grandes conglomerados. La jerarquización de la producción solidaria no sólo requiere una asociación con el Estado para el reconocimiento de los derechos de los trabajadores/as sino que también —e incluso para que éstos puedan sostenerse en el tiempo— exige una alianza estratégica para la conformación de un proyecto productivo que quiebre la dualidad vigente.

La propuesta del Salario Social de Empleo y Formación del IPyPP/CTA-A pone en el centro el objetivo de disputar al capital concentrando espacios de decisión a través de la captura de porciones crecientes del excedente económico que pueda ser administrado y dirigido por un Área de Economía Pública y Social en la cual participe el Estado, el sector de la economía social y solidaria, las Pymes y los/as trabajadores/as. La reconversión de los actuales planes sociales de empleo en un Programa de Empleo Garantizado que se ejecutaría sobre la base de cinco líneas programáticas contempla una nueva institucionalidad con el más alto nivel de jerarquía con el objetivo de democratizar la gestión del aparato estatal. Una de las razones de la creación de un área pública de estas características se encuentra en la búsqueda por resolver las asimetrías existentes en la capacidad técnica y organizacional entre las distintas organizaciones sociales que actualmente están a cargo de la ejecución de las obras y distintas actividades productivas.

La presencia de actores del trabajo y de la producción que integran la economía social y solidaria están, en general, incorporados en el conjunto de las propuestas analizadas con excepción de la correspondiente a la iniciativa de Garantía de Empleo-Estado empleador de última instancia. Sin embargo, las participaciones contempladas contienen distintos niveles de implicación que recorre desde el diseño, la gestión hasta la aplicación. Conviene considerar que cuanto más temprana y sostenida sea la participación de la representación del tercer sector, mayores grados de democratización contendrán las nuevas instituciones y más efectivas serán las soluciones que articulen el fortalecimiento de un actor de la producción alternativo al poder económico local con la resolución de las necesidades de la población.

### 3. Tipo de relación de trabajo establecida

La Garantía de Empleo-Estado empleador de última instancia (JG-ELR) se presenta de fácil acceso al no colocar ningún tipo de restricciones a la entrada, sea que se trate de personas ocupadas o sub-ocupadas que optan por ingresar al programa; desocupadas o personas estadísticamente inactivas. Los formuladores

de la propuesta colocan en esta característica el componente de seguridad que la política transmite a las personas, quienes tendrían la información de que nunca estarían en situación de desempleo. Establece que los empleos deben ser remunerados con ingresos mínimos que garanticen las necesidades básicas.

La propuesta de Empleo Mínimo Social Garantizado (EMSG), que sostiene Agustín Salvia desde el ODS-UCA estima una población destinataria de 4 millones de personas, seleccionadas por su pertenencia a un hogar pobre, con “al menos una ama de casa de 18 a 65 años”, o con al menos un desocupado de 18 a 65 años, o con “al menos un trabajador del segmento marginal”. La distribución que estiman para cada grupo es 1 millón; 1,5 millones; y 1,5 millones. Las condiciones que se exigen para el acceso al programa —comprobar pobreza y características de los destinatarios— le confieren a la propuesta un carácter focalizado en comparación con el JG-ELR.

Por su parte, la propuesta del Plan de Desarrollo Humano Integral (PDHI) no supone la creación de nuevas oportunidades laborales sino, principalmente, el reconocimiento de las que actualmente existen. Plantean el objetivo de resolver la desvalorización de sus trabajos y la carencia de derechos a partir de nuevas mediaciones que restituyan derechos laborales, aunque los diferencia de la figura clásica de asalariado formal. En este sentido, al complemento de ingresos que proporciona el SSC, se prevé una afiliación sindical; un sistema de salud especial; una modalidad de registro y de facturación subsidiado temporalmente; el reconocimiento de aportes jubilatorios; entre otros. Incluso se contempla la idea de plantear instituciones que habiliten la discusión de ingresos laborales diferenciales por cada rama de actividad de la Economía Popular.

El Salario Social de Empleo y Formación propuesto por IPyPP/CTA-A no especifica (en la instancia de elaboración en la que se encuentra hasta el momento) el detalle sobre las condiciones laborales y de acceso a la seguridad social que garantiza la inserción laboral. El único rasgo que se destaca es el establecimiento de un valor de ingreso laboral equivalente al salario mínimo.

Es posible afirmar que este es el aspecto menos elaborado del conjunto de las propuestas con excepción del PDHI que recorre distintos planos del derecho laboral y seguridad social con una iniciativa determinada, algunas de las cuales pueden ser de aplicación más inmediata y otras parecen requerir de mediaciones más complejas. No obstante, el nivel de ingresos propuesto para el SSC no garantiza el piso salarial legal sino una parte de este. En términos generales, queda todavía pendiente profundizar sobre los mecanismos que permitan incorporar los atributos del derecho laboral y garantías sociales a los cerca de 4 millones de personas que se consideran en estos programas.

#### 4. Relación con una perspectiva universal e integral de derechos económicos

Los defensores del JG-ELR consideran positivo que en una economía monetaria avance la mercantilización del trabajo porque, según su enfoque, es la forma de generar el ingreso y la producción para la venta. También se plantean mercantilizar los trabajos socialmente útiles que se encuentran no remunerados. Si bien los puestos laborales del programa no son estrictamente mercantiles, dado que el 100 % del ingreso proviene del programa estatal de empleo, el espíritu de los defensores de la propuesta es la mercantilización del trabajo. En efecto, se oponen a la implementación de un programa de transferencias monetarias incondicionadas, como los analizados en el bloque anterior.

