

Colección
Políticas Públicas

Dirigida por
Alberto Barbeito y
Rubén Lo Vuolo

Ciepp
Centro Interdisciplinario
para el Estudio de Políticas Públicas

Ilustración de portada:
Pedro Hasperué

Diseño de portada:
Gerardo Miño, miembro de

CRESTA

grupo de diseño creativo
www.cresta-d.com.ar

**CONTRA LA EXCLUSIÓN
LA PROPUESTA DEL INGRESO CIUDADANO**

**RUBÉN LO VUOLO, ALBETO BARBEITO,
ROBERTO GARGARELLA, CLAUS OFFE,
FÉLIX OVEJERO LUCAS, LAURA PAUTASSI,
PHILIPPE VAN PARLJS**



© Miño y Dávila srl

www.minoydavila.com.ar

En Madrid:

Miño y Dávila editores

Arroyo Fontarrón 113, 2º A (28030)

tel-fax: (34) 91 751-1466

Madrid · España

En Buenos Aires:

Miño y Dávila srl

Pje. José M. Giuffra 339 (C1064ADC)

tel-fax: (54 11) 4361-6743

e-mail: minoydavila@infovia.com.ar

Buenos Aires · Argentina



Ciepp

Centro Interdisciplinario

para el estudio de Políticas Públicas

Rodríguez Peña 557, 2do. F (1020)

tel-fax: (54 11) 4371-5136

e-mail: ciepp@speedy.com.ar

www.ciepp.org.ar

Buenos Aires · Argentina

Prohibida su reproducción total o parcial,
incluyendo fotocopia,
sin la autorización expresa de los editores.

Primera edición: noviembre de 1995

Segunda edición: abril de 2004

ISBN: 950-9467-64-2

Impreso en Argentina

COLECCIÓN

“POLÍTICAS PÚBLICAS”

Las sociedades contemporáneas viven profundas mutaciones que afectan prácticamente todos los ámbitos de vida. No podemos ignorar los traumáticos impactos de cuestiones como la emergencia de nuevos paradigmas técnico-económicos, la integración económica y política, nuevas formas de organización del empleo, el desempleo masivo y la precariedad laboral, el envejecimiento demográfico, la diversificación de las estructuras familiares, las modificaciones en los sistemas de valores y en los comportamientos individuales y colectivos, los cambios en los sistemas de representación social y política. El conjunto del sistema social está en transformación, y con ello el sistema de distribución del poder, las relaciones de autonomía y dependencia entre los actores sociales. El concepto de “crisis del Estado de Bienestar” sirve para sintetizar y a la vez ocultar la falta de debate acerca de la imposición de un nuevo modelo de organización social, cuyos efectos no son claramente percibidos. El privilegio de una interpretación meramente instrumental en la formulación de las políticas públicas quita espacio para la reflexión acerca de su vinculación con la nueva dinámica de nuestras sociedades, con los modos emergentes de organización y distribución de las oportunidades de vida de la gente. En esta nueva etapa, la colección “Políticas públicas” propone profundizar la reflexión teórica sobre estos procesos y las alternativas más racionales para obtener un compromiso entre libertad, progreso económico y justicia social.

*Centro Interdisciplinario
para el Estudio de Políticas Públicas*

—Ciepp—

**CONTRA LA EXCLUSIÓN.
LA PROPUESTA DEL
INGRESO CIUDADANO**

**LO VUOLO, BARBITO, GARGARELLA, OFFE,
OVEJERO LUCAS, PAUTASSI, VAN PARLJS**



Ciepp

www.ciepp.org.ar

Minoy Dávila
editores

www.minoydavila.com.ar

ÍNDICE

Agradecimientos 15

A modo de presentación:
los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano,
por Rubén Lo Vuolo 17

PRIMERA PARTE

Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos
del Estado de Bienestar y de su superación,
por Philippe Van Parijs 55

Un diseño no productivista para las políticas sociales,
por Clauss Offe 81

SEGUNDA PARTE

La economía política del ingreso ciudadano,
por Rubén Lo Vuolo 109

La integración de los sistemas de transferencias
fiscales como instrumento de integración social,
por Alberto Barbeito 169

¿Primero... las damas? La situación de la mujer
frente a la propuesta del ingreso ciudadano,
por Laura Pautassi 221

TERCERA PARTE

El ingreso ciudadano universal y los requisitos de los proyectos emancipatorios, <i>por Félix Ovejero Lucas</i>	263
El ingreso ciudadano como política igualitaria, <i>por Roberto Gargarella</i>	291
Los Autores	309

ÍNDICE DE CUADROS

El Revenue Minimum d'Insertion francés	47
Las prestaciones contributivas por desempleo en países seleccionados de Europa	49
Los esquemas generales de rentas mínimas en países seleccionados de Europa	50
Prestaciones por desempleo en Argentina	166
Indicadores del mercado de trabajo urbano en Argentina	168
Carga tributaria sobre los ingresos personales, Año 1994, Contribuyente soltero/a, sin cargas de familia	191
Carga Tributaria sobre ingresos del trabajo asalariado, Año 1994, Trabajador soltero/a, sin cargas de familia	193
Sistema Integrado de Transferencias Fiscales, IC = \$ 150 mensuales; TM = 50%	202
Sistema Integrado de Transferencias Fiscales, IC = \$ 150 mensuales; TDB = 60%; TM = 50%	204
Sistema integrado de transferencias fiscales, Pareja con dos hijos, IC adulto = \$ 150 mensuales; menores = \$ 60 TM = 50%	205
El programa de asignaciones familiares en Argentina	218
Tasas de imposición sobre los salarios en Argentina	220
Programas sociales dirigidos a mujeres en Argentina	258

*“Qué vamos a hacer con tanta,
mentira desparramada.
Valentina, Valentina...
¡Rompamos la telaraña!”*

(Violeta Parra, Ayúdame, Valentina)

*«No se descubre tierra nueva sin acceder
a perder de vista, primeramente y por
largo tiempo, toda costa. Pero nuestros
escritores temen la alta mar,
son tan sólo costeros”.*

(André Gide, Los monederos falsos)

AGRADECIMIENTOS

Muchas personas estimularon y colaboraron durante todo el tiempo que demandó la elaboración de este libro. En primer lugar, Philippe Van Parijs, quien desde nuestro primer encuentro, junto con Alberto Barbeito, nos alentó a avanzar en la discusión de este tema y me confió la representación del Basic Income European Network (BIEN) en Argentina. Claus Offe apoyó con entusiasmo la idea desde nuestra participación en el V Congreso del BIEN (Londres, setiembre de 1994). A ambos un especial reconocimiento por su confianza al facilitarme sus trabajos. Especialmente importante fue la colaboración del Citizens Income Research Group (CIRG) en Inglaterra: mi reconocimiento a Richard Clements y Carolyn Armstrong por su invaluable aporte al enviarme material bibliográfico, y a Hermione Parker por su respaldo y por las estimulantes discusiones. Yoland Bresson y Philippe Riche, de la Association pour L'Instauration d'un Revenu d'Existence (AIRE) de Francia, también enviaron importante material. Gracias a Félix Ovejero Lucas por su artículo y por su colaboración en la edición del mismo.

Mi agradecimiento a Mario Paganini por la traducción del artículo de Philippe Van Parijs y por su colaboración; a Manuel Toscano Méndez por la revisión de esta traducción. Los recuadros incluidos en el libro fueron elaborados por Corina Rodríguez Enríquez, quien también leyó pacientemente todos los trabajos y realizó aportes fundamentales para su elaboración. Tomás Bulat leyó versiones preliminares de algunos artículos, y Osvaldo Durán colaboró en el análisis de las cuestiones tributarias del artículo de Alberto Barbeito.

Mi especial reconocimiento a Roberto Gargarella, Laura Pautassi, y Alberto Barbeito, sin cuyo esfuerzo y capacidad intelectual el libro no hubiese sido posible. Finalmente, a tantos colegas y autores a quienes no conozco personalmente, pero que desde su obra nos alientan a seguir en este esfuerzo.

Rubén Lo Vuolo

A MODO DE PRESENTACIÓN: LOS CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DEL INGRESO CIUDADANO

Rubén Lo Vuolo

Es difícil presentar un tema que para la mayoría de los lectores puede resultar totalmente desconocido. Todavía más complicado es probar que el debate sobre un concepto novedoso es útil para la interpretación y la acción práctica en estos días en los que, al menos en lo que se refiere al “modelo” de políticas públicas, todo parece definitivo, inmutable y sin “propuesta alternativa”. Este es el caso de la propuesta del “ingreso básico” o, mejor, “ingreso ciudadano”, que es el tema que articula los trabajos del presente volumen.

Más que detenerse en los detalles de los arreglos operativos de la propuesta, estos trabajos pretenden estimular la discusión acerca de los modos de razonamiento, temas y problemas que alientan el debate sobre la pertinencia, oportunidad y factibilidad de construir un sistema de instituciones públicas sobre la base de garantizar a todos los ciudadanos/as un ingreso básico. Claramente, una propuesta de este tipo se sostiene sobre un sistema de valores y sobre principios de organización que difieren radicalmente de aquellos a los que estamos habituados. Específicamente, la propuesta del ingreso ciudadano asume como justificación de su existencia institucional las siguientes *expectativas ciudadanas*¹:

- 1) debería existir una *red de seguridad* en el ingreso que garantice que ninguna persona caiga por debajo de ella, que sea de fácil acceso y que no estigmatice a los ciudadanos/as;
- 2) esta red de seguridad debería ser un *piso* o una *base* desde donde las personas pudieran desarrollar libremente su capacidad creativa, y no un mecanismo que genere dependencia con respecto a la asistencia del Estado;

- 3) *no debería discriminar* entre personas de distinto sexo o situación civil; esto es, igual para hombres y mujeres, para casados y solteros, y para todos los hijos de personas adultas en cualquier situación familiar;
- 4) debería formar parte de un sistema de arreglos institucionales que favoreciera el incremento de la *demandas de mano de obra*, particularmente la de calificación mediana o baja, y que, a su vez, permitiera bajar los costos laborales sin por ello reducir el *standard de vida de la gente*.

Para aquellos que no comparten este tipo de expectativas y que, por el contrario, prefieren una sociedad donde cada *individuo* sea el único responsable de sus oportunidades de vida, donde sólo la *familia* funcione como red de seguridad y, en última instancia, donde sólo la *caridad* sea el medio para transferir ingresos desde la propiedad de algunas personas hacia la propiedad de otras, es muy probable que los temas aquí discutidos sean de poco interés. Para quienes comparten estas expectativas tan sólo como “ideales utópicos” y que, privilegiando una visión “pragmática” de la vida, sólo aspiran a ser meros “gerentes técnicos” del orden social vigente, esta discusión podrá parecerles tiempo perdido.

Por el contrario, para quienes se preocupan (y ocupan) de la emancipación del individuo, de la promoción de la responsabilidad del conjunto de la sociedad para con la vida de sus miembros, del uso socialmente eficiente de recursos escasos, este volumen debería ser de interés. Así, los potenciales grupos interesados incluyen tanto a aquellos que abrevan en el pensamiento liberal clásico, preocupados por la autonomía de las personas y la liberación de sus capacidades creativas, como a los que se alimentan de corrientes ideológicas de izquierda que ponen énfasis en la inequidad de la distribución de recursos, en las diferencias al nacer, en la necesidad de fortalecer los valores sociales y comunitarios.

1. Contra la exclusión

El problema central que convoca esta discusión ya está instalado —con mayor o menor énfasis— en nuestras sociedades: la *exclusión* de muchos de sus miembros de las instituciones que

definen su dinámica. Esta cuestión no puede definirse ni comprenderse –y mucho menos resolverse– si se lo piensa como un problema cerrado, autodefinido. La exclusión *en la sociedad* (en breve, exclusión social) es un fenómeno claramente dicotómico y sólo puede comprenderse adecuadamente en relación con su opuesto: la noción de *inclusión* en la sociedad (inclusión social). Por lo mismo, las variables que expresan y reflejan la existencia de un problema de exclusión social sólo se entienden por su reflejo; así, la pobreza sólo se comprende con la riqueza, el empleo con el desempleo.

La inclusión social significa englobar al conjunto de la población en el sistema de instituciones sociales, concierne tanto al acceso a sus beneficios, como a la *dependencia* del modo de vida individual con respecto a los mismos. De aquí, exclusión social refiere a todas aquellas *condiciones* que permiten, facilitan o promueven que ciertos miembros de la sociedad sean apartados, rechazados o simplemente se les niegue la posibilidad de acceder a los beneficios institucionales. Como ambos fenómenos son producto de una misma dinámica, los miembros excluidos se ven *afectados* por la inclusión de otros (por ejemplo, porque los recursos sociales disponibles se usan *preferentemente* para satisfacer a los incluidos).

Nótense aquí tres cuestiones. En primer lugar, al decir exclusión “*en*” la sociedad pretendo diferenciar este concepto del más común de exclusión “*de*” la sociedad; este último puede confundir, ya que da lugar a pensar que los excluidos están *fuera* de la sociedad y, por lo tanto, que no reciben efectos de la misma. En segundo lugar, prefiero hablar de *dicotomía* y no de *dialéctica*, en tanto no hay elementos para pensar que de aquí surja un movimiento, una síntesis que genere un cambio en las condiciones de los opuestos. En tercer lugar, el término “condiciones” es más abarcativo que el habitual de “derecho” (por ejemplo, social). El uso generalizado del término derecho deriva el problema a cuestiones de legalidad, potestad, autorización, prerrogativa, legitimidad. La noción de condiciones, por su parte, se relaciona con significados como habilidades, capacidades, aptitudes; esto es, supera el campo del derecho para englobar todos los elementos que definen el del “efectivo estado de la situación” de los miembros de la sociedad.

Claramente, la posibilidad de acceso a ciertos bienes sociales es un elemento clave en la definición de estas condiciones. Parte de la explicación de la dinámica que define los fenómenos

de inclusión/exclusión tiene que ver con el hecho de que algunos accedan y otros no al uso de ciertos bienes sociales. ¿Qué bienes? En palabras de Amartya Sen (1985), aquellos bienes sociales que definen la capacidad para “funcionar” en el sistema social en cuestión, en tanto lo que una persona “puede hacer” depende de su control sobre ciertos bienes, de las “características” de los bienes que controla. En economías monetarias como las sociedades modernas, ese acceso y control depende en gran medida del ingreso del que disponen las personas para demandar bienes².

La dicotomía inclusión/exclusión social es un elemento clave para comprender las diferencias entre distintos “régimenes” de Estado de Bienestar. Así, en línea con las definiciones anteriores, por régimen de Estado de Bienestar³ entiendo aquí la combinación de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de *acceso* a las principales instituciones de política social, las características de los actores que son admitidos y excluidos de ese acceso, y los recursos y estrategias que los mismos pueden usar para ganarlo. Ciertos régimenes de Estado de Bienestar promueven la inclusión más que otros. Ahora bien, más allá de las características especiales de cada caso particular, de los efectos perversos que se derivaban de sus arreglos institucionales y de las irracionalidades técnicas, el *ideario* del Estado de Bienestar –y también de las variantes populistas que primaron en los países latinoamericanos pioneros en la materia (pienso especialmente en el Cono Sur)– era un ideario de inclusión social.

Por lo tanto, la crisis del Estado de Bienestar en la región implica la desarticulación de los elementos que definían esa dinámica incluyente y la estimulación de fuerzas que accionan en un sentido contrario. Esta nueva *dinámica excluyente* no es un mero resultado de relaciones técnicas, sino que también debe comprenderse como la imposición de imágenes legitimantes, de un sistema de valores contrarios al señalado ideario que simboliza el Estado de Bienestar⁴. Ya no se puede seguir hablando de crisis del Estado de Bienestar en nuestra región, sino de la imposición de un nuevo régimen que simboliza un ideario diferente, uno de exclusión social.

De aquí la importancia de abordar la discusión de una propuesta como la del ingreso ciudadano. Es una propuesta que se ocupa directamente de la dicotomía inclusión/exclusión y que, a la vez, lo hace sustentada en una crítica a los supuestos que sostenían los arreglos institucionales del Estado de Bienestar tradi-

cional. Esto es, aborda los dos problemas al mismo tiempo: la necesidad de hacerse cargo de los problemas del viejo sistema y, a su vez, de hacerlo recuperando el ideario de inclusión social.

Este punto de vista tiene particulares efectos prácticos en los modos de abordar los problemas sociales más urgentes. Por ejemplo, desde esta óptica, la *pobreza* y el *desempleo* son los síntomas más evidentes de la dinámica excluyente, pero no la definen. La gente es pobre y desempleada como resultado de participar de una dinámica que la excluye, y no al revés. En otras palabras, debido a que en el sistema social prevalece la acción de fuerzas que provocan la exclusión, entonces resultan grandes masas de pobres, desempleados, subempleados y marginados. Por lo tanto, para resolver dichas patologías hay que contrarrestar esas fuerzas excluyentes y no sólo asistir a los afectados. Nada se resuelve *focalizando* los síntomas de esa dinámica con programas asistenciales masivos, sino que se deben cambiar los propios principios de organización de la sociedad que llevan a esa situación. En consecuencia, se debe orientar la mirada hacia aquellos principios *universales* que integren las partes saludables y enfermas, pobres y ricos, empleadas y desempleadas, de un modo radicalmente diferente del que actualmente existe en nuestras sociedades.

En tanto se trata de una crítica a los propios principios de organización social, una propuesta como la del ingreso ciudadano obliga a una discusión técnica y a la vez ética, de principios y al mismo tiempo de resultados. Por eso, el desafío es convocar a distintas vertientes del pensamiento político para someter a discusión la implementación de instituciones que requieren de un nuevo *acuerdo social*. En esto, quienes valoran los ideales emancipatorios de la ideología *liberal* clásica, deberían reflexionar acerca del tipo de sistema social que hoy se pretende imponer en América Latina, porque el resultado bien puede ser una mayor subordinación del individuo a las decisiones de las grandes corporaciones, ya sea el Estado (nacional o supranacional) y/o los grandes grupos económicos. En el primer caso, en tanto el Estado se queda con gran parte del poder discrecional para decidir la inclusión/exclusión de las personas en los sistemas de transferencias fiscales; en el segundo caso, porque los grupos económicos concentrados se quedan con el poder para determinar la inclusión/exclusión en los mercados. Al mismo tiempo, estos sectores liberales deberían revisar la noción de *eficiencia* económica, en tanto existen evidencias para dudar de que la misma se

limite al concepto de ganancia empresaria; en cambio, involucra al mejor uso del conjunto de los recursos sociales disponibles en el sistema económico, incluyendo cuestiones que hacen a la autonomía, libertad y eficiencia económica de las generaciones futuras.

Por otro lado, aquellos que se preocupan especialmente por los valores de *justicia social* y que reclaman mejor bienestar para los grupos sociales subordinados, deberían meditar acerca de los evidentes problemas de los arreglos institucionales del modelo de Estado de Bienestar, como así también sobre la importancia de considerar la eficiencia económica como un valor que merece especial consideración en el momento de definir los principios de organización social.

En todo caso, ambos grupos deberían aceptar que se trata de buscar una adecuada armonía entre valores que pueden ser conflictivos, como es el caso de la libertad, la eficiencia y la equidad. Así como la propuesta que se discute en los artículos de este volumen cuestiona la devoción liberal por las “leyes naturales” inevitables, también los sectores de izquierda deberían cuestionarse la idea de ciertas “tendencias históricas” inevitables. Una sociedad progresista es motivo de permanente argumentación, contraste y aprendizaje; no está atada a ningún esquema institucional en particular. Dado que un sistema institucional no puede durar eternamente, el desafío es evitar que los necesarios cambios sean *destructivos* de los valores que permiten la construcción de una sociedad progresista. La propuesta del ingreso ciudadano es una excelente oportunidad para discutir ideas y construir consensos sobre estos temas.