En cuanto a la capacidad de redistribuir ingresos, en el caso del JG/ELR, no es claro su planteo de financiamiento para países como Argentina, ya que la propuesta original fundamenta el financiamiento con base en los principios de la Teoría Monetaria Moderna, pero en países que tienen control soberano sobre sus monedas (EEUU, Canadá, Japón), que no es el caso estricto de Argentina. No puede evaluarse entonces si actuaría como mecanismo redistributivo de ingresos.

Al rechazar enfáticamente cualquier tipo de transferencia incondicional a la población en edades centrales, la propuesta del Empleo Mínimo Social Garantizado EMSG sostenida por Agustín Salvia, resigna la posibilidad de inscribirse en un dispositivo mayor de garantía de ingresos que contemple otros tipos de trabajos, como los trabajos voluntarios o de cuidados. Conforme a la carencia generalizada de ingresos de los sectores populares a los que se pretende asistir, este tipo de iniciativa sin un soporte incondicional transforma una opción por el trabajo/empleo en un ejercicio de coacción frente al riesgo del desempleo.

El espacio organizado de la economía popular que sostiene la propuesta del PDHI ha comenzado a incorporar la iniciativa de un ingreso de carácter incondicional a través de la consigna del Salario Universal. No obstante, resuenan posturas refractarias (como fueron detalladas en la sección de este documento donde describimos la propuesta) que colocan en el centro la discusión si el trabajo debe ser la única mediación para el acceso a un ingreso. La afirmación de lo anterior implica remover toda perspectiva universal en la garantía de derechos económicos al conjunto de la población por la vía de excluir a todo/a aquel que realice actividades por fuera de la normatividad estipulada por el PDHI. En cambio, abrir paso a una complementariedad con nociones similares a la del Salario Universal para incorporar una perspectiva distinta tendrá efectos positivos en el sentido del objetivo planteado.

En el caso de la propuesta del IPyPP/CTA-A el objetivo de universalizar el acceso a los ingresos a toda la población se encuentra en el centro de los plan-

teos desde el origen de su diseño. En la actualidad, este espacio político, social y sindical incorporó al Ingreso Básico Universal (IBU) como un dispositivo de políticas de ingresos que contiene el elemento incondicional que faltaba para garantizar ingresos a la población en edades centrales. Más aún, el andamiaje de argumentos dispuestos para justificar la necesidad de un piso de ingresos, las transformaciones en el mundo laboral, la obsolescencia de las instituciones distributivas en el paradigma productivo con tecnología del siglo XXI, entre otras cuestiones, revelan puntos nodales de coincidencia con el marco de la renta básica universal. Una adaptación local que asume instrumentos de política pública con tradición histórica, como la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la extensión universal del haber mínimo jubilatorio (todavía pendiente de ser formalizado), suma ahora la propuesta del IBU como el engranaje adicional que terminaría por consolidar un piso de ingresos para cada uno de los grupos etarios de la población, sin posibilidad de que alguna persona quede sin acceso a la moneda. En el modelo propuesto, se puede verificar que la inserción laboral es una opción para las personas, no coactiva, ya que no las privaría de acceder a un ingreso para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación. Resta por considerar las etapas posteriores que permitan ir mejorando la calidad del umbral de ingresos.

Por otra parte, los niveles de progresividad distributiva previstos son importantes, incluso más relevantes de los que permitiría un Ingreso Ciudadano en las condiciones inmediatas de nuestra economía argentina, en la que las aspiraciones de reforma tributaria (especialmente el vinculado a la renta de las personas físicas y empresas) se enfrenta a un campo opaco y complejo, necesario de abordar, pero que requiere tiempo de fiscalización, auditorías y, por lo menos, acuerdos regionales para hacerlo efectivo.

Tabla comparativa de las distintas propuestas

Concepto	Ingreso Ciudadano (Renta Básica) <sup>i</sup>	CTA Autónoma - IPPyP		UTEP		Frente Patria Grande		UCA -ODSA	Garantía de Empleo o Estado Empleador Última Instancia <sup>ii</sup>
		Ingreso Básico Universal (IBU) (*)	Salario Social de Empleo y Formación (SSEyF) (*)	Salario Universal <sup>iii</sup>	Salario Social Complementario (PDHI) <sup>iv</sup>	Salario Universal	Complemento de Ingresos		
<b>Población Destinataria</b>	Todas las personas del país que acreditan ser ciudadanas reciben la transferencia (percepción bruta).  Las personas con ingresos superiores a un nivel, lo retornan al fisco por vía tributaria	Personas en edades centrales, 18-65 años sin ingreso formalmente <sup>v</sup> comprobable por el Estado, o comprobable pero menores al SMVM.	Población en edades centrales 18-65 años que pueden dedicar una jornada diaria completa al programa [se contempla media jornada para jóvenes en formación]	Población en edad laboral entre 18 y 65 años, que no tengan ingresos fijos ni patrimonio significativo	Personas que trabajan en actividades de economía popular.  Propongo transformar en puestos de trabajo social a las actividades que desarrollan estas personas	Personas que trabajan entre 18 y 65 años, que las estadísticas identifican como personas inactivas.  Sería un ingreso asociado al trabajo de reproducción y tareas de cuidado.	Personas que trabajan en la Economía Popular.  Es una transferencia de un ingreso como complemento	Integrantes de hogares pobres, con al menos una ama de casa de 18 a 65 años, o con al menos una persona desocupada de 18 a 65 años, o con al menos una persona trabajadora del segmento marginal.  Propongo crear puestos de empleo social para esas personas	Todas las personas que puedan y quieran trabajar en el programa, que deberá ser de duración permanente, y anunciado por el gobierno sin restricciones de perfil para participantes