2. Antecedentes y nociones afines al ingreso básico o ciudadano

Este tipo de propuesta reconoce muchos antecedentes. En Gran Bretaña funciona el Citizen’s Income Research Group (CIRG), antes denominado Basic Income Research Group (BIRG), que desde 1984 se dedica a investigar y difundir todos los aspectos vinculados con un sistema de políticas públicas que contemple la garantía de un ingreso universal e incondicional. En 1992, este grupo de investigación cambió su denominación, precisamente porque sus miembros entendieron que el concepto de “ingreso

del ciudadano” [*citizen’s income*] es mucho más abarcativo y preciso que el original de “ingreso básico” [*basic income*]⁵.

Por otra parte, y como resultado de la Primera Conferencia Internacional sobre el Ingreso Básico, realizada en Louvain-La-Neuve (Bélgica) en setiembre de 1986, se creó el Basic Income European Network (BIEN), red de la cual es miembro el CIRG, y cuyo objetivo es promocionar el debate sobre una propuesta de este tipo en Europa. El BIEN aparece hoy como el coordinador y difusor de los esfuerzos que se realizan para investigar los alcances de las propuestas afines al ingreso básico o ciudadano y, en los hechos, tiene miembros y corresponsales de su Newsletter en otros países fuera de Europa, y celebra una conferencia cada dos años.

Entre los más prominentes promotores de una institución como la del ingreso básico o ciudadano, merece destacarse James Meade, Premio Nobel de Economía en 1977⁶. La autoridad del profesor Meade en la materia se sostiene por su activa participación en la construcción del Estado de Bienestar inglés y, especialmente, en el análisis y la promoción de políticas públicas tendientes a garantizar el pleno empleo. Su trabajo “Maintenance of Full Employment”, redactado en 1943, es una fuente fundamental del famoso White Paper presentado por la Comisión Especial designada por el gobierno inglés para buscar la salida a los problemas de empleo de posguerra. Pero sus contribuciones para el entendimiento y la solución de los problemas económicos de las sociedades modernas no mermaron con el paso del tiempo. Como lo demuestra su último trabajo (Meade, 1993), pese a su avanzada edad, sigue siendo un ejemplo de capacidad y racionalidad puesta al servicio de la sociedad.

Ahora bien, ¿qué debe entenderse por el término “ingreso básico”, designado en otras lenguas como “basic income”, “Grundeinkommen”, “Basisinkomen”? Como toda propuesta en formación, el concepto reconoce ciertas ambigüedades terminológicas. En la literatura y en la experiencia internacional pueden identificarse diversas expresiones asimilables. Entre los conceptos más difundidos, merecen citarse: 1) “subsidio universal” [*universal grant, allocation universelle*]; 2) “dividendo social” [*social dividend, Socialdividende*]; 3) “salario del ciudadano” [*citizen’s wage, Bürgergehalt*]; 4) “ingreso social” [*social income, revenu social*]. La característica central de todas estas nociones es que se refieren a un arreglo institucional que garantiza cierta forma de *ingreso incondicional* a las personas, esto es, un in-

greso para cuyo acceso no se requiere ninguna otra condición personal que la de ser ciudadano (Van Parijs, 1986 y 1992). Por ejemplo, no se requiere trabajar (como es el caso del salario), ser declarado incapaz (jubilación por invalidez), haber contribuido con una prima de seguro (jubilación ordinaria, obras sociales), demostrar que se está desocupado (seguro de desempleo) o ser pobre (programas asistenciales focalizados).

Dadas estas características, el ingreso básico o ciudadano difiere sustancialmente de aquellas políticas de garantía de ingresos mínimos que actualmente existen en varios países de Europa, como es el caso del ingreso mínimo garantizado en el sistema de seguridad social del Reino Unido, el “bijstand” de los Países Bajos, el “minimex” belga, el “Sozialhilfe” de Alemania y, quizás el más difundido, el “revenue minimum d’insertion” de Francia⁷. En todos estos casos se trata de ingresos condicionados al cumplimiento de ciertos requisitos, como ser ingresos de otras fuentes, haber trabajado previamente, o mostrar predisposición para aceptar un trabajo.

En los artículos que integran este volumen, se utilizan en forma indistinta los conceptos de *ingreso básico* e *ingreso ciudadano*. Personalmente, creo que es la última denominación la que más interpreta y simboliza el contenido de la propuesta que aquí se somete a discusión, en tanto el concepto de ingreso ciudadano resalta el “título de derecho” [*entitlement*]⁸ que garantiza el acceso al beneficio: la *ciudadanía*⁹. Por el contrario, la idea de “básico” puede desviar la discusión, particularmente en América Latina, confundiéndola con los debates –más difundidos– acerca de *niveles mínimos* de prestaciones ya existentes. Tal es el caso de nociones e instituciones del tipo del salario mínimo, conceptos como *necesidades básicas*, o las denominadas *canastas* o *presupuestos básicos*, desde donde se construyen indicadores sociales como la *línea de indigencia* o la *línea de pobreza*. Si bien la discusión acerca de los *satisfactores de necesidades* se vincula con la cuestión del ingreso ciudadano, para nada la agota y, en muchos casos, confronta directamente con muchas propuestas que también se sustentan sobre la idea de garantizar “básicos”. Por ejemplo, un ingreso ciudadano funcionando a pleno acabaría con las políticas de transferencias de ingresos “focalizadas” en los sectores pobres, y sería un instrumento eficaz para reemplazar las políticas de salario mínimo.

El calificativo de “ciudadano” también ayuda a enfatizar otro aspecto sustantivo de la propuesta: su intención de favorecer la

integración social, como recurso para contrapesar las fuerzas sociales (incluidas muchas de las instituciones del actual régimen de Estado de Bienestar) que impulsan la señalada dinámica excluyente. El adjetivo “ciudadano” también ilustra un *método* de superar la exclusión: rescatando los valores de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas.

3. Acerca del concepto de ciudadanía

Pero, ¿qué significa, en este contexto, la noción de ciudadanía? La clásica presentación en esta materia es la de Marshall (1963)¹⁰. Pensando en el caso de Gran Bretaña y ubicado a fines de la década del cuarenta, Marshall sostiene que durante aproximadamente dos siglos, las sociedades capitalistas se vieron influenciadas por dos conjuntos de fuerzas: la *división de clases* y los *derechos de ciudadanía*. Las clases sociales serían la fuente fundamental de las desigualdades sociales, mientras que la ciudadanía se presentaría como la fuerza opuesta, debido a que se basa en derechos universales que comparten todos y cada uno de los miembros de una comunidad nacional. Para Marshall, pueden distinguirse tres formas de ciudadanía en el Estado moderno: la *civil*, la *política* y la *social*. La primera se corresponde con los derechos legales (libertad de expresión y de religión, derecho a la propiedad y a ser juzgado por la ley); la segunda refiere a los derechos a participar en el poder político, ya sea como votante o mediante la práctica política activa; la tercera se refiere al derecho de gozar cierto standard mínimo de vida, de bienestar y de seguridad económica. Para Marshall¹¹, los tres aspectos de la ciudadanía se desarrollaron de manera evolutiva, de forma tal que cada uno sirvió de plataforma para la expansión de los otros¹².

Anthony Giddens (1982) formula observaciones a este planteo de Marshall que creo importante recordar aquí. Si bien parece correcto rescatar la relevancia que para comprender el modo de estructuración de las sociedades modernas tiene el tema de los derechos ciudadanos en relación con las desigualdades de clase: 1) no parece que el desarrollo de ciudadanía se corresponda con un proceso asimilable al de “evolución natural”; 2) tampoco parece que los derechos de ciudadanía puedan plantearse como fuerzas que contrabalancean los conflictos de clase, sino más bien como uno de los principales *focos* de dichos conflictos. Desde

aquí pueden comprenderse algunos aspectos del proceso de exclusión social en el que están inmersas nuestras sociedades como resultado, entre otras cosas, de la crisis del Estado de Bienestar.

En primer lugar, la forma no evolutiva en el avance de estos derechos es evidente en el caso de América Latina, donde todavía se viven experiencias de transición democrática que aparecen como ejemplos de una lucha *conjunta* por la obtención de las tres dimensiones de la ciudadanía. Argentina, con su trágica experiencia de subversión armada y terrorismo de Estado, es un ejemplo claro: aún se sigue luchando por la plena vigencia de los derechos civiles y políticos, al tiempo que se dismantelan las instituciones creadas para garantizar la ciudadanía social. Por lo mismo, en el pasado muchas instituciones típicas de la ciudadanía social se crearon y desarrollaron en ausencia de derechos civiles y políticos¹³.

En segundo lugar, Giddens advierte que para analizar la relación entre estructura de clases y ciudadanía es necesario tener en cuenta un concepto básico: el de contrato laboral en una sociedad capitalista. Esta es una relación puramente económica. Por lo tanto, un aspecto importante para comprender el desarrollo de las sociedades modernas es que la esfera económica (ámbito del trabajo) está separada de la esfera política, y que dicha separación es en gran medida el resultado de las libertades que hacen a la ciudadanía civil. En parte esto se explica porque los derechos civiles se lograron como resultado de las luchas de las clases burguesas, mientras que los derechos de la ciudadanía social se corresponden con la lucha de la clase trabajadora. Por lo tanto, el problema central para avanzar con los derechos sociales es que los mismos dependen fundamentalmente de la esfera del trabajo y de la lucha de la clase trabajadora, pero en dicho espacio los trabajadores no tienen poder de decisión, y así su lucha se vuelve meramente “defensiva” u “obstruccionista”, como es el caso de la huelga.

No deberían extrañar, entonces, las aparentes contradicciones que hoy presenciamos en América Latina. A la vez que se produce una ola de *acciones* tendientes a obtener definitivamente las dimensiones civil y política de la ciudadanía plena, se pueden identificar procesos de *reacciones* en el campo de la ciudadanía social¹⁴. Ahora bien, si es cierto que en América Latina la lucha tiene lugar en las tres dimensiones al mismo tiempo y si, como señala Giddens, existen diferentes intereses de clase en cada una de las dimensiones, entonces, a mi modo de ver, el problema

de América Latina es más complejo en tanto la reacción contra la ciudadanía social puede amenazar los derechos en los otros dos campos que constituyen la ciudadanía plena. Asimismo está claro que, así como el avance de los derechos sociales se realizó fundamentalmente en la esfera económica, en el espacio social donde se verifica el contrato entre capital y trabajo, la “ola reaccionaria” de la que hoy somos testigos también tiene ese espacio social como principal escenario. Por lo tanto, los problemas del empleo, el desempleo, la productividad, las ganancias, el control de las unidades productivas, la participación en las decisiones empresarias, son temas claves en la discusión de este problema¹⁵.

En este contexto, la propuesta del ingreso ciudadano sale a confrontar con este proceso de reacción en materia de ciudadanía social, pero sin desconocer el nuevo ambiente con el cual tienen que interactuar las instituciones públicas y, para ello, se suscita en la necesidad de “aliviar el conflicto en la esfera de producción”. ¿Cómo? Al igual que el tradicional Estado de Bienestar, sacando parte de la distribución de ingresos fuera de dicho lugar, pero, a diferencia del aquél, no sólo trasladando el problema al campo fiscal, sino también terminando con la relación de dependencia entre *derechos* al beneficio y *condición* de trabajador. Así, rescata el ideario del Estado de Bienestar y propone una salida a las distorsiones y debilidades propias de los beneficios sociales atados a la preconditionación de empleo.

De aquí puede afirmarse que la propuesta del ingreso ciudadano lleva implícita una invitación a construir un nuevo tipo de *consenso social* que contemple al mismo tiempo los tres niveles de ciudadanía¹⁶. Se accede al ingreso garantizado simplemente por ser ciudadano, y se es ciudadano en tanto se acceda a ese ingreso.

Para comprender adecuadamente este punto, importa tanto explicar lo que el ingreso ciudadano *es* como lo que *no es*. En primer lugar, al contemplar la dimensión civil y política de la ciudadanía, el ingreso ciudadano no hace diferencias por las *características personales* (estado civil, sexo, raza). En segundo lugar, para hacerse cargo de la ciudadanía social y de los conflictos que la misma genera en la esfera de producción, el ingreso ciudadano plantea una relación diferente entre beneficios sociales y las siguientes dimensiones que típicamente moldearon las instituciones del Estado de Bienestar: 1) *trabajo*, 2) *ingresos de otras fuentes*, 3) *estado de necesidad*. De aquí se desprenden conclusiones con

respecto a la relación entre el ingreso ciudadano y los modelos típicos del Estado de Bienestar.

4. Ingreso ciudadano y trabajo

La idea de los “seguros sociales” tradicionales es que las personas tienen derecho a ciertos beneficios por ser “trabajadores”. Directa o indirectamente, en mayor o menor medida, el acceso a las prestaciones de estos seguros requiere de una contraprestación que se vincula con alguna dimensión del *trabajo remunerado* en el mercado, ya sea: 1) el trabajo presente (por ejemplo, asignaciones familiares, seguro de salud), 2) el trabajo pasado (jubilaciones y pensiones, seguro de desempleo), o 3) la predisposición a trabajar (programas de empleo mínimo, de empleo en servicios sociales y la mayoría de los esquemas de seguro de desempleo).

Por el contrario, la propuesta del ingreso ciudadano reconoce que las personas tienen derecho a una prestación sin que para ello se exija contraprestación alguna en relación con el trabajo remunerado. Entre otras cosas, esta opción se sostiene sobre el siguiente argumento: los ciudadanos/as son capaces de realizar –y de hecho realizan– actividades que son *socialmente útiles* y que *merecen* ser pagadas con parte de la riqueza creada socialmente, aun cuando las mismas no sean transadas ni remuneradas en el mercado laboral. Ilustración de estas actividades son el trabajo doméstico realizado principalmente por las mujeres, la crianza de los niños/as, el cuidado de los ancianos/as, o la propia educación y capacitación de cada persona¹⁷. El fundamento es típico del pensamiento económico clásico: uno de los elementos claves para el crecimiento de la productividad y de la riqueza es el proceso de división *social* del trabajo. Claramente, las economías capitalistas en las que vivimos no podrían acumular en la esfera de los mercados remunerados si gran parte de las tareas arriba señaladas no se realizaran gratuitamente o a muy bajo costo.

La propuesta del ingreso ciudadano reconoce explícitamente que *todos* los miembros de la sociedad están involucrados y son afectados (por inclusión o exclusión) en las decisiones económicas propias del proceso de trabajo; esto es, decisiones acerca de qué producir y cómo hacerlo. Esta cuestión es tan evidente como que el daño ambiental que produce una empresa, ya sea

por los insumos o las técnicas de producción que utiliza, es un problema que involucra a todos los ciudadanos/as, y no sólo a los empresarios/as y trabajadores/as de dicha empresa.

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

En esta cuestión, las críticas enfatizan los impactos sobre la oferta laboral. Para muchos, una política como el ingreso ciudadano generaría un retiro de oferta que provocaría fuertes distorsiones en el mercado, en tanto el ocio pasaría a valorarse más que el trabajo. Como réplica, se aduce que los efectos netos podrían compensarse, en tanto parte de la fuerza de trabajo se retiraría, lo cual no necesariamente es malo dados los altos índices de desempleo actuales, pero además otra parte se vería estimulada a ingresar en condiciones menos “plenas”. Esto último sería coherente con las presiones de flexibilización laboral, pero evitaría que la misma sea sinónimo de pérdida de bienestar.

5. Ingreso ciudadano y otros ingresos personales

En este aspecto, la pregunta inmediata es: ¿para qué otorgarle un ingreso ciudadano a aquellas personas que, por otros medios, perciben ingresos por encima del nivel que se pretende garantizar? Aquí, la propuesta del ingreso ciudadano confronta directamente con otros esquemas alternativos que también postulan la necesidad de garantizar un ingreso mínimo universal (condicional o incondicional), pero que sólo proponen atender el *faltante* de recursos, la *diferencia* entre los ingresos recibidos de otras fuentes y el nivel establecido como garantizado. ¿Para qué gastar en transferencias para gente que no está por debajo del nivel que se quiere garantizar? ¿para qué recaudar impuestos para darle dinero a los denominados “no-pobres”?¹⁸

Las razones esgrimidas para preferir el ingreso ciudadano son varias. En general, las propuestas de “pagar la diferencia”: 1) obligan a realizar un “test de recursos” para asignar los beneficios [*means-tested benefits*]; 2) la diferencia se paga *ex-post*, luego de demostrar la falta de recursos; 3) su máxima aspiración es que los ciudadanos *lleguen a ese nivel*, que es a la vez piso y techo de ingresos para los grupos de menores ingresos. Por el contrario, el ingreso ciudadano: 1) no requiere de test de recursos porque se paga a todos; 2) se garantiza previamente, *ex-ante*, si se quiere es *preventivo* y no *curativo*; y 3) define un piso sobre el cual las personas pueden acumular cualquier otro ingreso. Según se establezcan los valores de las variables involucradas, los resultados financieros de una y otra política pueden ser similares, pero el *principio de organización social*, los *estímulos* de comportamiento individual, el régimen de Estado de Bienestar que promueven son muy distintos.

Otra diferencia clave entre ambas alternativas tiene que ver con lo que se conoce como la “trampa de la pobreza” [*poverty trap*]. Este tema se puede ilustrar como sigue: si la percepción del beneficio fiscal está condicionada a la verificación de insuficiencia de ingresos de otras fuentes, entonces hay un rango dentro del cual las personas analizarán racionalmente la conveniencia o no de realizar trabajo remunerado. ¿Por qué? Porque si aumentarían sus ingresos, la consecuencia inmediata como *beneficiarios* es que se les reducirá el subsidio, e incluso podrían perderlo totalmente. El rango de ingresos dentro del cual al beneficiario potencial de estos subsidios a la pobreza no le conviene aumentar sus ingresos por otras fuentes, es lo que se denomina “trampa de la pobreza”. Sólo se realizarían actividades que superaran esa trampa y, por lo tanto, que otorgasen un beneficio neto superior al que se obtendría sólo con el beneficio atado al test de recursos (incluyendo el esfuerzo que implica obtener ese ingreso adicional y la posibilidad de pasar a ser contribuyentes fiscales netos). Como resultado, esta opción –preferida por los sectores más conservadores– termina en la garantía de un mínimo muy reducido, de forma tal de presionar para que sea conveniente la búsqueda de cualquier ingreso adicional. Otro resultado probable es el fomento al empleo *no registrado*, por el cual se podrían aumentar ingresos sin perder el beneficio asistencial.

Un caso especial de este tipo de trampa es la denominada “trampa del desempleo” [*unemployment trap*]. Este caso se refiere específicamente a la situación de los beneficiarios de los tí-

picos seguros de desempleo, y el razonamiento es similar al anterior. Debido a que ese beneficio se paga siempre y cuando la persona no realice otra actividad remunerada, se pierde el estímulo a trabajar en puestos cuya remuneración (o esfuerzo) no compense lo que se está recibiendo por seguro de desempleo. Entre otras cosas, la existencia de la trampa del desempleo desestimula relaciones de trabajo por tiempo parcial, y fomenta el empleo no registrado.

Otro tipo de argumentos que favorecen la adopción del ingreso ciudadano frente a opciones del tipo “pagar la diferencia”, se refiere a la situación de *estigma* en la que queda ubicado el beneficiario de prestaciones atadas a la insuficiencia de recursos y los propios costos del test de evaluación de esos recursos. El problema del estigma no sólo se vincula con las conductas discriminatorias que se derivan de una política que “marca” o “registra” a los pobres, sino también con un problema operativo: la vergüenza de ser señalado como pobre desestimula el reclamo del beneficio y acentúa las condiciones de pobreza. En otros términos, una política que estigmatiza al beneficiario no es una política contra la exclusión social, sino que la consolida. Además, la simpleza operativa del ingreso ciudadano evita los costos operativos del sistema de “evaluación” de recursos, punto importante en el momento de evaluar la eficiencia.

5.1. *El caso del impuesto negativo a los ingresos*

Entre las propuestas que prefieren pagar sólo la diferencia entre los ingresos de otras fuentes y aquel garantizado como “mínimo”, la más renombrada es la del “impuesto negativo a los ingresos” [*negative income tax*], difundida principalmente por Milton Friedman (1962 y 1966). Esta propuesta comparte con la del ingreso ciudadano la pretensión de *integrar* el sistema tributario y el sistema de transferencias fiscales, de forma tal de establecer la situación neta de cada individuo¹⁹. Así, ambas propuestas definen un “punto de indiferencia tributaria” [*break-even point*] donde la posición neta del contribuyente/beneficiario es igual a cero; aquellos que quedan ubicados por debajo del mismo reciben un subsidio neto, mientras que los que quedan por encima pagan un impuesto neto. Si se quiere, en ambos casos existe un “crédito fiscal” [*tax credit*] por el monto del ingreso

garantizado, un valor monetario que se recupera o se vuelve efectivo como transferencia a través del sistema fiscal²⁰.

Las propuestas que buscan establecer un sistema integrado de transferencias fiscales e impuestos se ubican en un extremo opuesto a los preceptos usualmente aceptados en la materia. El criterio que hoy prima en América Latina propicia una mayor *separación* entre los sistemas de recaudación tributaria y de gasto público, ignorando los efectos netos de ambos flujos de transferencias sobre los ingresos de las personas. Para ser más precisos, esta recomendación sólo se hace para justificar el desmantelamiento de los componentes “universales” del sistema de políticas sociales, porque para los esquemas corporativos del seguro social (previsión, seguro de salud) se propicia una mayor relación entre aportes y beneficios fiscales. En los hechos, el resultado de esta recomendación es mayor regresividad tributaria, achicamiento de la cobertura de los sistemas de “seguro social”, y aumento del gasto en programas focalizados.

Las actuales deducciones del impuesto a los ingresos (o a las ganancias), son un ejemplo claro de las intransparencias de un sistema no integrado. Por este mecanismo, en la declaración de los impuestos a los ingresos personales se permiten deducciones (digamos, mínimo no imponible, cargas de familia, aportes a seguros sociales) y no personales (gastos de alquiler, compra de vivienda única). La imagen prevaleciente percibe esta técnica como una medida equitativa porque evita que los grupos de bajos ingresos resulten contribuyentes. Sin embargo, lo que sucede en realidad es que los más pobres no pueden ejercer totalmente este derecho porque su ingreso no supera a las deducciones; en otras palabras, los sectores más pobres no pueden utilizar a pleno ese crédito fiscal, mientras que sí pueden hacerlo los de altos ingresos. Con un sistema integrado, esas deducciones se reemplazarían por un ingreso ciudadano, por lo cual todos estarían en igual situación de hacer *efectivo* el mismo nivel de crédito fiscal.

Aun cuando el ingreso ciudadano y el impuesto negativo a los ingresos comparten ciertos parámetros, existen diferencias cruciales entre ambas propuestas. En primer lugar, caben todas las observaciones previas acerca de los contrastes entre ingreso ciudadano y las propuestas de “pagar la diferencia”. En segundo lugar, se observan criterios diferentes en la formulación operativa del sistema integrado. Por ejemplo, en el impuesto negativo a los ingresos se pone especial cuidado en establecer un nivel garan-

tizado y un punto de indiferencia tributaria muy bajo, para no crear impactos negativos en los llamados *estímulos económicos* de la oferta de trabajo y, a su vez, no generar grandes transferencias de ingresos de ricos a pobres que afecten la “propensión a invertir” de los primeros. En el caso del ingreso ciudadano, se busca un nivel tan elevado como lo permita la situación de opulencia de cada sociedad en particular, y se pretende la mayor distribución posible desde los sectores de altos ingresos hacia los más pobres, en el entendimiento de que esto no erosionaría los estímulos para trabajar ni favorecería las trampas del desempleo y la pobreza.

Por otra parte, el fin último que persiguen los defensores del impuesto negativo a los ingresos es el de terminar con todas las transferencias en dinero y en especie propias de las instituciones del Estado de Bienestar, por lo que suelen ver su propuesta como una forma de “privatizar” las instituciones de política social²¹. Por el contrario, la propuesta del ingreso ciudadano es perfectamente compatible con la existencia (y preservación) de otras instituciones, particularmente si no se está en condiciones de garantizar un nivel “pleno” que cubra todas las necesidades esenciales para ser un ciudadano totalmente integrado al sistema. Además, los defensores del impuesto negativo a los ingresos definen a la familia como la unidad de medida tanto para el cobro del impuesto a los ingresos como para el otorgamiento del beneficio, mientras que en el caso del ingreso ciudadano la unidad de valuación preferida es el individuo. En todo caso, las similitudes entre ambas propuestas son un aspecto importante en la búsqueda de puntos de coincidencia entre los que prefieren mirar el problema desde la óptica del liberalismo clásico y los que se aproximan desde posiciones de izquierda.

Finalmente, los trabajos que estudian las posibilidades operativas de implementación de un ingreso ciudadano, concluyen que una propuesta de este tipo no puede implementarse como “shock” ni tampoco a un nivel de integración plena. Por lo tanto, el primer paso es una *integración parcial*. La noción de integración parcial capta dos elementos: 1) el nivel del ingreso ciudadano no sería suficiente para satisfacer todas las necesidades básicas; 2) se mantendrían parte de otros programas sociales²². Los esquemas de transición recomiendan como primer paso de una reforma lanzada en el sentido de la propuesta del ingreso ciudadano, hacer efectivos los créditos fiscales que actualmente se permiten deducir del impuesto a los ingresos –impuesto a las

ganancias en Argentina— (Parker y Sutherland, 1994). En segundo lugar, comenzar por garantizar un ingreso básico a los más débiles entre los económicamente dependientes: niños y ancianos. Asimismo, la recomendación más aceptada es que todos los ingresos de las personas (incluyendo los de capital) tributen una tasa igual de impuestos²³.

6. Ingreso ciudadano y necesidades humanas

Las necesidades humanas, particularmente aquellas a las que se las adjetiva como “sociales”, “mínimas” o “básicas”, tradicionalmente cumplieron dos funciones en las políticas sociales que operan transfiriendo dinero: 1) *motivo* o causa de la cobertura social; 2) *medida* de dicha cobertura. Por ejemplo, en el seguro social, lo que motiva la prestación son ciertas *contingencias sociales* (accidentes de trabajo, pasividad laboral, enfermedades) que originarían un *daño* (capaz de ser individualizado y medido) el cual, a su vez, daría lugar a una *cobertura*. El daño y la cobertura se relacionan directamente con el tipo particular de contingencia, y hacen abstracción del *estado de necesidad global* del afectado. Por otra parte, en los arreglos más asistencialistas del tipo de “test de recursos”, lo que se pretende es establecer el estado de necesidad como fuente directa del derecho a la cobertura, independientemente de las causas que llevaron a dicho estado.

La propuesta del ingreso ciudadano hace abstracción de ambos criterios. El derecho no se origina en ninguna contingencia en particular, ni siquiera en la identificación de un estado de necesidad; de hecho, la propuesta no toma en cuenta las otras fuentes de ingresos. En otras palabras, no se preocupa por la *situación individual* de cada ciudadano, sino que trata a todos por igual o, en todo caso, identifica necesidades sociales *generalizables* a todos los miembros de la sociedad. Pero, aun cuando el ingreso ciudadano no se confunde con las necesidades humanas, se relaciona con las mismas en el momento de establecer un patrón de medida para fijar su nivel. A los efectos operativos, se vuelve necesario responder a las siguientes preguntas: ¿cuánto es el nivel de ingreso que se debe reconocer para liberar a las personas de sus necesidades más apremiantes, de forma tal que la política del ingreso ciudadano cumpla con sus objetivos? Ese

nivel, ¿es igual para todos o admite diferencias? Y en ese caso, ¿cuáles son los criterios para establecer esas diferencias? Por ejemplo, en la práctica se coincide en la racionalidad de ofrecer un monto adicional a los incapacitados, como así también en otorgar a los niños un monto inferior a los adultos²⁴.

En los aspectos operativos, una cuestión clave es la *unidad de valuación* de las necesidades y del beneficio. Dos definiciones parecen claras en este tema: 1) las unidades de tributación y de beneficio deben ser las mismas; 2) la implementación de un ingreso ciudadano no debería ser un elemento que estimule que las personas adopten uno u otro arreglo familiar de vida, como es el caso de algunos programas basados en tests de recursos que favorecen ciertas conductas en cuanto a la cohabitación o al estado civil de las personas. En esto hay que recordar que cualquier tratamiento preferencial “focalizado” crea su propia demanda²⁵.

Tomando en cuenta estos requisitos, en general es aceptada la conveniencia de tomar al individuo como unidad de percepción del beneficio, porque de esta manera se terminaría con los problemas derivados de asumir que el ingreso se distribuye en forma equitativa *dentro del grupo familiar*. En los arreglos institucionales actualmente vigentes, los individuos más débiles del grupo familiar (generalmente mujeres, niños y ancianos) son invocados como la causa que justifica la transferencia de beneficios, pero no existen (y es muy difícil que existan) mecanismos que garanticen que esa asistencia efectivamente llegue a ellos; o, lo que es lo mismo, que el ingreso del principal perceptor sea efectivamente gastado en el grupo familiar que se supone mantiene. Esto no significa que no se pueden *medir* las necesidades con criterios de grupo de familia. Pero, a los efectos operativos, es conveniente que el ingreso ciudadano se otorgue en cabeza de cada persona.

7. Ingreso ciudadano y Estado de Bienestar

Lo que demuestra la consabida (aunque no tan comprendida) “crisis del Estado de Bienestar” es que se agotó una *forma de controlar* un ambiente social inseguro, una forma de ofrecer cobertura institucional contra las contingencias que afectan a los miembros de la sociedad. El ideario del Estado de Bienestar representa un conjunto de valores cuya pretensión común es au-

mentar el grado de *seguridad social* de la gente, entre cuyos componentes principales está la seguridad en el ingreso. Más precisamente, esta imagen es *colectiva*, en tanto trata de una forma de seguridad alcanzada mediante arreglos institucionales que involucran al colectivo social. Si esa seguridad es colectiva, entonces el ideal es que *todos* estén *incluidos* en esa protección institucional.

En la actual situación de aumento de la exclusión social, no cabe duda de que los valores simbolizados por el Estado de Bienestar siguen teniendo plena vigencia como valores *colectivamente deseables*. Por lo tanto, la crisis del Estado de Bienestar no abarca sus valores, sino fundamentalmente a los sistemas operativos por los cuales se pretende obtenerlos. El hecho de que se haya perdido consenso acerca del sistema institucional que caracterizó la etapa de desarrollo del Estado de Bienestar, de que en algunos casos dicha situación haya desatado un proceso de anomia social —como el caso de la hiperinflación argentina— no significa que esos valores no sean deseados por la mayoría de la población. Significa que se deben cambiar los modos operativos de lograrlos, y esto obliga a realizar una crítica al Estado de Bienestar que no destruya sus valores, sino que los rescate y los supere. Para algunos, este sería el caso de un sistema institucional basado en el ingreso ciudadano²⁶.

Por el contrario, la reacción contra la ciudadanía social —en los términos expuestos previamente— aparece como una crítica (en muchos casos oculta) a los valores, a la ética que el Estado de Bienestar simboliza. Por ejemplo, la reacción contra la ciudadanía social muestra una evidente aversión contra el valor de la *universalidad*, y prefiere en su lugar el de la *focalización*. Dos son los ámbitos donde se observan diferencias entre estas nociones. En primer lugar, en el ámbito de vigencia de las normas, la universalidad implica normas con validez para toda la comunidad, mientras que en la focalización, las normas sólo se ocupan de un grupo seleccionado. En segundo lugar, la universalidad rescata los valores *comunes* que justifican —justamente— la constitución de la *comunidad*, valores que hacen que personas diferentes tengan interés en convivir en un mismo cuerpo social; la focalización, en cambio, se sustenta sobre valores que hacen diferente al grupo, crea subcomunidades, normatiza lo diferente, genera una dependencia prácticamente plena entre beneficiario y política.

La propuesta del ingreso ciudadano se basa en una visión universalista del problema social, siguiendo la hipótesis de que

así se fomentaría la autonomía de las personas. En este aspecto, la propuesta generó una discusión particular relacionada con su potencialidad para hacer efectivos ideales defendidos por distintos proyectos emancipatorios, incluyendo el comunismo²⁷. Sintéticamente, el razonamiento –difundido principalmente por Van der Veen y Van Parijs (1987)– rescata del comunismo una definición estricta basada en el principio distributivo: “de cada uno según sus capacidades, a cada uno según sus necesidades”. De aquí, dichos autores concluyen que este precepto implica que el producto social se distribuye de forma tal que: 1) las necesidades básicas de todos son debidamente satisfechas, y 2) la parte de cada individuo es completamente independiente de su aporte de trabajo (libremente realizado). Para ellos, esta situación podría alcanzarse sin la necesidad de pasar previamente por el socialismo, con un sistema institucional que incluya políticas como la del ingreso ciudadano que aquí se discute; en sus palabras, sería una “vía capitalista” para alcanzar los ideales emancipatorios del comunismo²⁸.

Como puede observarse, el tipo de discusión que levanta una propuesta de este tipo es muy variada, y comprende prácticamente todos los campos sociales. Por lo tanto, observando el estado del debate en los países donde la propuesta tiene ganado un lugar, no debe sorprender la existencia de defensores y detractores de distintas posiciones ideológicas. Ciertos grupos liberales entienden que el ingreso ciudadano serviría para terminar con otras formas de intervención estatal. Algunos socialistas piensan que sería un instrumento idóneo para liberar a la gente de su dependencia de la economía de mercado, y esta posición es compartida también por los llamados “movimiento verdes”. La diversa coalición de adherentes y opositores es coherente con los interrogantes que derivan de una propuesta de este tipo.

8. ¿Es pertinente la discusión del ingreso ciudadano en América Latina?

En síntesis, las propuestas inspiradas en la noción de “ingreso ciudadano” coinciden en la necesidad de otorgar un ingreso incondicional al conjunto de los ciudadanos/as, admitiendo diferencias por edad e incapacidad física. Es el individuo quien se considera como la unidad receptora, y no la familia, porque

este tipo de política se pretende erigir en una herramienta clave de la libertad personal. Por lo tanto, no puede admitirse el tratamiento de ciertas personas (al menos adultas) como “dependientes” de otras por el sólo hecho de pertenecer a un hogar común o favorecer un determinado arreglo familiar. Entre las principales diferencias con los sistemas de seguridad social existentes, el ingreso ciudadano se caracterizaría por no exigir ninguna condición laboral para su acceso (incluso la predisposición a trabajar), ninguna relación con los recursos totales y, por lo tanto, evitaría las “trampas” tanto de la pobreza como del desempleo, que se derivan de las actuales políticas.

En términos operativos, un ingreso ciudadano pleno reemplazaría a la mayoría de los beneficios sociales actualmente existentes, a todas las deducciones que hoy se permiten en el impuesto a los ingresos personales, como así también a los gastos especialmente deducibles (aportes para fondos privados de pensión). La idea es que todos los residentes reciban el ingreso ciudadano y paguen impuestos por el resto de sus ingresos. Por lo mismo, aquellos cuyos ingresos están por debajo de las deducciones “no imponibles” a los efectos del impuesto a los ingresos, se encontrarían en una situación más equitativa en tanto actualmente no pueden utilizar esas deducciones, mientras que aquellos que superan dicho monto sí lo hacen.

De esta manera, se sostiene que el ingreso ciudadano lograría cuatro objetivos conjuntos. En primer lugar, se iniciaría el lento pero necesario camino para sacar a los sectores de bajos ingresos de su dependencia con respecto a los programas asistenciales. Además, al eliminarse las trampas de la pobreza y del desempleo, se incrementarían los incentivos de los grupos de bajos ingresos para trabajar y ahorrar. En tercer lugar, al reemplazar todas las deducciones a los ingresos personales por un monto fijo de ingreso garantizado, redistribuiría ingresos de una manera más equitativa entre ricos y pobres, aliviando en parte la diferencia de ingresos en el mercado laboral. Finalmente, ofrecería a la gente mayores alternativas de vida, fortalecería la capacidad de negociación de los trabajadores en el mercado laboral, ayudaría a desarrollar la vida familiar y comunitaria, estimularía la educación y capacitación de las personas, sin afectar por ello los incentivos al trabajo.

Esto no significa en absoluto que se trate de una propuesta cerrada, y mucho menos que no desate interrogantes de todo tipo. Por ejemplo, la mayor libertad con respecto al trabajo remunera-

do, ¿incrementará o no la dependencia en relación con el Estado? ¿Cuál sería el impacto más probable sobre los salarios, el nivel de empleo, el ahorro? ¿Es más o menos ético y justo este esquema que uno basado en aportes y/o la obligación de trabajar? ¿Es sostenible el nivel de impuestos que se requiere para financiar un esquema de este tipo? En todo caso, ¿por qué es preferible esta opción a las otras alternativas más conocidas y difundidas? Suponiendo que se demuestre que una sociedad como la que promueve la propuesta del ingreso ciudadano sea económicamente viable y éticamente deseable, ¿cuáles serían los movimientos sociales y las fuerzas políticas deseosas y capaces de conducir una reforma de este tipo? ¿Cuáles son las condiciones necesarias para llevar adelante este tipo de proyectos?

Los trabajos incluidos en este volumen son una introducción, bastante amplia pero para nada completa, de las cuestiones que se debaten alrededor de la propuesta del ingreso ciudadano. Combinan la opinión de autores europeos con otros más acostumbrados a pensar el caso latinoamericano, y particularmente el de aquellos países, como Argentina, donde se verificaron grados importantes de desarrollo del Estado de Bienestar, y actualmente fuertes fenómenos de reacción y desmantelamiento de sus instituciones típicas. Para este segundo grupo de autores, resulta motivante la pregunta de hasta qué punto una propuesta de este tipo es pertinente en el contexto latinoamericano. Más aún cuando parte de los argumentos en favor del ingreso ciudadano se sustentan sobre la verificación de la *opulencia* de las sociedades avanzadas y la *injusticia* de la distribución de la misma.

Nuestra opinión es que la discusión de la propuesta del ingreso ciudadano también es pertinente en América Latina por las siguientes razones: 1) la distribución de la riqueza suele ser más regresiva que en los países centrales, 2) la reacción contra la ciudadanía social y el desmantelamiento del tradicional Estado de Bienestar es mucho más potente y cuenta con mayor apoyo que en aquellos países, 3) son más evidentes los problemas de exclusión social y sus efectos en materia de desempleo y pobreza. Pero además, aun cuando los niveles de riqueza sean muy inferiores, siguen vigentes los argumentos en favor de un ingreso ciudadano *parcial*, ubicado en un nivel inferior al que requiere la plena ciudadanía, y que incluso contemple la existencia de instituciones organizadas con otra lógica.