Concepto	Ingreso Ciudadano (Renta Básica) <sup>vi</sup>	CTA Autónoma - IPPyP	UTEF	Frente Patria Grande	UCA -ODSA	Garantía de Empleo o Estado Empleador Última Instancia <sup>vii</sup>
<p>En la percepción directa (bruta) se incluye a todas las categorías:</p> <p>En general se propone implementar el IC de forma gradual, comenzando por algunos grupos de edad (niños y jóvenes / adultos mayores), o pagando un beneficio más bajo hasta llegar al nivel de ingreso planteado</p> <p><b>Categorías estadísticas incluidas</b></p>	<p>● Trabajadoras/es independientes informales</p> <p>● Monotributistas con ingresos &lt; SMVM</p> <p>● Trabajadoras/es asalariadas/os informales</p> <p>● Trabajadoras/es de casas particulares (informales y registradas)</p> <p>● Desocupadas/os.</p> <p>● Inactivas/os (excepto la población incluida en deciles de ingreso 9 y 10)</p> <p>● Informales de zonas rurales</p>	<p>Corresponde a una inferencia de probables inscriptos.</p> <p>Trabajadoras/es cuenta propia o asalariado informal, demandante de empleo, que perciben ingreso menor a un SMVM.</p> <p>Incluye perceptores del SSC por Potenciar Trabajo, y del Progresar</p>	<p>1 - Trabajadoras/es en transición <sup>vi</sup> a la formalidad; cuenta propia <sup>viii</sup> que no tienen patrón, o trabajadoras que tienen patrón pero no están registradas, y desarrollan actividades activas en el RENAMEP.</p> <p>2- Jóvenes entre 18 y 24 años que están en formación profesional</p> <p>3- Persona en la Economía del Cuidado.</p> <p>4- Población rural con actividades agropecuarias</p> <p>● Cuenta propia 3.315.946</p> <p>● Patrón: 359.899</p> <p>● Asalariado no registrado: 346.714</p> <p>● Asalariado Registrado 19.192</p> <p>● Trabajo Familiar: 100.655</p> <p>● Desocupados: 216.344</p> <p>Total: 4.358.000</p>	<p>Personas 18 a 65 años</p> <p>● Sin salario registrado</p> <p>● No inscriptos en autónomos</p> <p>● o bienes personales</p> <p>● No incluidos en la EP.</p> <p>Total: 12.405.000 <sup>viii</sup></p>	<p>● Cuenta propia no profesional</p> <p>● Asalariado servicio doméstico no registrado en más de una casa.</p> <p>● Titular plan de empleo.</p> <p>● Fiar no remunerado</p> <p>● Desocupado (ex servicio doméstico o Plan de empleo):</p> <p>Total: 4.175.000</p>	<p>● Desocupadas/os 1 millón de puestos</p> <p>● Mujeres en edad activa: 1,5 millones</p> <p>● Trabajadores que se desempeñan en el segmento laboral pero que figuran inactivas.</p> <p>● Que tienen un puesto de trabajo con salario menor al del programa.</p>

Concepto	Ingreso Ciudadano (Renta Básica) <sup>xi</sup>	CTA Autónoma - IPPyP		UTEP		Frente Patria Grande		UCA -ODSA	Garantía de Empleo o Estado Empleador Última Instancia <sup>xii</sup>
						Salario Universal: las categorías excluidas quedan definidas en la descripción del perfil, que se establece por residuo.	Sin Información		
<b>Categorías estadísticas excluidas</b>	En la percepción neta, se excluye a personas con ingresos mayores a determinado nivel.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Personas de altos patrimonios/Personas con ingresos en deciles 9 y 10</li> <li>Perceptores de haberes previsionales y pensiones no contributivas.</li> <li>Monotributistas sociales, pues se los incluye en el SSEyF.</li> </ul>	4 - Personas con patrimonio (2 o más inmuebles).	No específica	Sin Información	No específica	No específica	No específica	
<b>Tipo de beneficio y monto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transferencia monetaria, individual.</li> <li>Percepción mensual.</li> <li>Ingreso a definir que cubra las necesidades humanas básicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transferencia monetaria individual según el perfil descrito para el perceptor.</li> <li>Sin condiciones ni contraprestaciones.</li> <li>Valor equivalente a la Categoría Básica Alimentaria para un adulto equivalente, según INDEC. (Marzo 2021) = \$ 8.132</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transferencia monetaria individual.</li> <li>Establecida por ley como ampliación de derechos.</li> <li>Lo paga el ANSES.</li> <li>Equivalente a un tercio del SMVM.</li> <li>Para asalariados o monotributistas con ingresos hasta la categoría A, equivale a un sexto del SMVM.</li> <li>El valor tope máximo es la canasta alimentaria.</li> <li>Máximo hasta 2 prestaciones por grupo familiar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transferencia monetaria e individual.</li> <li>Cada integrante del programa, cobra un Salario Social Complementario (SSC) equivalente al 50% del SMVM.</li> </ul>	Sin Información	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transferencia monetaria e individual.</li> <li>Equivalente al 50% del SMVM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transferencia monetaria e individual.</li> <li>Establecida por ley.</li> <li>Sin relación de dependencia.</li> <li>Selección por hogar (pobreza y composición)</li> <li>Solo un beneficiario por hogar seleccionado.</li> <li>Cada persona cobra el SMVM x 13 meses (considera aguiñado)</li> <li>(Supone Monotributo social o similar)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transferencia monetaria e individual.</li> <li>Valor equivalente a un salario básico, por ejemplo que iguale el valor de la canasta básica total para adulto equivalente.</li> </ul>	

Concepto	Ingreso Ciudadano (Renta Básica) <sup>xiii</sup>	CTA Autónoma - IPPyP				UTEp		Frente Patria Grande		UCA -ODSA	Garantía de Empleo o Estado Empleador Última Instancia <sup>xiv</sup>
		Escenario de emergencia: ✓ 12.139.615 personas	Escenario SSEyF ampliado ✓ 9.200.000 personas <sup>xv</sup>	Escenario de emergencia: ✓ Solo a Inscriptos en PT y en Progresar: 1.870.000 personas	Escenario SSyF ampliado: (1.981.715) + Cuentapropia (755.705) + Asalariados no registrados < con ingresos < SMVM (1.192.029) = [3.929.449] + Jóvenes perceptores del Progresar 500.000: ✓ 4.400.000 personas	Estiman aproximadamente ✓ 9.400.000 personas [aprox. 4 millones de personas son de categoría 1]	Estiman aproximadamente 4.400.000 de puestos/personas según detallado más arriba. <i>(se supone que a medida que las personas ingresan al programa de SSC, bajo la cantidad de perceptores del Salario Universal, pero no está contabilizado.)</i>	Salario Universal: 12.405.000  Complemento de ingresos: 4.175.000  <b>Total: 16.580.000</b>	Sin Información		
<b>Estimación de cobertura potencial</b>	No hay propuesta cuantificada									Aproximadamente 4.000.000 de personas	No hay propuesta cuantificada
<b>Costo Bruto(*)</b>	Se financia => 3,7 % PIB de tributos, habiéndose realizado una reforma tributaria progresiva.	\$ 1.017.048 => 2,8 % PIB	\$ 772.406 => 1,7 % PIB	\$ 461.983 => 4,0 % PIB	\$ 1.094.295 => 4,0 PIB	\$ 750.000 millones a mayo 2020	\$ 1.691.089 => 6% PIB <i>[a valores del 2019]</i>	Sin Información	Se estima una inversión de 12.500 millones de dólares (valores de 2019) en 5 años => <b>2,5 a 3% del PIB</b> acumulado; 0,5 % del PIB por año.	Lo financia el gobierno que gasta en su propia moneda reformada monedagresiva (con tipos de cambio flexibles)	

Concepto	Ingreso Ciudadano (Renta Básica) xvii	CTA Autónoma - IPPyP				UTEF		Frente Patria Grande		UCA-ODSA	Garantía de Empleo o Estado Empleado Última Instancia ii
		Deducción ahorro de política alimentaria 2020 (\$ 136.035) = \$ 881.013,6 => 3,2% PBI	Deducción ahorro de política alimentaria 2020 (\$ 136.035) = \$ 636.371 PBI.	Deducción ahorro de PT y Progresar: \$ 322.031 => 1,23% PBI.	Deducción costo de PT, Progresar Acciones de Empleo, Acciones de Capacitación laboral \$942.917=> 3,5 % PIB.	Deducción Programas Alimentar y Progresar que se absorben => 1,6%. Considerando el autofinanciamiento => 1,07 % PIB	Deducción el costo del SSC del P.I. y de Tarjeta Alimentar: \$ 622.303 => 2,2 % PIB.	Sin Información	No presenta estimaciones		
<b>Costo Neto (*)</b>	No hay propuesta cuantificada	Deducción ahorro de política alimentaria 2020 (\$ 136.035) = \$ 881.013,6 => 3,2% PBI	Deducción ahorro de política alimentaria 2020 (\$ 136.035) = \$ 636.371 PBI.	Deducción ahorro de PT y Progresar: \$ 322.031 => 1,23% PBI.	Deducción costo de PT, Progresar Acciones de Empleo, Acciones de Capacitación laboral \$942.917=> 3,5 % PIB.	Deducción Programas Alimentar y Progresar que se absorben => 1,6%. Considerando el autofinanciamiento => 1,07 % PIB	Deducción el costo del SSC del P.I. y de Tarjeta Alimentar: \$ 622.303 => 2,2 % PIB.	Sin Información	No presenta estimaciones	No específica	No hay propuesta cuantificada
<b>Programas que absorbe</b>	No específica	Políticas Alimentarias (Tarjeta Alimentar y otros programas alimentarios)	Políticas actuales (Tarjeta Alimentar y otros programas JM y MT.	Titulares actuales de planes de empleo, como Potenciar Trabajo, Progresar, SCyE, JM y MT.	Tarjetas Alimentar Progresar	Unifica los programas nacionales absorbe TA.	No específica.	No específica	No específica	No específica	
<b>Población beneficiaria y costo neto total</b>	No hay propuesta cuantificada.	Escenario de emergencia: Población total= 14.009.615 // Costo = de 2,9 % PIB - Deducción gastos provinciales en asistencia social y programas de empleo(0,8 % PIB) = 2,1 % PIB Escenario ampliado: Población total=13.600.000 // Costo = 3,7% PIBxx	Escenario de emergencia: Población total= 14.009.615 // Costo = de 2,9 % PIB - Deducción gastos provinciales en asistencia social y programas de empleo(0,8 % PIB) = 2,1 % PIB Escenario ampliado: Población total=13.600.000 // Costo = 3,7% PIBxx	Población cubierta total=9,4 +4,4= 13.800.000 Costo total= Salario Universal (1,7% PIB) + 1,4 % PIB=3,1 % PIB	Población cubierta total=9,4 +4,4= 13.800.000 Costo total= Salario Universal (1,7% PIB) + 1,4 % PIB=3,1 % PIB	Sin Información	Población cubierta: 4 millones en 5 años.	No hay propuesta cuantificada	No hay propuesta cuantificada		