Dado que los argumentos en cuanto a la distribución del ingreso, el desempleo y la pobreza son más evidentes, interesa

detenerse en apreciaciones sobre el segundo punto: el tipo de reacción contra el Estado de Bienestar que se verifica en la región. Llama poderosamente la atención que las coaliciones políticas que gobiernan la región pretendan otorgar un contenido *progresista* a las políticas que vienen aplicando sistemáticamente en los últimos años, sobre todo cuando las mismas son similares a pasadas experiencias conservadoras, incluyendo dictaduras militares, muchos de cuyos protagonistas principales ocupan hoy puestos importantes en los gobiernos y en las instituciones que asesoran a los gobiernos. Supuestamente el término *progresista* se opone al de *conservador*. Es *progresista* aquel que camina hacia nuevos escenarios de vida, mientras que el *conservador* pretendería congelarlos en la situación existente o volver, incluso, a lo preexistente. El *progresista* accionaría la Historia, mientras que el *conservador* la reaccionaría. El *progresista* es el futuro, las nuevas generaciones, el legado, lo que trasciende incluso el mero interés individual. ¿Cómo se explica esta confusión?

A mi modo de ver, al menos en casos como Argentina, esta confusión es posible por la amalgama de sectores conservadores con los representantes del *neoliberalismo* autóctono, que derivó en una coalición que en otro trabajo denominamos *neoconservadora* (Barbeito y Lo Vuolo, 1993; Lo Vuolo, 1993b). ¿Por qué? Porque a diferencia de la reacción neoliberal de los países europeos, ésta se aplica sobre las bases de un Estado de Bienestar populista y con el apoyo de muchos sectores que abrevaron en aquella tradición política. En estas coaliciones neoconservadoras se observan profundas contradicciones. Por un lado tienen la audacia de querer cambiar todo para así fundar un nuevo orden social, de querer lo nuevo, de iniciar un futuro que los tenga como protagonistas principales. Por el otro, aplican una metodología fundamentalista, autoritaria y dogmática que recuerda las prácticas más reaccionarias de las experiencias autoritarias del pasado. Como liberales, se presentan como una alternativa *progresista*, en tanto reniegan de todo lo pasado (incluso de su propia historia, ya que muchos provienen de un pasado populista o de izquierda), de las tradiciones, pero a la vez desprecian otros valores liberales universales como la justicia social o los derechos humanos. Al mismo tiempo que reniegan de la política y del Estado, proclamando la libertad de las preferencias expresadas en el mercado, usan el aparato estatal de una manera represiva y discrecional, favorecen el clientelismo y la cooptación de intereses por el uso del poder estatal. Estas características ayudan a com-

prender la anterior afirmación acerca de las luchas que en la región todavía se libran para obtener los tres aspectos que definen la ciudadanía.

Otra cuestión clave para comprender esta amalgama política es el uso que hacen de los nuevos recursos técnicos que ofrecen los avances científicos. Como liberales “progresistas” se fascinan con los avances técnicos y su potencial para fomentar el *cambio social*. Pero por otro lado, imponen que esos avances sirvan a los intereses de los grupos mejor posicionados, mientras que los riesgos del cambio se descargan sobre el conjunto de la sociedad. En esta tarea, cumplen un papel fundamental los llamados “grupos técnicos” que operan la “cuestión social”, que han transformado la política social en América Latina en algo parecido a un departamento de “marketing”, cuya única preocupación es “seleccionar” su demanda, identificar “productos” y “nichos” de lo que definen como su mercado. Esto no sólo controla las eventuales respuestas contra el modelo social que se impone, sino que favorece el desarrollo de una burocracia prebendaria, con menos gente por “unidad de servicio” que en el pasado, pero burocracia al fin. En esto juegan un papel importante los organismos internacionales de financiamiento y asistencia técnica, quienes financian y fomentan estas burocracias, las cuales, en la práctica, se transforman en fieles defensoras de sus políticas.

Esto también refuerza la oportunidad de introducir la discusión del ingreso ciudadano en América Latina, en tanto es una propuesta que se sostiene sobre un sistema de valores que cuestiona la ética “productivista” y “eficientista” que pregonan los “gerentes sociales” de las coaliciones neoconservadoras. Una propuesta como la del ingreso ciudadano no es totalizante, ni salvadora: es un llamado a la reflexión acerca del tipo de sociedades que estamos construyendo. Es una crítica a un sistema de valores que no resuelve sino que promueve la exclusión. No hay dudas de que esta discusión no sólo es pertinente en América Latina, sino que también es urgente.

Referencias bibliográficas

- ATKINSON, A. (1993), “Capabilities, Exclusion, and the Supply of Goods”, *Discussion Paper*, WSP/97, The Welfare State Programme, STICERD. London School of Economics, October.

- ATKINSON, A. (1995), *Public Economics in Action. The Basic Income/flat Tax Proposal*. Oxford, Clarendon Press.
- BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. (1992), *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Buenos Aires, Unicef/Ciepp/Losada.
- BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. (1993), “Las políticas sociales en la Argentina contemporánea”, en *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila editores.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- FRIEDMAN, M. (1962), *Capitalism and Freedom*. Chicago, University of Chicago Press.
- FRIEDMAN, M. (1966), “The Case for the Negative Income Tax: A View from the Right”, en J. Bunzel (ed.), *Issues of American Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- GIDDENS, A. (1982), *Profiles and Critiques in Social Theory*. Berkeley y Los Angeles, University of California Press.
- HIRSCHMAN, A. (1991), *The Rhetoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge, Mass. and London, The Belknap Press of Harvard University Press.
- LO VUOLO, R. (1993a), “Conflictos actuales y escenarios futuros de la política social”, en *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila editores, 139-152.
- LO VUOLO, R. (1993b), “¿Una nueva oscuridad?. Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia”, en *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila editores, 153-246.
- MARSHALL, T. (1963), “Citizenship and Social Class”, en *Sociology at the Crossroads, and Other Essays*. Londres, Heinemann.
- MATARAZZO SUPPLY, E. (1995), “Guaranteed Minimum Income in Brazil?”, *Citizen's Income Bulletin 19*, CIRG, enero: 4-6.
- MEADE, J. (1993), *Liberty, Equality and Efficiency. Apologia pro Agathotopia Mea*. Londres, McMillan.
- OLDFIELD, N. y YU, A. (1993), *The Cost of a Child. Living Standards for the 1990s*. Londres, CPAG Ltd.
- PARKER, H. (1989), *Instead of the Dole. An Enquiry into Integration of the Tax and Benefit Systems*. Londres, Routledge.

- PARKER, H. y Sutherland, H. (1994), "Basic Income 1994: Redistributive effects of Transitional Bis", *Citizen's Income Bulletin* 18. CIRG, Julio.
- SEN, A. (1985), *Commodities and Capabilities*. Amsterdam y New York, North Holland, Elsevier Science Pub.
- TITMUSS, R. (1974), *Social Policy. An Introduction*. New York, Pantheon Books.
- VAN PARIJS, P. (1986), "Basic Income: A terminological note", en *First International Conference on Basic Income. Proceedings 1986*. Louvain-La-Neuve, 4-6 Septiembre: 3-10.
- VAN PARIJS, P. (1992), "Competing Justifications of Basic Income", en *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, Van Parijs, P. (ed). New York: Verso.
- VAN DER VEEN, R. y Van Parijs, P. (1987), "A Capitalist Road to Communism", *Theory and Society*, 15.

Notas

1. Una formulación similar realiza Parker (1989: 3 y 21) al discutir la propuesta del ingreso ciudadano a la luz del caso de Gran Bretaña.
2. Esto no debe hacer creer que el problema de acceso a ciertos bienes es un problema sólo de «demanda». Por el contrario, el acceso implica una relación oferta-demanda, esto es, incluye también las condiciones de producción, las características y los precios de los bienes sociales a los que se dirige el poder de compra de los demandantes (Atkinson, 1993).
3. Esping-Andersen (1990) desarrolla la noción de régimen de Estado de Bienestar distinguiendo tres modelos: 1) liberal, 2) corporativo, y 3) socialdemócrata. Esta clasificación rememora la clásica de Richard Titmuss (1974: 30-31): a) el modelo «residual», en el cual las instituciones juegan sólo temporariamente cuando el mercado privado y la familia se quiebran; b) el modelo «industrial-meritocrático», que incorpora instituciones de bienestar social como adjuntas de la Economía y sostiene que las necesidades sociales deben ser alcanzadas en base al mérito, los rendimientos en el trabajo y la productividad; c) el modelo «institucional-redistributivo», que ve el bienestar social como una institución integrada en sociedad, proveyendo, fuera del mercado, servicios universales bajo el principio de la necesidad. Discuto más ampliamente estos modelos en relación con el proceso de desarrollo y reforma del Estado de Bienestar argentino en Lo Vuolo (1993b).
4. En Barbeito y Lo Vuolo (1992) nos ocupamos de analizar esta nueva dinámica excluyente a la luz del caso argentino.
5. En su declaración de propósitos, el C.I.R.G. define ese ingreso del ciudadano como «el derecho inalienable de todo ciudadano (independien-

temente de su edad, sexo, raza, credo, status laboral o civil) a recibir un ingreso incondicional, pequeño pero garantizado».

6. El profesor James Meade nació en 1907. Es Profesor Emérito de Economía Política de la Universidad de Cambridge, donde trabaja desde 1957. Entre 1931 y 1937 enseñó en la Universidad de Oxford, donde produjo uno de los primeros manuales de análisis económico keynesiano: *Economic Analysis and Policy*. Durante 1940-45 fue Director de la Economics Section del United Kingdom Cabinet Offices, donde colaboró con Richard Stone en la producción de las primeras estimaciones oficiales de las cuentas nacionales del Reino Unido y en la elaboración de planes para superar la crisis de posguerra. Entre 1957 y 1969 fue Profesor de la London School of Economics, donde produjo la mayor parte de su trabajo en economía internacional, motivo por el cual se le otorgó el Premio Nobel en 1977. En mi otro trabajo incluido en este volumen, me ocupé de discutir parte del razonamiento y la propuesta del profesor Meade en relación con el ingreso ciudadano.
7. En América Latina, la propuesta más afín (al menos hasta donde tengo conocimiento) es un proyecto de ley aprobado por el Senado de Brasil en diciembre de 1991 y que todavía espera aprobación por la Cámara de Diputados (Matarazzo Suplicy, 1995). El proyecto no está pensado como un ingreso ciudadano, sino que se basa en la idea del Impuesto Negativo a los Ingresos [*Negative Income Tax*], a la que me refiero más adelante. El proyecto –presentado por el senador Eduardo Matarazzo Suplicy– propone implementar un Programa de Garantía de Ingreso Mínimo en Brasil, por el cual toda persona de 25 años o mayor, cuyo ingreso no supere los U\$S 165 dólares aproximadamente, tendría el derecho de recibir el 30% de la diferencia entre su ingreso y ese límite. El proyecto autoriza al gobierno a modificar ese porcentaje hasta el 50%, conforme a la disponibilidad de fondos, como así también a introducir el derecho gradualmente, comenzando por las personas de mayor edad.
8. En un sentido estricto, un *entitlement* es un derecho reconocido a los poseedores del «título» adecuado que, a su vez, da lugar a una obligación de otros que deben realizar o abstenerse de realizar cierta acción como resultado de ese derecho. La persona poseedora de un determinado *entitlement* está investida con la potestad de iniciar procedimientos para hacer efectivos los derechos que el mismo acredita. El uso del término es común a muchas disciplinas, y suele asociarse con la definición de distintos principios de justicia distributiva. Por ejemplo, en la literatura económica de raíz ortodoxa, el concepto de *entitlement* define un principio por el cual se sostiene que los individuos deben ser considerados como poseedores de «títulos» sobre sus posesiones, en tanto las mismas hayan sido obtenidas por medios considerados como «legítimos» (tal como es el caso del intercambio voluntario, las donaciones o los regalos). Desde este punto de vista, la posesión por parte de las personas de títulos de derechos así obtenidos, limitaría severamente el alcance redistributivo de la política gubernamental. Otros, en cambio, desde la noción de *entitlement*, favorecen la acción pública para que se hagan efectivos los derechos de igualdad ciudadana consagrados en la mayoría de las constituciones.

9. Así, Hermione Parker, una de las más reconocidas defensoras del ingreso ciudadano y editora del *Citizen's Income Bulletin*, en su respuesta a la consulta realizada por el Partido Liberal inglés sobre el tema (*CIRG Bulletin*, 18) responde que no puede utilizarse indistintamente el término «citizen income» y «basic income», como es práctica en los documentos de ese partido. Por lo tanto, propone utilizar el término «citizen income» como denominación genérica para todos los beneficios que tomen la «ciudadanía» como base principal de los títulos de derecho.
10. Sigo aquí el análisis crítico que Giddens (1982: cap. 12) realiza a la argumentación de Marshall. Complementariamente, tomo en cuenta las observaciones de Hirschman (1991) sobre el mismo tema.
11. Es importante puntualizar que, tal como lo señala Giddens (1982: 170), Marshall no entiende que las desigualdades de clase serían disueltas mediante el avance de los derechos de ciudadanía y que, por lo tanto, están equivocados aquellos que, invocando su análisis, sostienen que la evolución de los derechos ciudadanos lleva a la disolución de los conflictos de clases o, incluso, de las propias clases sociales.
12. Sintéticamente, para Marshall el siglo XVIII correspondió a la lucha por la ciudadanía civil, el siglo XIX se caracterizó por la lucha por los derechos políticos, y el siglo XX queda marcado por la lucha por la extensión de los derechos económicos y sociales. Esta extensión fue tanto horizontal como vertical: más grupos y más esferas del ámbito económico y social.
13. En Barbeito y Lo Vuolo (1992 y 1993), y en Lo Vuolo (1993b) analizamos estos particulares procesos que caracterizan el desarrollo del Estado de Bienestar argentino.
14. Hirschman (1991) ubica esta reacción en el contexto de un proceso evolutivo del tipo descrito por Marshall. En este caso, la reacción contra la ciudadanía social sólo afectaría ese componente de la ciudadanía plena.
15. A estas cuestiones me refiero en mi otro artículo incluido en este volumen.
16. El artículo de Claus Offe discute los condicionantes políticos del viejo consenso del Estado de Bienestar, como así también los presupuestos que requiere un nuevo consenso donde el ingreso ciudadano sea un elemento crucial del sistema de políticas públicas.
17. En su artículo, Laura Pautassi discute las discriminaciones que se generan en una sociedad donde un número importante de personas realizan trabajo no pago, y muy especialmente cómo el ingreso ciudadano modificaría las oportunidades de vida de las mujeres.
18. Este debate recuerda en muchos aspectos uno más general: el de prestaciones universales versus prestaciones focalizadas. En Lo Vuolo (1993a) argumento sobre la oportunidad y racionalidad de optar por prestaciones sociales universales para construir redes de seguridad social, en vez de la focalización típica de los Estados de Bienestar «residuales», tan de moda últimamente en América Latina.
19. En su artículo, Alberto Barbeito discute los detalles de la implementación operativa de un sistema integrado de ingreso ciudadano e impuesto

- a los ingresos, como así también otros aspectos «fiscales» de una propuesta como la del ingreso ciudadano.
20. Parker (1989: capítulo 10), discute la propuesta del impuesto negativo a los ingresos en relación con la del ingreso ciudadano.
 21. Van Parijs (1992: nota 4) recuerda que el impuesto negativo a los ingresos propuesto por Milton Friedman no sólo se consideraba a un nivel muy bajo, sino que también pretendía ser un instrumento de transición cuyo objetivo final era terminar con las instituciones del Estado de Bienestar. Por lo tanto, cuando en 1968 un grupo de economistas americanos, que Van Parijs identifica como de centro-izquierda (los Premios Nobel Galbraith, Tobin y Samuelson, entre otros), persuadieron a 1.200 colegas para firmar una demanda de inmediata introducción de un «sistema nacional de garantías de ingreso y suplementos», conforme a las líneas del impuesto negativo a los ingresos, Milton Friedman se negó a firmarlo por entender que la propuesta era muy generosa.
 22. Por ejemplo, para el caso inglés, cuyo Estado de Bienestar reconoce una amplia variedad de instituciones, Parker (1989) propone un esquema de integración parcial definido como un ingreso ciudadano insuficiente para vivir, combinado con algunas políticas de test de recursos y beneficios para la vivienda.
 23. En Atkinson (1995), estas cuestiones son analizadas desde la óptica que ofrece el actual estado de avance de la teoría de las finanzas públicas.
 24. En este aspecto, es particularmente importante el trabajo que realizan los investigadores del Family Budget Unit en Gran Bretaña. El propósito de esta unidad de investigación es realizar estudios y propuestas con respecto a los «presupuestos» de diferentes grupos familiares. Por ejemplo, Oldfield y Yu (1993) estiman cuál es el costo, en Gran Bretaña, de mantener niños/as de diferentes edades y para distintos grupos familiares.
 25. Parker (1989: 17) señala una paradoja de las políticas asistenciales focalizadas que han sido implementadas por los sectores conservadores ingleses. «El efecto acumulativo (...) de subsidio tras subsidio para las familias separadas ha sido el de debilitar a la familia tradicional (...) La ruptura matrimonial y el matrimonio de hecho son subsidiados a expensas de la familia tradicional (...) Decir esto no significa sugerir que las familias monoparentales no necesitan ayuda, o que la ley de matrimonio está de alguna forma errada, sino como recordatorio que cualquier forma de tratamiento preferencial tiende a crear su propia demanda».
 26. En su trabajo, Philippe Van Parijs argumenta que el ingreso ciudadano sería un instrumento clave para hacer efectiva la ética de la *equidad*. Esta ética, identificada con el modelo que denomina *paineano*, superaría y podría incluir algunas instituciones de los dos modelos anteriores: la ética del aseguramiento (propia del modelo bismarckiano) y la ética de la solidaridad (propia del modelo beveridgeano). Por su parte, Roberto Gargarella realiza en su artículo una crítica al ingreso ciudadano desde otras concepciones de justicia.
 27. En su artículo, Félix Ovejero Lucas se ocupa de discutir los presupuestos necesarios para que un proyecto emancipatorio se haga efectivo, y la medida en que el ingreso ciudadano cumple con esos requisitos.

28. Van Parijs y Van der Veen (1987) argumentan que la justificación del socialismo como vía al comunismo se sostiene sobre dos imperativos fundamentales: 1) es necesario fomentar el altruismo, liberando al hombre del egoísmo propio del sistema capitalista; 2) es necesario el máximo de productividad, superando la escasez, y esto sólo puede obtenerse mediante la propiedad colectiva de los medios de producción. Para los autores, el comunismo –tal como lo definen– no necesita del altruismo, y la sociedad capitalista ha demostrado tener capacidad para generar un fuerte desarrollo productivo.

El Revenue Minimun D'Insertion francés

El Revenue Minimun D'Insertion (RMI) está vigente en Francia desde 1988 y consiste en la garantía de un ingreso mínimo. Su acceso está condicionado por un test de recursos [*means test*] y por la aceptación de un contrato de "inserción" mediante el cual las personas se comprometen a seguir las acciones que las autoridades dispongan con vistas a favorecer sus posibilidades de "inserción" social y laboral.

El "contrato de inserción" determina en forma explícita las responsabilidades mutuas, y es firmado por ambas partes. La "inserción" implica compromisos de actividad comunitaria y participación en las acciones sugeridas para la capacitación y el entrenamiento. En este aspecto de la gestión el sistema opera descentralizadamente, sobre la base de Comités Locales y Departamentales, aunque los pagos son efectuados siempre por el gobierno central.

El acceso al régimen del RMI está limitado a los mayores de 25 años, salvo que tengan personas a cargo (hijos, padres o cualquier otro miembro familiar), o que estén esperando familia. Los extranjeros pueden ser beneficiarios siempre que tengan residencia legal. La determinación de la edad mínima se justifica por la existencia de otros programas de apoyo financiero para jóvenes (por ejemplo educacionales), y para evitar el abandono prematuro del contexto familiar.

El nivel de RMI lo determina el gobierno central, en función de las estimaciones sobre presupuestos familiares realizadas por el Institute National de la Estatistique et des Etudes Economiques (INSEE) y se ajusta semestralmente según las variaciones de los precios. El monto fijado en 1988 fue de Fr 2000 para el solicitante individual. El primer dependiente directo podía solicitar hasta Fr 1000, y cada dependiente

adicional Fr 600. A comienzos de 1993, el valor básico individual y el del primer dependiente habían aumentado 12,6%, mientras que el de los dependientes adicionales alcanzaba a Fr 901. Los recursos para el RMI provienen del producido general de impuestos, y operan a través de los denominados "fondos de solidaridad" [*fonds de solidarité*].

El RMI es un beneficio residual, puesto que cubre la diferencia entre el mínimo legal y el ingreso neto disponible de la persona o familia que lo solicita. Para el cálculo se deducen del mínimo legal otros beneficios sociales eventualmente percibidos, como asignaciones familiares, subsidios habitacionales, subsidios de empleo, o esquemas de entrenamiento.

Los ingresos provenientes del trabajo personal se deducen aplicando ciertas proporciones para que las tasas marginales no lleguen al 100% y no actúen como desestímulo a la obtención de empleo remunerado. Por ejemplo, en 1993, hasta Fr 773 mensuales (35% del RMI de una persona sola) no estaba sujeto a ninguna deducción. A partir de este umbral, el descuento se realizaba a una tasa marginal del 60%. El pago mensual promedio era de Fr. 1836 (US\$ 326 aproximadamente) y cerca de la mitad de beneficiarios percibían un valor comprendido entre Fr 1500 y 2000.

En los primeros tres años de implementación, cerca de 1 millón de familias se habían beneficiado con el RMI (algo más de 2 millones de personas). De las 600 mil personas que se encontraban percibiendo beneficios a fines de 1991, alrededor de 58% eran solicitantes individuales, sin hijos (36% hombres y 22% mujeres), 21% eran familias de padres solos, 5% parejas con niños, y 16% parejas sin hijos. El bajo número de parejas con niños que solicitan el RMI se atribuye a la existencia de otros esquemas de asistencia a los ingresos familiares, de la misma forma que el escaso número de personas de elevada edad (los mayores de 65 años representan menos del 4%) se vincula con la vigencia de la pensión mínima garantizada [*minimum de vieillesse*].

Las prestaciones contributivas por desempleo en países seleccionados de Europa

	ALEMANIA	ESPAÑA	FRANCIA	HOLANDA	GRAN BRETAÑA
1. NOMBRE DE LA PRESTACIÓN	Arbeitslosengeld	Prestación por desempleo, nivel contributivo	Allocation de base (AB); Allocation de fin de droits (AFD)	Werkloosheids Uitkering (WW)	Unemployment Benefit (UB)
2. FINANCIACIÓN	Cuotas de empleadores (3,15%) y asalariados (3,15%), subvenciones públicas para cubrir el déficit	Cuotas de empleadores (5,2% + 0,4% destinado al Fondo de Garantía Social) y asalariados (1,1%)	Cuotas de empleadores (4,51%) y asalariados (2,33% + 0,5%)	Cuotas de empleadores (1,44%) y asalariados (1,04%); variación según la industria con un tope	Cuotas progresivas de empleadores y asalariados al Fondo del seguro nacional
3. CONDICIONES DE ACCESO	Al menos 360 días de cotización durante los últimos 3 años	6 meses de cotización en los últimos 4 años	Según la edad y la duración del período cotizado; mínimo para AFD, al menos 6 meses de cotización	Al menos 26 semanas de empleo durante los 12 meses anteriores al desempleo	Dentro de los 2 últimos años, cuotas durante al menos 50 veces el tope mínimo de ingresos semanales
4. NIVEL DE LA PRESTACIÓN	68% del salario neto con un tope	80% del salario mínimo obligatorio, no sujeto a impuestos con un tope equivalente al 170%	AB: 40% del salario + suma global. AFD: cuantía fija, sujeto a impuestos	Hasta el 70% del salario, sujeto a impuestos	Cuantía fija + complemento por adultos dependientes, sujeta a impuestos
5. DURACIÓN Y DINÁMICA DE LA PRESTACIÓN	156 a 832 días según el período cotizado y la edad (6 días a la semana)	3 a 24 meses según el período cotizado; decreciente (60% el segundo año)	AB: 3 a 45 meses decreciente. AFD: 6 a 27 meses, ambos según la edad y el período cotizado	6 meses a 5 años según la antigüedad y la edad; 70% del salario mínimo durante otro año	1 año

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, *El empleo en Europa*, Bruselas, 1993.

Los esquemas generales de rentas mínimas en países seleccionados de Europa

	BÉLGICA	ALEMANIA	FRANCIA	HOLANDA	GRAN BRETAÑA
Año de creación	1974	1961	1988	1963	1948
Nombre	Minimex	Sozialhilfe	RMI	Sociale Bijstaad	Income Support
CONDICIONES DE ACCESO					
1. Nacionalidad	-Nacionales -Refugiados	-Nacionales -Ciudadano UE -Refugiados políticos -Determinados extranjeros	-Nacionales -Extranjeros con permiso de residencia	-Nacionales -Refugiados -Ciudadanos UE -Residentes legales	-Nacionales -Ciudadanos UE -Ciudadanos de países con acuerdos bilaterales
2. Residencia	Residentes en el país	Residentes en el país	Residentes en el país	Residentes en el país	Residentes en el país
3. Edad	18 años (excepto casados o personas solas con hijos)	Sin condición de edad	25 años (excepto personas con hijos a cargo)	18 años (excepto en el caso de abandono del domicilio paterno)	En general 18 años
4. Disponibilidad para trabajar	Prueba de disponibilidad	Prueba de disponibilidad	Disponibilidad para actividades laborales y de inserción	Prueba de disponibilidad	Prueba de disponibilidad
DURACIÓN					
	Ilimitada	Ilimitada	Entre 3 meses y 1 año con posibilidad de renovación	Ilimitada	Ilimitada

DERECHOS ASOCIADOS

NIVEL DE LA PRESTACIÓN					
	-Asistencia médica -Cobertura de costos de calefacción y adecuación de la vivienda	-Asistencia médica -Subsidios para la vivienda	-Asistencia médica -Ayudas eventuales para la vivienda	-Asistencia médica -Subsidios para la vivienda	
1. Método de determinación	La cifra de referencia es el ingreso garantizado de la vejez	Se determina en función de estimaciones sobre presupuestos familiares	Se calcula a partir del salario mínimo neto	El gobierno determina su nivel	
2. Actualización	-Crecimiento anual fijado por decreto -Ajuste automático del 2% cuando el IPC llega a ese nivel	Ajuste anual al comienzo del segundo semestre equivalente al incremento del IPC	Doble ajuste anual según el incremento del IPC	Doble ajuste anual según el incremento medio de los salarios de convenio	Ajuste anual según el incremento del IPC restando los costos de vivienda
3. Ámbito espacial	No existen diferencias regionales	Cada Lándar fija el nivel de la prestación	No existen diferencias regionales	No existen diferencias regionales	No existen diferencias regionales
4. Unidad de cálculo	Los cónyuges (o la persona que comparte la vivienda) o la persona que vive sola	Solicitante y cónyuge	Solicitante y cónyuge (o persona que convive) más personas a su cargo	Solicitante y persona que convive	Familia
5. Monto aproximado (en US\$)	PS= 341,5 PSH= 455,4 P2H= 622,3 MIH= 516,2	PS= 229,2 PSH= 411,5 P2H= 709,2 MIH= 377,6	PS= 241,5 PSH= 362,3 P2H= 506,9 MIH= 362,3	PS= 403,8 PSH= 576,9 P2H= 695,3 MIH= 562,3	PS= 200,0 PSH= 313,8 P2H= 526,9 MIH= 334,6

Referencias: PS: Persona sola; PSH: Pareja sin hijos; P2H: Pareja con dos hijos; MIH: Familia monoparental con un hijo; IPC: Índice de precios al consumidor.
Fuente: AYALA CÁNON, L., *Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas*, 1994.

PRIMERA PARTE

MÁS ALLÁ DE LA SOLIDARIDAD. LOS FUNDAMENTOS ÉTICOS DEL ESTADO DE BIENESTAR Y DE SU SUPERACIÓN*

Philippe Van Parijs

Una asignación o prestación universal (ingreso incondicional pagado a cada ciudadano) no podrá instituirse si no se percibe ampliamente como justa, equitativa y éticamente aceptable. Ahora bien, son pocas las posibilidades de que sea percibida de ese modo, si las consideraciones éticas sobre las cuales se evalúa esta propuesta son las que se encuentran implícitas en la justificación del Estado de Bienestar [*Etat-providence*] en sus formas presentes, aun aquellas más generosas. Una prestación de este tipo no tiene posibilidades serias de aparecer como legítima si no existe una concepción ética que supere, completamente, los registros del seguro [*assurance*] y de la solidaridad [*solidarité*], y que resulte plausible a la reflexión. ¿En qué consiste esta concepción? ¿En qué se diferencia de las concepciones éticas que confieren legitimidad a las formas existentes del Estado de Bienestar? ¿Qué configuración o diseño del sistema de transferencias sociales se justifican a partir de ella?

1. Los tres modelos del Estado de Bienestar

Para exponer adecuadamente la cuestión de los fundamentos éticos del Estado de Bienestar es crucial introducir, desde el comienzo, una distinción entre tres tipos ideales, tres modelos del Estado de Bienestar, cuya articulación provee la columna vertebral de este artículo. En el modelo que llamo “bismarckiano” [*bismarckien*], los trabajadores renuncian, obligatoriamente, a una parte de sus remuneraciones presentes, para constituir un fondo que se utilizará para cubrir –cuando tengan necesidad– los gas-

tos de la atención de su salud, para suministrarles un ingreso cuando no puedan trabajar, ya sea porque pasaran cierta edad, tuvieran un accidente, enfermedad o se vieran afectados por desempleo involuntario. Por su parte, en el modelo que llamo “beveridgeano” [*beveridgeén*], todos los titulares de ingresos primarios (del trabajo o del capital) renuncian, obligatoriamente, a una parte de sus ingresos para constituir un fondo que suministrará a todos los miembros de la sociedad un nivel mínimo de recursos, incluida la prima de un seguro de salud, ya sea porque no son capaces de atender ese mínimo por sus propios medios (en razón, por ejemplo, de su edad, incapacidad, accidente, enfermedad) o por la imposibilidad de encontrar un empleo cuya remuneración le resulte suficiente. Finalmente, en el modelo que llamo “paineano” [*paineén*], todos los titulares de ingresos renuncian, obligatoriamente, a una parte de ellos, para constituir un fondo que sirva para pagar incondicionalmente un ingreso uniforme a todos los miembros de la sociedad.

Ninguno de los Estado de Bienestar (*Sozialstaat, Welfare State*) o sistemas de transferencias sociales que actualmente existen, responde en forma pura a alguno de estos tres modelos. No obstante, los nombres con que los he denominado se justifican por los estrechos vínculos que existen entre el primer modelo (bismarckiano) y la orientación central del sistema de seguros sociales que comenzó a regir en la Prusia de Bismarck¹; entre el segundo modelo (beveridgeano) y la red de seguridad garantizada a todo ciudadano mediante el sistema de seguridad social puesto en vigencia en Gran Bretaña después de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia del célebre estudio de la comisión presidida por William Beveridge²; y entre el tercer modelo y la propuesta de asignación incondicional a cada ciudadano presentado en 1796 al Directorio [*Directoire*] por Thomas Paine en una memoria titulada *La justicia agraria* [*La justice agraire*]³. Que esos modelos estén asociados al canciller conservador alemán, al político liberal británico, y al ideólogo radical de las revoluciones americana y francesa, no implica que dichos personajes puedan reivindicar su paternidad exclusiva, ni tampoco que hayan sido los únicos partidarios de su implantación (las proposiciones de la comisión Beveridge, por ejemplo, contienen componentes relevantes del modelo bismarckiano y paineano). No obstante, la conexión histórica es lo suficientemente estrecha como para justificar la elección de las denominaciones adoptadas.

Sin embargo, lo que nos interesa aquí no es la historia de estos modelos, ya sea en las ideas o en los hechos, sino su justificación, sus fundamentos éticos⁴. Para ese propósito, discutiré estos fundamentos ligando dos temas: el seguro y la equidad, por intermedio de un tercero, la solidaridad⁵. Mi tesis se resume en la correspondencia que deseo establecer entre estos tres temas y los tres modelos del Estado de Bienestar que acabo de presentar, ya que los temas del seguro, la solidaridad y la equidad designan, respectivamente, los fundamentos éticos de los modelos bismarckiano, beveridgeano y paineano.

Más adelante diré por qué esta correspondencia interesa desde el punto de vista del porvenir del Estado de Bienestar. Pero debe estar claro desde el principio que la señalada correspondencia no puede pretender ningún interés –ni validez alguna– si los tres conceptos de seguro, solidaridad y equidad no están debidamente especificados. En efecto, ¿no es evidente que todo sistema de seguro instaure una “solidaridad” entre afortunado y desafortunado? Y, así como el pasaje del modelo bismarckiano al beveridgeano está a menudo caracterizado como el tránsito del simple seguro a la “solidaridad” (Euzéby, 1991: 110-111), la necesidad de pasar al tercer modelo es, asimismo, presentada a veces como una exigencia de “repensar la solidaridad” (Bresson y Guitton, 1991). En consecuencia, la “solidaridad” parece estar en todas partes, así como una rápida mirada desde el lado del “seguro” y de la “equidad” arrojaría resultados análogos. Para que mi tesis se sostenga, o al menos sea inteligible, es crucial asignar al seguro, a la solidaridad y a la equidad, contornos bien precisos que permitan dar a las transferencias sociales fundamentos y, en consecuencia, configuraciones radicalmente diferentes.

2. Bismarck o el seguro

Partamos de la noción de seguro. Quien dice seguro dice asegurado, asegurador y riesgo. El riesgo designa un evento (por ejemplo un robo, una enfermedad, la pérdida de un empleo) cuya ocurrencia no es deseada a los ojos del interesado y, a la vez, es incierta, en el sentido de que la probabilidad subjetiva de ocurrencia está estrictamente comprendida entre 0 y 1. El contrato de seguro relaciona a un asegurado –que paga regularmente una prima al asegurador– con un asegurador que, en caso de sinies-

tro o de hacerse efectivo un riesgo, paga una indemnización al asegurado. El riesgo puede concernir a sucesos muy diferentes, que pueden o no ser reparados mediante la indemnización, que pueden o no conducir a una pérdida del ingreso, y que pueden o no, en el caso de que afecten al ingreso, ser indeseables en razón de la sola pérdida del mismo. Una enfermedad grave, por ejemplo, no es solamente indeseable a causa de la pérdida del ingreso que ocasiona, sino también por la necesidad de tratamientos costosos que acarrea y por los disgustos no pecuniarios que están asociados a ella. Me concentraré en un riesgo en particular: la pérdida o disminución de los ingresos, debido a que es un riesgo que, sin ser exclusivo, es central en el Estado de Bienestar. Este cubre también otros riesgos, como es el caso de las necesidades engendradas por la invalidez, la enfermedad, el embarazo, el hecho de tener cargas de familia. Pero no es necesario hacerlos intervenir en el análisis para mostrar la esencia y la justificación del primer modelo.

¿Por qué deseamos asegurarnos contra la pérdida de ingresos? Fundamentalmente debido a la aversión al riesgo por parte del asegurado, la cual le hace preferir una opción que implique una menor esperanza matemática [*espérance mathématique*] de ingresos (es decir, un promedio menor de ingresos obtenido en los diversos estados posibles, ponderados por su probabilidad de obtención), pero que a la vez implique un ingreso más elevado si se vuelve efectiva la peor hipótesis, frente a otra opción que sea mejor en términos de esperanza matemática pero peor en caso de producirse un infortunio⁶. Por lo tanto, el asegurado está dispuesto a pagar para garantizarse ingresos más seguros, y es muy probable que encuentre un asegurador que acepte asegurarlo a cambio del pago de una prima, porque este último —se trate de una persona privada, sociedad comercial, mutual o de una institución de derecho público— es capaz de protegerse de los golpes del azar, ya que puede distribuir los riesgos comunes en una población más o menos numerosa.

Este simple mecanismo del seguro nos permite comprender por qué, en cada período considerado, puede haber transferencias considerables desde ciertas personas con ingresos más elevados hacia otras con menores ingresos, sin que exista para dicho acto ninguna motivación generosa, sin ningún llamado a la solidaridad o a la equidad, en el sentido de que implica algún tipo de altruismo. Estas transferencias son lo que los economistas llaman mejoras paretianas, es decir, operaciones que mejoran la

suerte de todos o, al menos, la suerte de algunos, sin deteriorar la de cualquier otro. Y, sin embargo, son transferencias netas que reducen los ingresos de algunos para aumentar los ingresos de otros. Aquí existe una paradoja, que es factible de aclarar rápidamente, desde el momento en que percibimos que esas transferencias no constituyen sino la implicancia *ex-post*, por un período determinado, de la elección adoptada *ex-ante* por parte de los asegurados, quienes, persiguiendo su interés personal, se unieron por un contrato de seguro⁷.

Pero esto todavía no es una justificación, ni siquiera una explicación del *Estado de Bienestar* o de la seguridad social, entendidos como sistemas de seguros obligatorios para todos, o al menos para los trabajadores asalariados. ¿Por qué hacer obligatorio lo que de todas maneras está en el interés personal de cada uno? ¿Por qué hay necesidad de obligar si, en el modelo puro, no está en juego ninguna inquietud de solidaridad o de equidad redistributiva? En esto hay diversas razones, cuyo efecto acumulado es decisivo. En primer lugar, existen *costos de transacción*: es administrativamente menos costoso tener un sistema estandarizado, automático, que una libre elección entre una multiplicidad de regímenes. En consecuencia, en condiciones en que los montos de las primas y de las indemnizaciones correspondientes no sean muy elevadas y que estén relacionadas con los ingresos, cada uno de los asegurados obligatoriamente, sin molestias y a un mínimo costo administrativo, tiene disponible un contrato de seguro más ventajoso que el que hubiera podido elegir libremente. Un segundo conjunto de razones se relaciona con las *externalidades* positivas que son atribuidas a la protección contra la disminución de los ingresos y, en particular, al seguro contra el desempleo. Por ejemplo, en ciertas condiciones, el seguro obligatorio tiene la ventaja de amortiguar los ciclos de recesión, sosteniendo la demanda de preservar la integridad física y psíquica de los trabajadores y de su familia durante los períodos de desocupación, de disminuir la resistencia de los trabajadores a las racionalizaciones, y de facilitar así el ajuste de la economía a los cambios que afectan la demanda, los recursos o la tecnología.