Concepto	Ingreso Ciudadano (Renta Básica) <sup>xxii</sup>	CTA Autónoma - IPPyP		UTEF		Frente Patria Grande		UCA -ODSA	Garantía de Empleo o Estado Empleador Última instancia ii
		Asignación Universal por Hijo (AUH), o por Embarazo (AUE). No lo perciben quienes estén en el programa SSEyF.	Asignación Universal por Hijo(AUH), o por Embarazo (AUE). No es compatible con el IBU.	Asignación Universal por hijo o embarazo. No es compatible con el SSC.	Asignación Universal por hijo o embarazo. No es compatible con el Salario Universal.	No específica	Sin Información		
<b>Compatibilidad</b>	No específica No obstante, es que todas las personas perciben el ingreso no contributivo, por lo cual incluiría una forma de UH, y de pensiones no contributivas para adultos mayores.	Asignación Universal por Hijo (AUH), o por Embarazo (AUE). No lo perciben quienes estén en el programa SSEyF.	Asignación Universal por Hijo(AUH), o por Embarazo (AUE). No es compatible con el IBU.	Asignación Universal por hijo o embarazo. No es compatible con el SSC.	Asignación Universal por hijo o embarazo. No es compatible con el Salario Universal.	No específica	Sin Información	No Especifica	No Especifica
<b>Condicionalidad/Contraprestación</b>	NO tiene	NO tiene	SI tiene. Programa Público de Empleo y Formación, o proyectos presentados por trabajadores/es u organizaciones.	Los beneficiarios deben declarar anualmente el ANSES que están en alguna de las 4 categorías.	SI tiene. Se deben certificar ante los Consorcios de Gestión Comunitaria, 60 horas de bajo por mes	Salario Universal: NO tiene. Complemento de ingresos: SI tiene. No es claro si deben declarar la actividad, o si 4 categorías. deben certificar horas de trabajo.	Sin Información	SI tiene. Se deben cumplir 30/35 horas semanales.	SI tiene. Se deben contar con los trabajos del programa.

\*Todos los valores expresados en millones de \$.

i No existe una propuesta cuantificada en cobertura, valor del beneficio y costos. Se colocó la información extraída de la propuesta general.

ii No existe una propuesta cuantificada en cobertura, valor del beneficio y costos. Se colocó la información que se extrajo de la propuesta general según Mario (2018) y Tcherneva (varios)