Cuando consideraciones de este tipo se agregan a la motivación general del seguro, vemos bosquejarse una primera justificación del Estado de Bienestar: un sistema de seguros sociales de carácter obligatorio que efectúa descuentos y transferencias, pero que no necesita más justificación que el interés personal de los cotizantes. Se trata de cotizaciones obligatorias, pero la obli-

gación no es sino un artificio, un instrumento para alcanzar más eficazmente, por las razones previamente mencionadas, los objetivos de cada uno⁸. No es necesario invocar la solidaridad sino aquella que emerge como consecuencia de un contrato que no tiene otra motivación que el interés personal. Tampoco es necesario invocar la equidad, más allá de aquella que consiste en aplicar imparcialmente los términos de un contrato que mejora, *ex-ante*, la situación del asegurado.

Notemos inmediatamente dos trazos cruciales del modelo así justificado. En primer lugar, no hay compensación posible para una invalidez que tendríamos desde el inicio y que nos impediría cotizar o, más generalmente, para una desventaja derivada de un equipamiento genético o de un origen social menos favorable que implique primas, y, en consecuencia, indemnizaciones menores. En otros términos, en este modelo hay lugar para transferencias *ex-post*, pero no para transferencias *ex-ante*. En segundo lugar, las personas que perciban una indemnización deben poder probar que, a pesar de su esfuerzo sincero por conservar o buscar empleo, no tienen ingresos por el trabajo; esto es, no por elección sino en razón, por ejemplo, de su edad, de un accidente, de una enfermedad o del infortunio. En efecto, una condición de este tipo es necesaria para proteger el sistema contra una *casualidad moral* [*hasard moral*] excesiva, es decir, un aumento insostenible de la frecuencia del “siniestro” (de la circunstancia que da lugar a la indemnización) en razón del impacto que tiene el anticipo de la reparación sobre el propio comportamiento del sujeto⁹.

3. Beveridge o la solidaridad

El primer modelo de Estado de Bienestar, bismarckiano, cuya justificación se satisface con la noción de seguro, posee las dos características señaladas: no existe transferencia *ex-ante*, ni tampoco transferencia sin voluntad de trabajar. El segundo modelo, beveridgeano, conserva el segundo rasgo, pero sobrepasa el primero: da lugar a transferencias *ex-ante*. Por lo tanto, la justificación no puede ser puramente aseguradora: se vuelve esencial recurrir a una noción de solidaridad más fuerte que aquella que consiste en pagar simplemente las primas durante los períodos en que no se retira ningún beneficio del seguro, para poder garantizar el derecho a un beneficio durante los (eventuales) períodos en que el riesgo se hace efectivo.

Esta noción más fuerte de solidaridad también puede presentarse cómodamente a partir de la noción de “seguro”, pero en este caso como un seguro *bajo velo de ignorancia* del tipo propuesto por Ronald Dworkin (1981) en un célebre artículo donde precisa lo que para él sería una versión más defendible del ideal igualitario. El problema que este dispositivo trata de resolver es el de la desigualdad de recursos internos, la injusticia contenida en el hecho de que algunos tienen la suerte de ser talentosos, otros la mala suerte de ser discapacitados. Como esos recursos internos (generalmente) no son transferibles de una persona a otra, no se puede, estrictamente hablando, igualarlos, sino sólo asegurar compensaciones mediante recursos externos. ¿Cómo determinar el nivel justo de esas compensaciones? Para Dworkin, precisamente mediante un hipotético procedimiento de “seguro bajo velo de ignorancia”. Tomemos el caso de “discapacitados comunes” (ceguera, sordera, etc.). Supongamos una situación en la que sabemos los proyectos que tenemos para nuestra existencia, en la que conocemos también la distribución estadística de la incapacidad en la población, pero en la que ignoramos si nosotros mismos sufriremos o no de esa discapacidad. Dada esa situación, preguntémosnos ahora por cuánto desearíamos asegurarnos contra la presencia de esa discapacidad, entendiendo que nuestro deseo de obtener una compensación elevada en caso de realización del riesgo será atemperado por el deseo de no pagar una prima demasiado elevada. Según Dworkin, el grado de precisión, coherencia y convergencia de esas hipotéticas alternativas es suficiente para que de ese modo podamos determinar, a través de este procedimiento de seguro bajo velo de ignorancia, el nivel aproximado de las compensaciones que son debidas a diversas categorías de personas discapacitadas.

Por supuesto, aun cuando tales compensaciones hayan sido dadas, los recursos internos no estarán totalmente igualados, ya que nada podría hacerse para compensar la ausencia de talentos específicos, como el hecho de estar dotado para el fútbol o la contabilidad. Dworkin estima que el seguro bajo velo de ignorancia, que acaba de introducirse a la discusión, es inadecuado para corregir, en caso de que hubiera lugar, las desigualdades ligadas a tales diferencias. Esto es así porque nuestras ambiciones, nuestros proyectos, están elaborados por nuestros talentos, y no tendría sentido pedirnos que consideremos nuestros proyectos haciendo abstracción de ellos. En ese caso, sugiere introducir un dispositivo de seguro bajo un velo más tenue, que nos autorice

a tomar en cuenta nuestros proyectos y talentos, pero que a la vez nos exija que ignoremos los ingresos que el mercado asigna a dichos talentos.

Por razones que desarrollo en otro lugar, esta solución que Dworkin propone al problema de las desigualdades de talentos, resulta poco satisfactoria. En particular, no responde a su propia inquietud de no remunerar los “gustos dispendiosos”, en tanto llega a legitimar transferencias desiguales a personas que pueden ser idénticas en cuanto a sus recursos internos, pero diferentes en cuanto a sus preferencias. Por eso, personalmente prefiero un criterio de “diversidad no dominada” [*diversité non dominée*] o de “no-envidia potencial” [*non-envie potentielle*], inspirado en una sugerencia de Bruce Ackerman¹⁰. Pero poco importa aquí esta preferencia, puesto que este último criterio converge con el doble criterio de Dworkin para justificar, por una parte, una indemnización específica para lo que habitualmente se califica como discapacidad y, por otra parte, un ingreso mínimo garantizado bajo la forma de una transferencia entregada a todos los que, a pesar de sus esfuerzos, no pueden alcanzar un nivel de recursos reconocido por todos como requisito para vivir decentemente. Ambas variantes fundan, entonces, un derecho a un ingreso mínimo que no requiere haber cotizado en el pasado, del tipo del que instituye el “*national assistance*” británico (1948), el “*bijstand*” holandés (1965), el “*minimex*” belga (1975), el “*revenu minimum d’insertion*” francés (1988), etc. Pero, además, ambas variantes se prestan sin gran dificultad para la justificación del segundo modelo (beveridgeano), como es el caso de las subsidios para discapacitados, los umbrales inferiores (en lo referente a indemnizaciones) y los techos superiores (en lo referente a cotizaciones) incorporados en los sistemas de pensiones o de subsidios por desocupación y, sobre todo, la cobertura uniforme de todos los asegurados otorgada por los sistemas de seguro contra enfermedad e invalidez, cualquiera sea la categoría de riesgo a la cual pertenecen y el nivel de cotizaciones pagadas.

En todos estos casos, claramente se hace lugar a transferencias *ex-ante* y no sólo *ex-post*, a la vez que la justificación de tales transferencias remite a una noción de solidaridad que explicita elegantemente el dispositivo del seguro bajo velo de ignorancia. En efecto, esta alternativa es una manera de imponer mentalmente la imparcialidad a individuos que ya no se supone que persiguen exclusivamente su interés personal, y también de garantizar que los individuos se preocupen por la suerte de los de-

más como por la suya propia. Las instituciones que emergen de tal dispositivo de seguro bajo velo de ignorancia, como es el caso del ingreso mínimo garantizado, son entonces instituciones que reposan sobre una base ética mucho más exigente que el simple seguro. Precisamente porque toman en cuenta los intereses de todos, lo cual constituye la solidaridad en un sentido fuerte, la solidaridad con aquellos a los que la suerte natural o social ha ubicado desde el principio en situaciones menos favorables que la nuestra.

Toda la historia del Estado de Bienestar (o casi toda), puede ser leída como la historia de la lucha entre esos dos principios: por una parte, un principio de seguro simple, que es una solidaridad débil (reducible al interés personal) entre afortunados y desafortunados *ex-post* y, por otra parte, un principio de solidaridad fuerte (que va necesariamente más allá del interés personal) entre afortunados y desafortunados *ex-ante*¹¹. Esta lucha ha sido –y aún lo es– compleja y confusa, porque no proviene de una división clara y neta entre los que, por una parte, ganan con la solidaridad, y los que, por otra parte, pierden con ella y tienen, en consecuencia, interés en separarse o en torcer el sistema en un sentido puramente de seguro. ¿Por qué? Porque el Estado de Bienestar integra una madeja a veces difícil de desentrañar de prestaciones diversas, aprovechadas en forma desigual por las distintas categorías.

Así, por ejemplo, una categoría social cuyas probabilidades de vida son mayores, está más interesada en la solidaridad del seguro de vejez, pero, si tiene actividades laborales menos peligrosas, pretende o soporta menos la solidaridad de los seguros contra accidentes de trabajo. Si bien la historia del Estado de Bienestar puede ser interpretada en su conjunto como una progresión secular hacia más solidaridad, esta progresión no puede, por lo tanto, ser comprendida simplemente como una influencia cada vez más grande de las exigencias éticas de solidaridad, en detrimento de la lógica egoísta del simple seguro. Esta progresión secular es el resultado de una interacción compleja entre la fuerza retórica del ideal de solidaridad, tanto más grande por ejemplo cuanto más categorías diversas de trabajadores se encuentran en la misma organización, y la coalición de intereses de categorías confrontadas en un conjunto complejo e interdependiente de prestaciones sociales¹².

Resumamos. En el Estado de Bienestar, tal como lo conocemos, hay por una parte un componente bismarckiano, puramente

de seguro, que puede justificarse sobre bases éticas poco exigentes. Considerado su aspecto obligatorio, el sistema de seguros sociales que contiene este componente constituye una mejora “paretiana”, una institución de la cual cada uno se aprovecha *ex-ante*, y que no necesita otra base ética que aquella con la que había decidido contentarse el *New Welfare Economics*, es decir, la vulgar normativa de los economistas condensada en la fórmula: “una medida es buena desde el momento en que algunos se benefician sin que nadie padezca”¹³. Por otra parte, en el Estado de Bienestar también hay un componente “beveridgeano”, que no es puramente de “aseguramiento”, pero que exige una base ética más ambiciosa. Esta base ética consiste en afirmar como buena toda medida que nos acerque a la póliza de seguro a la cual adheriríamos detrás de un velo de ignorancia que nos esconde nuestras ventajas y desventajas *ex-ante*. Esto es lo que he llamado solidaridad en el sentido fuerte, es decir, lo que nos conduce a ayudar a otros cuando no pueden desenvolverse solos a pesar de sus esfuerzos, aunque no sean nuestros pares. En otras palabras, tanto a los que no se encuentran en la misma categoría actuarial que nosotros, como a los que desde el principio están en desventaja, porque ellos tienen una probabilidad más grande de estar en dificultad y/o de no tener los medios para hacerle frente.

Desde esta perspectiva, la apuesta de los años por venir parece consistir, para los que adhieren a esta base ética más exigente, en impulsar al Estado de Bienestar por el camino de una solidaridad más grande –sin ignorar por ello que la función de seguro puro representa un beneficio para cada contribuyente– y esto debe hacerse en dos dimensiones: por un lado, esforzándose por incluir más y mejor, en el marco del Estado de Bienestar, a personas poco o nada protegidas dentro del territorio nacional y, al mismo tiempo, empeñándose por construir un sistema de solidaridad que vaya más allá de las fronteras nacionales, por ejemplo, en la vía que se bosqueja, laboriosamente, en la Carta Social europea¹⁴.

4. Paine o la equidad

Tanto si lo encontramos sombrío como estimulante, lo cierto es que, bajo una forma estilizada y segura, ahí estaba el marco mental que dominaba explícitamente la reflexión europea sobre

los fundamentos éticos del Estado de Bienestar, cuando en el transcurso del último decenio hizo irrupción —y a veces escándalo— una idea cuya sencillez desarma, seduce y amenaza: la idea de dar a cada miembro de la sociedad un ingreso completamente incondicional. Es lo que en holandés, alemán e inglés habitualmente se denomina como ingreso básico, lo que en italiano o en las lenguas escandinavas se llama generalmente renta o salario de ciudadanía, y lo que en francés he propuesto designar *prestación universal [allocation universelle]*¹⁵.

No hay dudas de que se trata de un modelo distinto del Estado de Bienestar, desde el momento en que percibimos que el modelo de la prestación universal tiene en común con el segundo modelo (beveridgeano) el no exigir del beneficiario transferencias que haya (suficientemente) cotizado, pero que difiere radicalmente tanto del primero (bismarkiano) como del segundo, en que no restringe las transferencias a los que están necesitados y no llegan a arreglarse por sus propios medios. “¿¡Qué!? —han dicho muchos, y seguramente se dirán ustedes— ¿Se trataría de distribuir un ingreso no sólo a personas bastante ricas como para no sufrir necesidades, sino también a personas que no tienen ingresos pero que podrían obtenerlos fácilmente, y a un nivel suficiente, si tan sólo lo intentaran? Si es eso lo que está propuesto, la cuestión ética está rápidamente resuelta. Pues, ¿cómo imaginar que pudiera justificarse esta igual medida en nombre de la ética, de la equidad? Los que se preocupan por la equidad —¿no es acaso evidente?— deben tener cuidado de reservar las transferencias del Estado de Bienestar a los que las necesitan y las merecen, que es exactamente lo que exige la solidaridad en el sentido presentado más arriba. Deben excluir a los ricos y a los holgazanes, a quienes, por el contrario, la prestación universal se dirige tanto como a los otros”.

Lo que me propongo ahora es mostrar, aunque sea en forma elíptica, que la idea de una prestación universal no es —éticamente hablando— tan absurda como aparece en la discusión anterior, pero que, no obstante, requiere una justificación ética radicalmente diferente de la que presenté bajo el nombre de solidaridad. No podré más que bosquejar el argumento, porque es complejo o, en todo caso, más de lo que imaginaba al comenzar la reflexión hace algunos años sobre esta idea aparentemente muy simple. No haré entonces aquí más que dar la intuición que sustenta el argumento, sin ofrecer un cierto número de matices y reservas contra las objeciones, a las cuales me refiero en otros trabajos¹⁶. Sin embar-

go, espero decir lo suficiente como para que se comprenda la naturaleza de esta posible tercera justificación ética de transferencias sociales sustanciales y de sus relaciones con las dos primeras.

Imaginen una situación muy sencilla en la que unos naufragos llegan a una isla deshabitada que oculta recursos naturales y productos dejados por una población hoy desaparecida. ¿Cómo los distribuyen de una manera equitativa, si hacen abstracción – para mayor simplicidad– de las diferencias entre los talentos personales de los naufragos? Uno podría imaginar, primeramente, en dar a cada naufrago una parte idéntica de los recursos de la isla. Pero en general esto es físicamente imposible y, de todas maneras, no sería muy inteligente. Si algunos prefieren las bananas y otros las frambuesas, ¿por qué dar a todos la misma cantidad de plantas de frambuesas y plantas de bananas? Es más razonable, y no menos conforme con lo que la equidad exige, decir a cada uno: “He aquí cierto número (igual para todos) de vales [*tickets*] que ustedes pueden usar para adquirir la propiedad de una parte de los recursos de la isla en el transcurso de una subasta pública, que no será clausurada hasta que todos los recursos hayan sido concedidos (o al menos todos aquellos que es oportuno que lo sean) y que todos los vales hayan sido utilizados”.

Una distribución equitativa, en la situación ficticia descrita por esta parábola, consistiría entonces en acordar a cada uno un poder de compra igual para que sea utilizado en un mercado competitivo. En todo caso, esto es lo que propone, por ejemplo, Ronald Dworkin en su artículo de 1981, antes de introducir, para tratar el caso de los talentos desiguales, la idea de seguro bajo velo de ignorancia, cuestión que fue tratada previamente. Es también lo que sugirió mucho antes que él, y utilizando una parábola semejante, Francois Huet (1853), pensador político francés del siglo pasado, quien se había asignado como tarea reconciliar cristianismo y socialismo. Y es también la concepción de justicia que sustenta la primera propuesta de una forma de prestación universal, la propuesta hecha por Thomas Paine (1796), de gravar la renta de tierras o haciendas, y distribuir el total incondicionalmente bajo la forma de una asignación a destajo atribuida a cada adulto, y una pensión anual uniforme a toda persona que hubiera alcanzado los cincuenta años.

En el caso de nuestra parábola ficticia, no veo qué objeción sería podría hacerse al criterio de equidad propuesto, si lo matizamos concediendo que puede ser del interés de todos el sustraer

ciertos recursos a la apropiación privada y, por ejemplo, considerar bienes de uso colectivo al aire puro, los ríos, el mar, las playas, los caminos. En cierta manera, se trataría de una prestación universal en naturaleza, adicionándose a la prestación universal en especie que da acceso a los bienes susceptibles de apropiación privada. He aquí una concepción de la equidad que es altamente plausible en la situación de nuestra parábola. Pero no es una concepción trivial pues, por ejemplo, tiene como consecuencia que los naufragos pueden muy bien, con su prestación universal igual, alcanzar niveles de bienestar muy desiguales. Por ejemplo, si hay sobre la isla muchas plantas de bananas y pocas de frambuesas y si, además, hay mucha gente que gusta de las frambuesas en vez de las bananas, los aficionados a las bananas podrán alcanzar un nivel de bienestar netamente superior al que puedan alcanzar los aficionados a las frambuesas. Esto es así porque los que prefieren bananas tienen la oportunidad de evaluar recursos naturales poco envidiables y, por lo tanto, de adquirir lo que les gusta con el mismo poder de compra que los otros. Sin embargo, esta situación es equitativa en la medida en que sería injusto castigar al que tiene gustos que son fáciles de satisfacer por el hecho de tratarse de bienes que los demás no quieren.

Si nos sostenemos sobre este ejemplo exótico, parecería que estamos a mil leguas de las duras realidades que caracterizan al Estado de Bienestar, y si una prestación universal (o una dotación uniforme) puede constituir una modalidad adecuada de distribución en esta situación tan simple, esto no significa que por analogía se derive el modelo de Estado de Bienestar que la equidad recomienda para nuestra sociedad real. Por el contrario, voy a esforzarme en mostrar que, si admitimos la interpretación de la equidad de la parábola de los naufragos, una prestación universal sustancial es igualmente equitativa en el contexto de nuestras sociedades reales de hoy en día. Pero de una situación a la otra no hay un solo paso. Hay cuatro pasos, que ahora les propongo hacer conmigo.

5. De la parábola a la realidad: producción, herencia, polución, desocupación

El *primer* paso es el más sencillo. Consiste simplemente en eliminar una hipótesis implícita en la parábola: el supuesto de que

los recursos consisten sólo en bienes de consumo, que la economía considerada es una economía de intercambio puro, sin producción. Si nuestra pequeña economía es una economía de producción, no sólo de intercambio y consumo, la equidad parecería consistir en dar a cada uno una parte igual del valor de los recursos *iniciales* (no del valor de los recursos finales); pero este valor estará ahora afectado por los usos productivos que cada uno haga de los diferentes recursos. En este nuevo contexto, la parte igual del valor de los recursos iniciales puede ser, por supuesto, gastada en comprar bienes directamente encontrados al arribar a la isla, pero también en comprar bienes producidos por la aplicación del trabajo de otros náufragos a algunos de los recursos hallados inicialmente. A partir de ese momento, es más conveniente representar la prestación universal como un ingreso uniforme pagado a cada uno en un determinado período y que se corresponde con la renta (ingreso) competitiva que generan los recursos iniciales durante este período.