- iii La información fue recuperada de declaraciones de Juan Grabois a los medios o comunicados de la UTEP en las redes, pues no existe un documento oficial que detalle la propuesta. Fuentes: <https://uy.radiocut.fm/audiocut/entrevista-a-juan-grabois-6364/> // <https://twitter.com/UTEPoficial/status/1415789184917381122?s=08> // [https://www.eldiarioar.com/politica/gobierno-discute-alto-nivel-proyecto-salario-basico-universal\\_1\\_8251928.html](https://www.eldiarioar.com/politica/gobierno-discute-alto-nivel-proyecto-salario-basico-universal_1_8251928.html)
- iv Fuente: Plan de Desarrollo Humano Integral (2020). UTEP. Estimaciones de población al 1er trim 2019. <https://plandesarrollohumanointegral.com.ar/crear-trabajo/>\*Todos los valores expresados en millones de \$.
- v No existe una propuesta cuantificada en cobertura, valor del beneficio y costos. Se colocó la información extraída de la propuesta general.
- vi No existe una propuesta cuantificada en cobertura, valor del beneficio y costos. Se colocó la información que se extrajo de la propuesta general según Mario (2018) y Tcherneva (varios)
- vii La información fue recuperada de declaraciones de Juan Grabois a los medios o comunicados de la UTEP en las redes, pues no existe un documento oficial que detalle la propuesta. Fuentes: <https://uy.radiocut.fm/audiocut/entrevista-a-juan-grabois-6364/> // <https://twitter.com/UTEPoficial/status/1415789184917381122?s=08> // [https://www.eldiarioar.com/politica/gobierno-discute-alto-nivel-proyecto-salario-basico-universal\\_1\\_8251928.html](https://www.eldiarioar.com/politica/gobierno-discute-alto-nivel-proyecto-salario-basico-universal_1_8251928.html)
- viii Fuente: Plan de Desarrollo Humano Integral (2020). UTEP. Estimaciones de población al 1er trim 2019. <https://plandesarrollohumanointegral.com.ar/crear-trabajo/>
- ix En esta propuesta se aplica el término de "Informalidad" en la inserción laboral de los cuentapropia y de los asalariados como equivalente a la ausencia de registro en el sistema de seguridad social y en los regímenes tributarios de aporte directo a la seguridad social vinculados al trabajo independiente
- \*Todos los valores expresados en millones de \$.
- x No existe una propuesta cuantificada en cobertura, valor del beneficio y costos. Se colocó la información extraída de la propuesta general.
- xi No existe una propuesta cuantificada en cobertura, valor del beneficio y costos. Se colocó la información que se extrajo de la propuesta general según Mario (2018) y Tcherneva (varios)
- xii En transición, porque la proyección es que vayan saliendo de la informalidad, sea porque ingresa a la denominada Economía Popular organizada, cobrando el SSC, o ingresan a un empleo privado registrado.
- xiii Incluye monotributistas sociales, y monotributistas clase A y B, según <https://twitter.com/UTEPoficial/status/1415789184917381122?s=08>
- xiv El total surge de las personas entre 18 y 65 años que cumplen esas condiciones (16.579.300), menos la estimación de personas en la Economía Popular (4.174.000). Fuente: Dvoskin et al (editores). Ingreso Ciudadano en debate. FES-CLASO.
- \*Todos los valores expresados en millones de \$.
- xv No existe una propuesta cuantificada en cobertura, valor del beneficio y costos. Se colocó la información extraída de la propuesta general.
- xvi No existe una propuesta cuantificada en cobertura, valor del beneficio y costos. Se colocó la información que se extrajo de la propuesta general según Mario (2018) y Tcherneva (varios)
- \*Todos los valores expresados en millones de \$.
- xvii No existe una propuesta cuantificada en cobertura, valor del beneficio y costos. Se colocó la información extraída de la propuesta general.
- xviii No existe una propuesta cuantificada en cobertura, valor del beneficio y costos. Se colocó la información que se extrajo de la propuesta general según Mario (2018) y Tcherneva (varios)
- xv No incluye monotributistas sociales que se contemplan en el SSEyF
- xvi Según: [https://www.eldiarioar.com/politica/gobierno-discute-alto-nivel-proyecto-salario-basico-universal\\_1\\_8251928.html](https://www.eldiarioar.com/politica/gobierno-discute-alto-nivel-proyecto-salario-basico-universal_1_8251928.html)
- \*Todos los valores expresados en millones de \$.
- xviii No existe una propuesta cuantificada en cobertura, valor del beneficio y costos. Se colocó la información que se extrajo de la propuesta general.
- xix No existe una propuesta cuantificada en cobertura, valor del beneficio y costos. Se colocó la información que se extrajo de la propuesta general según Mario (2018) y Tcherneva (varios)
- xix Se estima un aumento de la recaudación tributaria en concepto de impuestos al consumo originada por la inyección de ingresos que implica la propuesta. Se supone que la transferencia de ingresos se vuelva integralmente al consumo y que el valor del multiplicador monetario es de 2,5.
- xx Se estima un aumento de la recaudación tributaria en concepto de impuestos al consumo originada por la inyección de ingresos que implica la propuesta. Se supone que la transferencia de ingresos se vuelva integralmente al consumo y que el valor del multiplicador monetario es de 2,5.
- xxi Si se deduce también el gasto provincial aplicado a asistencia social y programas de empleo, la incidencia resulta en 2,9 % del PBI.
- \*Todos los valores expresados en millones de \$.
- xxii No existe una propuesta cuantificada en cobertura, valor del beneficio y costos. Se colocó la información extraída de la propuesta general.
- xxiii No existe una propuesta cuantificada en cobertura, valor del beneficio y costos. Se colocó la información que se extrajo de la propuesta general según Mario (2018) y Tcherneva (varios)

---

## A modo de cierre

Entre 2020 y 2021 se desarrollaron en Argentina, y en el mundo, numerosos encuentros de debate acerca de las opciones de política social para hacer frente a la crisis que la pandemia por COVID19 exacerbó. En ese contexto, el gobierno argentino implementó el Ingreso Familiar de Emergencia, una política de transferencia de ingresos que tuvo la mayor cobertura histórica —asistió a 8,4 millones de personas con empleos informales, desocupadas, u ocupadas en las actividades de cuidado del hogar—, y fue novedosa por su incondicionalidad. Su aplicación se suspendió a los pocos meses de implementada. Se instaló entonces un debate que si bien estaba presente, no tenía aún al evergadura y el grado de difusión que alcanzó el período de la pandemia: ¿es conveniente desplegar una política social que garantice un ingreso incondicional o, por el contrario, es convenientes una política social que asista al trabajo para la obtención de ingresos mercantiles?

Las propuestas presentadas en las secciones anteriores que tienen formulación concreta se fueron modificando y mejorando con el transcurso de los meses. De ellas, las desarrolladas por la UTEP y por la CTAA-IPYPP, son similares en lo que respecta a la combinación de ingresos incondicionados y condicionados. Abren de esta forma una ventana de opciones de políticas para resolver el problema que padece gran parte de la sociedad argentina actual: el hambre. Las dos plantean instituir el derecho de un piso de dignidad o acceso alimentario, de modo incondicionado a cualquier situación del mercado de trabajo, avanzando de este modo así en el contenido de políticas sociales que otorguen autonomía económica a las personas para su funcionamiento social. Ambas también plantean la necesidad de que el Estado garantice formas de organización socio-productivas y sus ingresos laborales.

Las propuestas también tienen algunos aspectos inconclusos que fueron observados en nuestro análisis, especialmente vinculados a los programas de ingresos condicionados, ya sea por la ausencia de definiciones concretas a nivel de ejecución, o bien por presentar brechas entre las aspiraciones enunciadas y la práctica cotidiana de las iniciativas que actualmente están siendo implementadas. De este modo, la equiparación de derechos laborales y sociales de los titulares de los programas, la incorporación del sector de la economía popular y social como actor relevante de la producción, la creación de ámbitos de coordinación y plani-

ficación para el diseño de política pública que jerarquice al sector, la perspectiva a futuro del sector, son sólo algunos puntos críticos que ponen de manifiesto el debate pendiente.

La propuesta presentada por la CTAA-IPYPP —Ingreso Básico Universal y Programa de Empleo con Salario Social de Empleo y Formación— no pretende colisionar con otras, ya que incorpora la incondicionalidad para garantizar una Argentina Libre de Hambre y la creación de un Área de economía pública y social para la creación de 4 millones puestos de trabajo en condiciones de empleo garantizado, planteando una complementariedad entre ambas iniciativas, demostrando además su factibilidad económica.

Ahora bien, una vez que la situación sanitaria parece estar controlada y la actividad económica libre de restricciones y en proceso de recuperación, el gobierno nacional descarta la opción de indagar en alternativas que permitan conformar una garantía de ingresos de carácter universal e incondicional, así como también, se muestra refractario a la ampliación de los programas de ingresos condicionados.

En este marco, desde las organizaciones sociales, sindicales, territoriales y políticas nos proponemos impulsar el debate para la construcción de una propuesta amplia, consensuada y fortalecida del campo popular, bajo la convicción de que las soluciones que demanda el pueblo argentino no pueden quedar sujetas a la eventualidad de los rendimientos sociales del ciclo económico. Menos aún, cuando comienza a abrirse un nuevo capítulo en la historia de nuestro país con la presencia del Fondo Monetario Internacional y su injerencia en asuntos fiscales, productivos y distributivos.

---

## Referencias bibliográficas

- Arango, Chena y Roig (2017). Trabajo, ingreso y consumos en la economía popular. Cartografías del Sur N° 6. Diciembre 2017.
- Boccará, P.; Mendoza, C. (1997): “Un Nuevo Programa Económico de Cambio Social. La Revolución Informacional y la intervención de los trabajadores en la gestión para una regulación económica de nuevo tipo” Ed. Tesis Once Grupo Editor, Buenos Aires.
- CEPAL y OXFAM (2016): Tributación para un crecimiento inclusivo. LC/L.4159, marzo de 2016, 16-00238, Naciones Unidas, Oxfam, Impreso en Santiago.
- Chena (2017). La economía popular y sus relaciones fundantes. En: Pérsico et all, ibid.
- Chena y Roig (2017). La explotación financiera en sectores populares de la Argentina. Revue de la Régulation; vol. 22.
- CLACSO-FES (2020). Conversatorio Ingreso ciudadano en debate ¿Propuesta coyuntural o transformación estructural? Argentina.
- Entrevista a Roig en Revista El Grito del Sur, 2020.
- Entrevista Revista Zoom (2020)
- Esping Andersen (1993). Los tres mundos del Estado de Bienestar.
- Freijeiro (2008). ¿Hacia adónde va la ciudadanía social? *Andamio*, Vol 5, N° 9. México.
- Giosa Zuazua (2000). Neoliberalismo, reestruturação produtiva e emprego na Argentina nos anos 90. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. <https://doi.org/10.47749/T/UNI-CAMP.2000.205968>

- Giosa Zuazua (2020). El plan de desarrollo humano integral. La promesa de crear cuatro millones de puestos de trabajo. Nota de opinión en: El país digital.
- Godoy y Peidro (2019). Propuestas desde la CTA A sobre Futuro del Trabajo. Presentado en “Presente y Futuro del Trabajo-Abril 2019. Publicado en: Red Española latinoamericana de Trabajo y Sindicalismo-
- Grabois (2015). Una visión de los oficios de la economía popular. Tendencias en foco.
- Grabois (2019). Programa de Buen Gobierno.
- Grupo Bologna, Turin, Castilla La Mancha, Argentina (2020). Conversatorio El valor del trabajo que queremos.
- Hagman (2020). Llegó el momento del salario Universal. Panamá Revista.
- IEF-CTA (2002). Shock distributivo, autonomía nacional y democratización. Aportes para superar la crisis de la sociedad argentina. Ed. IEF y Página 12.
- IEF-CTA (2000). La Marcha Grande por el trabajo. La propuesta de la CTA por un Seguro de Empleo y Formación para jefes de hogar desocupados. Ed. IEF y Página 12.
- IPYPP (2020). Hacia una Renta Básica Universal en la Emergencia.
- IPYPP-CTA Autónoma (Febrero 2021). Universalizando ingresos sobre la población en informalidad laboral y desempleo.
- J.C., J P. Jiménez y A. Podestá (comps.) (2010), “Tributación, evasión y equidad en América Latina”,
- Evasión y equidad en América Latina (LC/W.309), Documentos de Proyecto, Santiago, Comisión
- Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kostzer (2021). Nota de Página 12: <https://www.pagina12.com.ar/353507-el-trabajo-no-es-broccoli>
- La Nación (marzo 2020). Salario universal. Cuánto se necesita para cumplir con el pedido del Papa. Entrevista a Agustín Salvia.