El *segundo* paso consiste en introducir el tiempo en otro sentido, para lo cual se elimina la hipótesis original que supone que hay una sola generación, o que las generaciones no se reproducen. Ahora bien, la igualdad de los recursos externos consiste en igualar lo que nos es dado. Hasta aquí se trataba de lo que nosotros encontrábamos en la isla. Pero, si hay una sucesión de generaciones que cohabitan, mucho de lo que recibimos nos es dado por miembros de las generaciones precedentes o de la nuestra (incluso de la que nos sigue). A partir de ese momento, la forma que debe tomar el financiamiento equitativo de la prestación universal, a primera vista y en este contexto, es un impuesto del 100% a la herencia y a las donaciones, así como una redistribución igualitaria entre todos del producto de esas imposiciones. Pero esta alternativa enseguida levanta muchas objeciones, entre las cuales menciono sólo dos.

En primer lugar, un impuesto del 100% corre el riesgo de desalentar sensiblemente el ahorro y la preservación del patrimonio. Es probable entonces que, con un impuesto inferior –bastante inferior al 100%– puedan darse, incluso, más recursos al que tiene menos; es decir, al que no tiene otra cosa que no sea la prestación universal, mientras que con un impuesto del 100% sólo se podrían igualar totalmente las dotaciones de recursos externos. La respuesta a esta objeción es muy simple: en vez de elegir el impuesto que iguala los recursos, elijamos el que maximice el rendimiento del impuesto y, por lo tanto, el nivel de la prestación

universal, considerando al mismo tiempo el impacto sobre los comportamientos de la anticipación plena de la tributación. La equidad, en efecto, no debe entenderse necesariamente a la manera de un igualitarismo simplista. Ella puede ocuparse del efecto (debidamente anticipado) del modo de distribución del monto a distribuir, sin por ello negarse a sí misma: es lo que permite la adopción de un criterio de “*maximin*”, de maximización de la dotación mínima de los recursos externos¹⁷. Segunda objeción: el nivel de la prestación universal que puede alcanzarse así, es extremadamente débil. En Francia, la riqueza total que se transfiere por herencias y donaciones es, según datos oficiales, inferior al 3% del PNB. Aun en el caso de que aplicáramos una tributación del 100% y sin evasión, el nivel de prestación universal sería sólo un pequeño porcentaje de la renta media. Y para maximizar en forma duradera el rendimiento, tomando en cuenta los efectos dinámicos, sin dudas sería necesario contentarse con mucho menos. Para aclarar las ideas, el nivel actual de imposición sobre las sucesiones en Francia permitiría financiar sólo una prestación universal de algunas decenas de francos por mes¹⁸.

Es aquí cuando interviene el *tercer* paso, que consiste en percibir que en nuestras sociedades, que están amenazadas económicamente, de hecho existe una analogía más directa con la parábola de la isla. Cualquiera sea su dimensión exacta, el recalentamiento de la atmósfera y la reducción de la capa de ozono ponen espectacularmente en evidencia la rareza de un tipo de recurso externo cuya distribución equitativa no está asegurada por una distribución perfectamente igual de todas las donaciones y las herencias. El hecho de contaminar más que otro, ya sea directamente por el consumo o indirectamente a través de la producción de objetos que se consumen, significa apoderarse de una parte superior de recursos sobre los cuales todos tenemos derechos por igual. Para seguir más de cerca la analogía con la isla, podríamos imaginar que determinamos la cantidad total de los diferentes tipos de polución que no impliquen un deterioro de la suerte de las generaciones futuras y que, en vez de permitir, como sucede actualmente, a los más voraces perpetrar gratuitamente la mayor parte de la polución, atribuimos a todos un derecho negociable a una parte igual de esta polución.

Desde el momento en que se fija un techo, el recurso (ambiental) en cuestión deja de estar disponible en abundancia, y el valor de ese derecho negociable –así como el valor del derecho negociable a una parte igual de los recursos de la isla– se vuelve

estrictamente positivo, y tanto más elevado cuanto mayor es la “demanda de polución” que se deriva del estado de los gustos y de las tecnologías. Si la traducción institucional concreta del derecho negociable a una parte igual de los bienes materiales encontrados en la isla llega –como era nuestro segundo paso– a justificar el financiamiento de una prestación universal por la tasación óptima de las donaciones y herencias, la traducción institucional del derecho negociable a una parte igual de la polución llega –es el tercer paso– a legitimar el financiamiento de una prestación universal por “impuestos ecológicos” al nivel requerido para reducir la polución a un nivel sostenible.

No es éste el lugar para especular sobre el monto exacto del valor de una prestación que podría estar justificada de este modo, ni tampoco para discutir la cuestión de si, por no poder operar a escala de la humanidad entera, es posible y legítimo sacar las conclusiones de este razonamiento en una escala más restringida. Pero la fuerza ética que este tercer paso otorga al argumento me parece tan apremiante como la de los dos primeros, a la vez que la agudeza creciente de los problemas ecológicos vuelve desde ese momento cada vez más inadmisibles que ciertas capas de la población –y ciertas regiones del planeta– se apropien gratuitamente de una fracción desproporcionada de aquello sobre lo que todos tienen el mismo derecho, en vez de pagar un justo precio para constituir un fondo a repartir entre todos por igual. Hay buenas razones para creer que el monto de la prestación universal así justificado sería netamente más elevado que el nivel máximo que es factible financiar en forma duradera por el impuesto sobre las donaciones y herencias¹⁹.

Finalmente, llego al *cuarto* paso, que consiste en ensanchar aún más –y en forma masiva– la clase de los recursos externos que están muy desigualmente repartidos y cuya equidad exige que el valor esté distribuido de modo igualitario entre todos. El punto de partida reside en observar que en nuestras sociedades, fuertemente organizadas y tecnificadas, una buena parte de lo que nos es dado lo es *bajo la forma de empleos* (puestos de trabajo). En nuestras sociedades, en efecto, los empleos constituyen recursos raros (escasos), en un sentido análogo a los recursos disponibles en la isla de la parábola. Esta rareza se manifiesta de manera más evidente en el hecho de que, por razones complejas y fundamentales, en nuestras economías existe una importante desocupación involuntaria. Pero esta escasez también se manifiesta en el hecho de que el grado de atracción de los empleos

existentes es muy diferente –ya sea por los ingresos desiguales que remuneran, por las perspectivas de promoción que les competen o sus características intrínsecas–, de tal forma que algunos preferirían, antes que su propio empleo, aquel ocupado por otros y del que están excluidos por el hecho de no poseer talentos ad-hoc, o por cualquier otra razón. Esta escasez de empleos (al nivel agregado o para las categorías de empleos que son más atractivos) también puede expresarse diciendo que existen *rentas de empleo* –rentas más masivas que las que aparecen bajo la forma de herencia– que están actualmente apropiadas de manera muy desigual por aquellos que tienen un empleo.

El cambio de percepción –el *Gestalt switch*– que requiere este cuarto paso, nos hace pasar de una imagen del empleo típico a otra. El empleo típico no es más un trabajo que tiene como contrapartida un salario sólo suficiente para permitir al trabajador permanecer en estado de funcionamiento, teniendo en cuenta el esfuerzo demandado y, en consecuencia, ya es poco susceptible de suscitar la envidia de aquellos a quienes se les aseguran los medios para subsistir sin empleo. Por el contrario, el empleo llega a ser un privilegio, que ciertamente requiere el cumplimiento de algunas tareas, pero que como contrapartida obtiene numerosas ventajas directas e indirectas, en medio de gente que subsiste sin empleo y que apetece los puestos de trabajo de los ocupados. Más allá de una labor, cada empleo es una especie de canilla con caudal más o menos fuerte, y que está fijada sobre la riqueza que permite engendrar nuestro patrimonio material, tecnológico, organizativo. La distribución que de ello resulta no es más justa de lo que sería una distribución espontánea de los recursos de la isla. También aquí, el valor de los privilegios debe ser estimado y distribuido en forma igualitaria (o de acuerdo a un criterio de maximin) entre todos. Desde esta óptica, una prestación universal financiada al nivel máximo sostenible no solamente de las donaciones y herencias sino también por un impuesto sobre los empleos (y, más ampliamente, de todos los ingresos comunes) es legítima en virtud de una simple extensión del criterio de equidad que, en la parábola de los naufragos, parece extremadamente plausible. Mi tesis es que, si este criterio es adecuado en la situación ficticia de la cual hemos partido, al tomar en cuenta la realidad del modo de funcionamiento de nuestras economías, el mismo criterio nos fuerza a obtener la conclusión radical que acabo de indicar: la legitimidad de una prestación universal al nivel máximo que sea posible de financiar en forma sostenida y duradera mediante

la tributación sobre las donaciones y sucesiones, la polución y los ingresos de los agentes económicos.

6. ¿Qué Estado de Bienestar para el tercer milenio?

El argumento del que acabo de bosquejar los cuatro eslabones principales ofrece el armazón de lo que, a mis ojos, es la única justificación ética coherente del tercer modelo de “Estado de Bienestar”, asociado a la figura de Thomas Paine y a la instauración de una prestación universal sustancial. Junto a esta justificación ética hay otras, más pragmáticas, que no carecen de fuerza y pertinencia. Algunos, por ejemplo, ponen el acento sobre la contribución potencial de un ingreso incondicional a un funcionamiento flexible del mercado laboral, y así a la eficiencia en un sentido estrictamente económico, mientras que otros ven en él la manera menos mala, en condiciones de información imperfecta, de perseguir el ideal de solidaridad en el sentido indicado más arriba²⁰. No obstante, una argumentación directamente ética es particularmente importante, por una parte –vuelvo a ello– porque las resistencias encontradas por la propuesta de una prestación universal son, al menos, tanto morales como económicas y, por otra parte, porque tal justificación pone en evidencia la particularidad del modelo paineano. En efecto, en este tercer modelo ya no se trata de transferir desde los más afortunados a los desafortunados porque aquéllos podrían un día encontrarse en la misma situación que estos últimos (justificación aseguradora), ni tampoco porque los afortunados hubieran podido encontrarse en la misma situación (justificación en términos de solidaridad o de seguro bajo velo de ignorancia). No, las “transferencias” están aquí requeridas por el simple cuidado de dar a cada uno una parte igual de nuestro patrimonio común en el más amplio sentido (justificación en términos de equidad). La prestación universal máxima sostenible no hace sino distribuir tanto como sea posible entre todos, un patrimonio que tiende espontáneamente a ser monopolizado –muy desigualmente– por los que están mejor o más ávidos de aprovecharlo.

La distinción entre los tres modelos institucionales del Estado de Bienestar y entre los tres fundamentos normativos que les corresponden, es a mis ojos esencial para comprender el nudo

ético de los debates sobre el Estado de Bienestar y su futuro. Pero nada se opone –al contrario, todo invita– a que combinemos esos tres modelos en las instituciones del Estado de Bienestar. Así, la adhesión al ideal de solidaridad jamás impidió incorporar al Estado de Bienestar instituciones puramente aseguradoras que no tienen otra motivación que el interés personal de los que allí participan. De la misma manera, la inquietud de asegurar a todos una participación equitativa en nuestro patrimonio común no impide ni hacer lugar a la motivación aseguradora ni, sobre todo, dar su parte a la solidaridad. La equidad que ha sido tratada en este tercer modelo concierne a la distribución equitativa de los recursos externos, y una concepción coherente e integrada de la justicia requiere que también sea adecuadamente tenido en cuenta el cuidado de la equiparación de los recursos internos.

¿Cómo articular esas dos dimensiones? Mi propia posición –que considero, por razones que sería muy largo de explicitar aquí, como la forma más adecuada de combinar los imperativos de igual respeto de las diversas concepciones de la buena vida y de igual cuidado con respecto a los intereses de todos– consiste en adoptar una interpretación relativamente débil de la señalada equiparación de los recursos internos –que es la diversidad no dominada– pero a la que le atribuyo una prioridad –asentada “débilmente”– acerca de la igualación de los recursos externos²¹. En otros términos, se trata de maximizar (de manera sostenible) el nivel de la prestación universal, pero sujeto a la restricción de una exigencia de solidaridad (entendida como diversidad no dominada). Esta restricción de solidaridad impone que todos puedan subsistir (aunque fuera merced a transferencias condicionadas en forma múltiple) y que al mismo tiempo las personas discapacitadas se beneficien con transferencias específicas (más allá de su prestación universal). Tal formulación tiene como consecuencia, entre otras, que el nivel legítimo de la prestación universal sea nulo en una sociedad que no asegura la subsistencia de todos sus miembros por cualquier medio que sea. Esta derivación indica con suficiencia el alto grado en que la legitimidad de la emergencia del tercer modelo del Estado de Bienestar depende de la porción del planeta que consideremos.

Más que profundizar aquí la delicada cuestión así presentada, quisiera terminar volviendo brevemente sobre la pertinencia de consideraciones éticas, a veces muy abstractas, del tipo de las que presenté para el debate político sobre el futuro del Estado de Bienestar. Lo que traté de explicar a lo largo de este artículo es

cómo la introducción de una prestación universal, lejos de ser inmoral o injusta, está, por el contrario, directamente implicada en circunstancias históricas bien determinadas, por un imperativo de equidad muy plausible, pero fundamentalmente distinto de la justificación del seguro y del llamado a la solidaridad que sustentan el Estado de Bienestar en sus formas presentes. El hecho de poder recurrir a una concepción coherente de la justicia, consciente de las objeciones que le son hechas y preparada para responder a ellas, le otorga un triunfo que puede revelarse decisivo, una propuesta a la que han llegado personas muy diferentes por razones aparentemente dispares –lucha más eficaz contra la pobreza, respeto de la dignidad de los más desposeídos, simplificación de la política social, reforma de la política agrícola común, lucha contra la desocupación, promoción de las cooperativas y de la esfera autónoma, etc.–. Lo que la argumentación ética, sumariamente presentada aquí, pretende suministrar en forma explícita, articulada y coherente es, fundamentalmente, la razón por la cual quienes están dispuestos a hacer la propuesta se sienten legitimados para defenderla.

Referencias bibliográficas

- ACKERMAN, B. (1980), *Social Justice in the Liberal State*. New Haven & London, Yale University Press.
- BALDWIN, P. (1990), *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State*. Cambridge y New York, Cambridge University Press.
- BOURGEOIS, L. (1896), *Solidarité*. París, Armand Colin.
- BRESSON, Y. y Guitton, H. (1991), *Repenser la solidarité*. París, Editions Universitaires.
- BRESSON, Y. (1994), *Le partage du temps et des revenus*. París, Economica.
- DWORKIN, R. (1981), “What is equality?, Part II. Equality of Resources”, *Philosophy and Public Affairs*, 10: 283-345.
- EUZEBY, C. (1991), *La Revenu minimum garanti*. París, La Découverte.
- EUZEBY, C. (1993), “Du revenu minimum d’insertion au revenu d’existence”, en *Futuribles*. París, nro. 177, junio: 41-53.
- EWALD, F. (1986), *L’Etat providence*. París, Grasset.

- FERRY, J. y Van Parijs, P. (1993), "Solidarité: pourquoi pas l'allocation universelle?", *Le Monde des Débats*, 8 mai.
- FERRY, J. (1995), *L'Allocation universelle. Pour un revenu de citoyenneté*. París, Le Cerf.
- GANTELET, G. y Maréchal, J., eds. (1992), *Garantir le revenu. Une des solutions à l'exclusion*. París, Transversales.
- GENET, M. y Van Parijs, P. (1992), "Eurogrant", *BIRG Bulletin*. Londres, 15: 4-7.
- GOODIN, R. (1992), "Toward a minimally presumptuous social welfare policy", en Van Parijs, P. (comp.), *Arguing for Basic Income*. Londres, Verso, 195-214.
- HUET, F. (1853), *La règne social du christianisme*. París, Firmin Didot y Bruxellas, Decq.
- KOLM, S. (1985), *Le Contrat social libéral*. París, PUF.
- LAURENT, A. (1991), *Solidaire, si je le veux*. París, Les Belles Lettres.
- LINDSTEDT, G. et al. (1988), "Un salario social mínimo (garantizado) para todos", en *Zona Abierta*, 46/47: 1-174, Madrid.
- MARTIN, G. (1992), "L'évolution du concepts de risque en droit au cours du XXe siècle", *Cahiers de l'Ecole des Sciences philosophiques et religieuses*, 11: 11-34, Bruselas.
- MARTINEZ, F. (1991), *Una vía capitalista al comunismo: el salario social garantizado*. Madrid, Fundación de Investigaciones Marxistas.
- PAINE, T. (1974): "Agrarian Justice" (1796), en Foner P. (comp.), *The Life and Major Writings of Thomas Paine*. Secaucus, New Jersey, Citadel Press, 605-623.
- SPICKER, P. (1991), "Solidarity", en Room, G (comp.), *Towards a European Welfare State*. SAUS, 17-37, Bristol.
- STANDING, G. (1992), "The need for a new social consensus", en Van Parijs, P. (comp.), *Arguing for Basic Income*. Londres, Verso, 47-60.
- VAN PARIJS, P. (1991), *Qu'est-ce qu' une société juste?*, París, Le Seuil, Traducción castellana: *¿Qué es una sociedad justa?* Barcelona, Ariel, 1993.
- VAN PARIJS, P. (comp.) (1992), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*. Londres, Verso.
- VAN PARIJS, P. (1993), *Marxism Recycled*. Cambridge, Cambridge University Press.
- VAN PARIJS, P. y Genet, M. (1994), "Allocation universelle et plein emploi: l'inéluctable alliance", en *Reflets et perspectives de la vie économique*, Bruselas.

- VAN PARIJS, P. (1995a), *Real Freedom for All. What (if Anything) can Justify Capitalism?* Oxford, Oxford University Press.
- VAN PARIJS, P. (1995b), *Sauver la solidarité*. París, Le Cerf.
- WALTER, T. (1989), *Basic Income. Freedom from Poverty, Freedom to Work*. Londres, Marion Boyars.