- 
- Lo Vuolo (1995). *Contra la exclusión. La propuesta del Ingreso Ciudadano.*
  - Lo Vuolo (2016) *El Ingreso Ciudadano en debate. Nueva Sociedad N°264 Jul-Ag 2016;*
  - Lo Vuolo (2020). *Un Ingreso Ciudadano o Renta Básica no es más de lo mismo. CIEPP.*
  - Longa (2019). *Historia del Movimiento Evita.* [Extraído por el aturo de de Revista Evita, 12, 2012]
  - Lozano (2021). *Ingreso universal para una Argentina Libre de Hambre y Salario Social para crear 4 millones de empleos. IPYPP .*
  - Marini (1994). *La crisis del desarrollismo:* [http://www.marini-escritos.unam.mx/085\\_crisis\\_desarrollismo.html](http://www.marini-escritos.unam.mx/085_crisis_desarrollismo.html)
  - Mario (2018). *El enfoque del empleador de última instancia para el pleno empleo y la estabilidad de precios. Tesis doctorado en Ciencias Sociales. UBA.* También: Mario (2020). *Teoría del dinero moderno y empleador de última instancia. UNM.*
  - Marshall, A. (1978). *El mercado de trabajo en el capitalismo periférico: el caso de Argentina. PISPAL, FLACSO.*
  - Memo y Fundación Coincidir (2020). *Conversatorio: Economía popular, social y solidaria y la economía feminista.*
  - Messina (2015). *Continuidades y discontinuidades en el Regimen de Bienestar argentino 2003-2013.*
  - Minoldo y Dvoskin-editores (2021). *Ingreso ciudadano en debate. Propuesta coyuntural o estructural. Edición del conversatorio organizado por FES con el mismo nombre, en 2020.*
  - Neibur y Rabosi (2019). *Antropología e economía. Tentando fazer uma conexão significativa: entrevista com Keith Hart. Sociol. Antropol vol 9 n°3 Rio de Jan-Sept./Dec. 2019.*
  - Nun (2021). *Marginalidad y Exclusión social. Introducción.*
  - Pérsico et all (2017). *Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón. Introducción*

- Roig (2013). La Economía política de lo popular como fuente de derecho sobre lo público. En: *Economía popular desde abajo*. Ediciones desde abajo. Bogotá, Colombia.
- Salvia (2020). El derecho universal a un trabajo mínimo garantizado. En: Agosta (et al). Post-pandemia. 53 políticas públicas para el mundo que viene. Universidad Torcuato Di Tella.
- Sen (2022). Desarrollo y Libertad. Edición Grupo Planeta.
- Tcherneva (2012) “Beyond Full Employment: What Argentina’s Plan Jefes Can Teach Us about the Employer of Last Resort” in M. Forstater and M. Murray (eds.) *The Job Guarantee: Toward True Full Employment*, Palgrave, 2012.
- Tcherneva (2013) *The Job Guarantee: Delivering the Benefits That Basic Income Only Promises. A Response to Guy Standing*;
- Tcherneva (2018) *The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation*;
- Tcherneva (2019) *The Federal Job Guarantee: Prevention, Not Just a Cure*,
- UCA (2020). Renta Básica Universal. Conversatorio organizado por la Escuela de Política de Gobierno.
- Van Parijs et al (2017). Ingreso básico. Una propuesta para una sociedad libre y una economía sensata. Ed Grano De Sal. España.
- Vercellone y Fumagalli (2020). Renta Social Incondicionada. Revista Ignorantes. <https://reeditorial.com.ar/revistaignorantes/por-una-renta-del-comun/>
- Visión Desarrollista. Abril 2020. Entrevista a Agustín Salvia

# Ingreso Básico Universal o Empleo Garantizado

UN DEBATE CENTRAL EN LA ARGENTINA ACTUAL

Noemí Giosa Zuazua, Ana Rameri, Claudio Lozano y Horacio Fernández

Este trabajo aborda el debate argentino en torno a las mejores políticas públicas para resolver los problemas que padece gran parte de la población en estado de vulnerabilidad social, pobreza e indigencia. Un estado de situación que se ha ido consolidando durante las últimas cinco décadas, profundizándose de modo alarmante con la pandemia por el COVID19.

El debate transcurre entre dos posiciones que se ubican a ambos lados del arco. Una que defiende la necesidad de aplicar una política que garantice a todas las personas el acceso a un ingreso básico —Ingreso Ciudadano— de modo incondicional. Otra que argumenta la necesidad de garantizar un empleo o trabajo mercantil —Empleo Garantizado. En el primer caso la percepción del ingreso es independiente de cualquier situación que mantenga la persona en el mercado de trabajo. En el segundo caso se coloca al trabajo mercantil como el medio a partir del cual las personas adquieran los derechos económicos al ingreso necesario para la reproducción de la vida.

Entre ambas propuestas generales, aparecen otras propuestas de políticas de ingresos que combinan la incondicionalidad con la condicionalidad laboral. El libro recorre estas propuestas, y desarrolla un análisis comparativo identificando sus diferencias o similitudes. Ellas son, la del Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas de Unidad Popular junto a la Central de Trabajadores de la Argentina Autónoma (IPYPP-UP/CTAA); la de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP) y la del Frente Patria Grande; y la del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (UDSA-UCA).