Notas

- *. Este artículo fue publicado originalmente en francés como “Au delà de la solidarité. Les fondements éthiques de l’Etat-providence et de son dépassement” (*Futuribles*, Revista mensual, nro. 184, febrero de 1994: 5-29). Está basado en las conferencias dictadas por el autor en un ciclo sobre “El riesgo”, organizado por la Escuela de Ciencias Filosóficas y Religiosas de la Facultad Universitaria de Saint-Louis (Bruselas, 4 de diciembre 1991) y en la apertura del 4to Congreso de Basic Income European Network (París, 18 de septiembre de 1992). Versiones anteriores a la publicación original se encuentran en los *Cahiers de l’Ecole des sciences philosophiques et religieuses* (Bruselas), *Partage* (París) y *Alternatives wallonnes* (Charleroi). Esta traducción se publica gracias a la expresa autorización del autor, y fue realizada por Mario Paganini y revisada por Rubén Lo Vuolo y Manuel Toscano Méndez. A sugerencia del propio autor, en el texto se utiliza el término “Estado de Bienestar” como traducción de *Etat-providence*, admitiendo que en nuestra región se utiliza más frecuentemente esta denominación. Se entiende que el autor comprende bajo la denominación de *Etat-providence* diversos regímenes de transferencias sociales, o transferencias fiscales con fines considerados propios de una política social. En el texto, el autor asimila la idea de *Etat-providence* con los conceptos de *Sozialstaat* (Estado Social alemán) y de *Welfare State* (Estado de Bienestar anglosajón). (Nota del traductor y del compilador).
1. En 1862, después de la guerra francoprusiana que logró unir a todos los estados alemanes bajo la dirección de Prusia, Otto Von Bismarck (1815-1898) fue nombrado, por el rey de Prusia, presidente del Consejo de Ministros. A Bismarck se le atribuye la institucionalización de los primeros esquemas de «seguros sociales». Estos esquemas tienden a limitar su cobertura a la población asalariada y a algunos de sus dependientes, se financian principalmente por impuestos sobre el salario (aportes y contribuciones) que pagan empleados y empleadores, otorgan beneficios que –al menos parcialmente– están vinculados con el nivel de impuestos pagados. Estos esquemas suelen organizarse en diferentes programas para cada uno de los riesgos que son pasibles de «asegurarse». (N. del comp.).
 2. En 1905, William Henry Beveridge (1879-1963) participó como investigador auxiliar en la Royal Commission on the Poor Laws, desde donde surge el Minority Report (base del futuro esquema conocido como la «seguridad social»). En 1941 fue nombrado presidente del Comité

Interministerial de Seguridad Social y Servicios Aliados, cuyas conclusiones constituyen un documento ampliamente difundido como Beveridge Report que, en gran medida, contribuyó al triunfo laborista de 1945. La expresión «seguridad social» fue difundida oficialmente a partir de la Social Security Act sancionada en 1935 durante la presidencia de Roosevelt en EEUU. El objetivo último del esquema de la seguridad social es cubrir a toda la población contra las contingencias sociales, independientemente de su capacidad de pago. Las prestaciones se financian con diversos recursos, los beneficios son más homogéneos, y la administración del sistema es más centralizada que en el caso del seguro social. (N. del comp.).

3. Thomas Paine (1737-1809), de origen inglés, es conocido por su trabajo *El sentido común* (1776), realizado durante su residencia en América del Norte, en el cual glosaba la causa de la independencia de las colonias. De regreso en Inglaterra, publicó *Los Derechos del Hombre* (1791-92), por el cual tuvo que exiliarse en Francia donde fue miembro de la Convención Nacional. En otro trabajo, Van Parijs (1992) deja constancia de que la propuesta de Paine a la que hace referencia aquí, reproduce, en parte, una realizada previamente (1793) pero en forma menos detallada, por su amigo Condorcet. (N. del comp.).
4. La importancia de esta historia puede ser explorada en Ewald (1986).
5. Poco familiar en la lengua anglosajona (ver Spicker, 1991), el término «solidaridad» [*solidarité*] ha conocido una larga secuencia de ambigüedades populares en el dominio francoparlante. A fin del siglo pasado, por ejemplo, el fundador de la doctrina que se denomina, precisamente, «solidarismo» [*solidarisme*] hacía notar que: «hoy en día, la palabra solidaridad aparece a cada instante en los escritos y discursos políticos» (Bourgeois, 1986: 6). Sobre este punto, ver el instructivo cap. 1 de Laurent (1991).
6. En teoría de la probabilidad, se llama «esperanza matemática» (*mathematical expectation*) a una de las características de las distribuciones de probabilidad. La esperanza matemática se define como el promedio ponderado de los diferentes valores que puede asumir una variable (en este caso los ingresos), donde las ponderaciones vienen dadas por sus respectivas probabilidades de ocurrencia. (N. del comp.).
7. Los conceptos *ex-ante* y *ex-post* son muy difundidos en el lenguaje económico. El primero designa el nivel planeado, deseado o buscado de alguna actividad, mientras que el segundo nombra el nivel efectivamente verificado luego de que dicha actividad se completó. Por extensión, también se utilizan esos conceptos para designar comportamientos, y no sólo niveles de variables de cantidad. (N. del comp.).
8. El Estado de Bienestar así concebido (y contenido) constituye un aspecto no problemático del «contrato social liberal», plenamente respetuoso de la libertad individual en el sentido de Kolm (1985).
9. El «hasard» es lo fortuito, lo azaroso, lo impredecible, lo inexplicable, lo accidental, etc. Podríamos resumirlo en el siniestro, que supone la falta de voluntad o intención del afectado. Para los habituados al lenguaje de la seguridad social, el concepto resulta asimilable al de «contingencia social». Ahora bien, ¿es posible comprender una contingencia

moral? Si moral quiere decir «espíritu», «mentalidad», «ánimo», es decir, lo distinto al cuerpo, lo que está fuera de las leyes físicas o las leyes de la naturaleza, pero que está sujeto a la decisión y voluntad, el significado sería la contingencia social que ocurre por intención. Aunque esta voluntariedad sería contradictoria con la noción de «contingente», la intención del autor sería la de destacar que el hecho de estar asegurado predispone para provocar voluntariamente siniestros que den lugar a indemnizaciones. Como todos aportan a un fondo común de seguro, quienes aumentan intencionalmente su frecuencia de siniestros perjudican «moralmente» a quienes no desarrollan esa conducta. (N. del T.). Ver también la nota sobre «moral hazard» en el artículo de Claus Offe. (N. del comp.).

10. Ver Ackerman (1980) y Van Parijs (1995a: cap. 3).
11. Esos dos principios corresponden respectivamente a lo que Martin (1992: 28-29) llama riesgo asegurable y riesgo social.
12. Para un detallado análisis histórico de la evolución de los Estados-Providencias europeos desde esta perspectiva, ver Baldwin (1990).
13. El término *Welfare Economics* (Economía del Bienestar) se utiliza genéricamente para denominar a ciertos aspectos normativos de la teoría económica. Sobre la base de ciertos juicios de valor, pretende demostrar que un sistema de arreglos institucionales A es preferible a otro B. La escuela dominante es la inspirada en los trabajos de Wilfredo Pareto (1848-1923), la cual suele denominarse *New Welfare Economics* (Nueva Economía del Bienestar). Esta escuela refuta los trabajos de Arthur Pigou (1877-1959) inspirados en la idea de que la utilidad puede ser medida en forma cardinal e interpersonal; en sus trabajos, Pigou justifica una transferencia de ingresos de ricos a pobres argumentando que, dado que el ingreso total no caería y que la utilidad marginal es una función decreciente del ingreso, esta transferencia aumentaría el ingreso total. Por el contrario, el *New Welfare Economics* propone el criterio conocido como el «óptimo de Pareto», que define una situación donde los recursos y el producto final de su uso están asignados en tal forma que nadie puede mejorar su situación sin empeorar la de otro. Una «mejora paretiana» es, entonces, una reasignación de recursos que mejore la situación de alguno sin empeorar la de otro y, por lo tanto, sólo en este hipotético caso se justificarían las transferencias. (N. del comp.).
14. Eso implica, con mayor razón, que se lucha contra el dismantelamiento de solidaridades nacionales en solidaridades subnacionales. Ver Van Parijs (1995b).
15. Ver el número especial de la *Revue Nouvelle* (Bruselas) de abril de 1985 («L'Allocation universelle. Une idée pour vivre autrement»), para los inicios del debate en lengua francesa; Bresson y Guitton eds. (1991), Gantelet y Maréchal, eds. (1992), Ferry y Van Parijs (1993), Euzéby (1993), Bresson (1994) y Ferry (1995) para algunas contribuciones recientes en francés, Lindstedt et. al. (1988) y Martínez (1991) para dos libros colectivos en español. Walter (1989) provee una introducción muy accesible a la problemática y al debate internacional, mientras que Van Parijs, ed. (1992a) y Van Parijs (1995a), se concentra en

las cuestiones de principios promovidas por la propuesta. El boletín de información del Basic Income European Network (B.I.E.N.) anuncia y reseña las publicaciones y eventos en la materia.

16. Ver Van Parijs (1991: caps. 8-9; y 1993: caps. 8-10) y, sobre todo, Van Parijs (1995a).
17. El capítulo 7 de Van Parijs (1991) provee un resumen esquemático de los criterios de equidad propuestos por economistas, sociólogos y filósofos.
18. Cifras ilustrativas (1984) calculadas sobre la base de Notes Bleus del Ministerio de Economía, de Finanzas y de la Privatización (Francia), 307, 1986: 1-7.
19. Genet y Van Parijs (1992) exploran las consecuencias de una propuesta de prestaciones europeas de 100 écus por mes, financiadas por un impuesto uniforme a la energía, a un nivel que se corresponde, aproximadamente, con la estimación del costo ambiental de su utilización. Esta exploración es brevemente presentada y puesta en contexto en Van Parijs y Genet (1994). El «ECU» (European Currency Unit) es la moneda de cuenta de la Unión Europea y se compone de un promedio ponderado de las monedas de sus países miembros, los que deben respetar bandas limitadas de fluctuación de la tasa de cambio entre su moneda local y el ECU. En el año 1992, un ecu equivalía aproximadamente a 1,3 dólares estadounidenses. (N. del comp.).
20. Ver por ejemplo Standing (1992) para la primera posibilidad, y Goodin (1992) para la segunda.
21. Para más detalles, ver nuevamente Van Parijs (1995a: cap. 3).

UN DISEÑO NO PRODUCTIVISTA PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES*

Claus Offe

1. La semántica política del «bienestar» [*welfare*] y de la «seguridad social» [*social security*]

La misión básica del Estado de Bienestar moderno es garantizar legalmente la seguridad social (o el “bienestar”), mediante transferencias monetarias, servicios, infraestructura física, y políticas reguladoras en las áreas de salud, educación, vivienda, seguro social, asistencia social, protección laboral y asistencia a las familias.

La “seguridad” es un objetivo que de ningún modo está limitado al Estado de Bienestar [*Welfare State*]. La búsqueda de seguridad se remonta a la defensa filosófica del Estado liberal y del principio de limitar la acción estatal. En este caso, lo que había que asegurar mediante el principio liberal del “imperio de la ley” [*Rechtsstaat*], era el goce de la vida y de la propiedad. Esta seguridad debía ser salvaguardada mediante la *inacción* del Estado o su no interferencia.

En contraste, la seguridad social y el bienestar sólo pueden salvaguardarse mediante la acción estatal. El cambio es desde la *acción* estatal prohibida hacia la acción estatal exigida. Esta última acción toma la forma de institucionalización de *acciones legales positivas y títulos de derecho* [*entitlements*] otorgados a *categorías de personas* que pertenecen a ciertas *condiciones*, riesgos y contingencias, las cuales se reconocen como necesidades de regulación pública, transferencias o servicios. Si una persona pertenece a la categoría X y cumple con las condiciones a, b, c ... entonces él o ella tiene derecho a servicios y transferen-

cias P. Luego, la acción conjunta de esos tres componentes (categorías, condiciones y títulos de derecho) supone el establecimiento de los valores de la seguridad y del bienestar.

Una importante diferencia lógica entre el principio del Estado Liberal y el del Estado de Bienestar es la siguiente: mientras la inacción o el principio de la restricción [*restraint*] a la acción es siempre operativamente preciso, la acción o el principio del compromiso [*commitment*] de accionar plantea las cuestiones de “cuánto”, “qué tipo de acción en beneficio de qué categorías de personas” (y naturalmente, a expensas de quién) se requiere para alcanzar efectivamente los objetivos de seguridad y bienestar. Ninguno de estos interrogantes está establecido de manera sencilla e incuestionable. De aquí se deriva la naturaleza evasiva y oscura de la “seguridad social”, cuya semántica parece estar esencial y eternamente desafiada.

El hecho de que el Estado no pueda eliminar el problema simplemente ignorándolo y retornando a la agenda “liberal” de la “inacción”, es el resultado de algunas características básicas de la modernización económica, política y cultural. En primer lugar, una gran proporción de los individuos que se ven afectados por condiciones de necesidad o aflicción no pueden ser justificadamente culpados por esa condición, en tanto que parte de la misma, si bien cuestionable y difícil de determinar, debe y puede atribuirse siempre a factores que están más allá de su control. En segundo lugar, no existe un estandar moral universalmente válido conforme al cual pueda esperarse que los individuos afectados por los riesgos de inseguridad social, necesidades insatisfechas o pobreza, *accepten* esta condición en forma fatalista, como una carga que es impuesta sobre ellos, por ejemplo, por la voluntad de Dios. No sólo se han erosionado las bases religiosas de este tipo de aquiescencia; la riqueza económica que han acumulado las sociedades modernas, así como su evidente y amplia capacidad para ejercer control técnico y administrativo, vuelve altamente cuestionable el punto de vista que considera que las cosas deben aceptarse tal como son debido a que nada puede hacerse para cambiarlas¹. En tercer lugar, este punto de vista se torna indefendible no sólo en términos morales, sino incluso en términos estratégicos. En otras palabras, las condiciones individuales por las cuales no se satisfacen las necesidades no sólo se reconocen ampliamente como *causadas* por procesos fuera del control del individuo, sino que derivan también en *consecuencias* de índole colectiva a través de una variedad de externalidades

negativas (en un rango que va desde la diseminación de enfermedades contagiosas, hasta conflictos sociales desintegradores), que resultan de la condición de inseguridad individual y pobreza, todo lo cual afecta intereses y bienes colectivos.

Como consecuencia de estas tres características, los riesgos materiales y las inseguridades individuales típicas (que tienen que ver con las enfermedades, la incapacidad para encontrar o mantener trabajo, la incapacidad para trabajar debido a la pérdida de habilidades u oportunidades de empleo, la falta de vivienda a precio accesible, la falta de capacidad para atender las condiciones de maternidad y crianza de los niños, la pérdida del sostén familiar, y la destrucción de la vida y la propiedad que siguen a las guerras) deben ser provistos mediante arreglos *colectivos*. Esto significa que dicha provisión no debe realizarse mediante caridad voluntaria o mutualismo, sino a través de la única forma potente e inclusiva de la acción colectiva disponible en la sociedad moderna; esto es, la acción estatal basada en la ley formal y en la intervención administrativa y profesional con propósitos definidos (de Swaan, 1988).

La ineludible política de demandar y otorgar derechos se desarrolla a lo largo de tres dimensiones evolutivas (Alber, 1982): 1) crecimiento *sustantivo* en cuanto a categorías de riesgo y necesidad (por ejemplo, mantenimiento del ingreso, primero para los afectados por accidentes de trabajo, y sólo mucho después para los afectados por el desempleo); 2) sucesiva inclusión de más y más *grupos* (primero servidores públicos, trabajadores industriales o veteranos de guerra; finalmente, amas de casa); y 3) equiparación hacia arriba de los *niveles de beneficios*. Como consecuencia de la dinámica de la política democrática de masas, la competencia entre partidos políticos y las estrategias de los actores corporativos, cualquier estandar de “títulos de derecho” está sujeto a una potencial revisión y a un cambio cualitativo tanto en sentido ascendente como descendente.

Un tema relacionado, y que se presenta con similar persistencia en el conflicto social y político que se avecina acerca del significado operativo de la seguridad social y del bienestar, tiene que ver con la *oferta*, es decir, los recursos fiscales requeridos para cubrir las necesidades reconocidas. ¿Quién ha de cargar con los costos (mediante impuestos, contribuciones, precios o servicios “en especie”), y cuánto de estos costos podemos afrontar sin correr el riesgo de producir, inadvertidamente, más perjuicios que beneficios al conjunto de la economía o al tejido moral de la

sociedad? ¿Es realmente un “bien público” aquel para cuya producción “estamos” contribuyendo, o es una inmerecida ganancia privada de los beneficiarios de los programas de seguridad y asistencia social? ¿Paga cada uno, en los hechos, una justa parte, o existen oportunidades para concretar conductas típicas de los enganchados [*freeriding*] y del daño moral [*moral hazard*]?² ¿Son suficientemente eficientes los programas vigentes, o existen formas mejores y menos costosas para alcanzar los objetivos pretendidos? Estas y otras cuestiones relacionadas deben ser establecidas continuamente de manera razonable y convincente, a los efectos de constituir y mantener el necesario consenso en apoyo de los programas de política social. Debido a las ambigüedades y a la naturaleza cuestionable, tanto del lado de la demanda como de la oferta, o de los títulos de derechos y de las cargas, el significado operativo de la “seguridad social” y del nivel adecuado de la provisión de bienestar, siempre es un objetivo móvil.

Revisadas algunas de las razones por las cuales la política del Estado de Bienestar parece ser una materia esencial y eternamente controvertida –que afecta muchos de los intereses sociales y económicos de amplios y poderosos grupos en la sociedad– podemos interrogarnos por los motivos y las formas en que esta potencial fuente de conflicto y controversia está contenida en los hechos la mayor parte del tiempo en la mayoría de los Estados de Bienestar. Al menos en la superficie, los particulares arreglos sociales que caracterizan diversas experiencias nacionales de Estados de Bienestar parecen ser, a la luz de las anteriores observaciones, sorprendentemente estables por largos períodos. En algunos países, como Alemania, Austria y los países escandinavos, las reformas que se están produciendo actualmente son en general poco controvertidas, y están apoyadas a menudo por coaliciones bipartidarias. ¿De qué manera, al menos para esos países, es superada la vaguedad semántica –y de ahí la potencial explosividad política– de la noción de “seguridad social”? ¿Cómo, a pesar de estas fuerzas dinámicas que operan tanto del lado de la demanda como del lado de la oferta del Estado de Bienestar, se establece un apoyo político que es relativa y temporariamente válido? Estas preguntas deben ser respondidas, así como debe ser explicada la habitual calma relativa y la naturaleza libre de conflicto de la política social, con referencia a un número de ingredientes políticos, económicos, institucionales y morales que permiten la formación de consenso. Considerados en forma conjunta, estos ingredientes parecen trabajar de manera bastante

efectiva en la producción de puntos de vista relativamente estables y ampliamente compartidos con respecto a temas referidos a la distribución del bienestar y de su carga financiera.

Todo Estado de Bienestar debe operar sobre la base de una concepción social y políticamente convalidada con respecto a “cuánto es suficiente en las circunstancias dadas” –una definición que a su vez implica una noción de qué niveles de desigualdad, necesidad social e inseguridad, qué categorías de personas en condiciones de riesgo deben ser aceptadas, al menos por el momento, como contingencias “tolerables” y “soportables” que no requieren intervención– ya sea porque son consideradas “menores”, o porque se considera que los afectados por las mismas son capaces de afrontarlas dependiendo de sus propios recursos monetarios y sociales. La práctica del Estado de Bienestar está inmersa en un conjunto ampliamente compartido de supuestos de fondo, concernientes a una noción operacionalmente apropiada de justicia social que especifica los límites (sociales y sustantivos) hasta los cuales, pero no más allá de los cuales se reclaman arreglos públicos que mejoren la seguridad, y que especifica también quién ha de cargar con la responsabilidad de esta provisión.

El consenso que surja entre los diversos actores colectivos que tienen interés en las políticas sociales será un acuerdo con respecto a un conjunto de líneas de demarcación. Las mismas especifican, dentro de un espacio de programas y acciones potenciales, un subconjunto de “adecuada” (en oposición a “excesiva”) oferta de seguridad social. Una distinción paralela se establece entre casos “legítimos” e “ilegítimos” de necesidad y los correspondientes reclamos de provisión pública. Se traza una línea divisoria entre, por un lado, el universo de personas y condiciones que son el objeto apropiado de responsabilidades colectivas asignadas a través de políticas públicas y, por el otro, el resto de las contingencias que serán cubiertas por la responsabilidad individual y privada a través del mercado, la familia y otros arreglos³. Las únicas políticas que tienen probabilidad de volverse efectivas son aquellas que “tienen sentido” (esto es, que son ampliamente aceptadas como “plausibles”, “tolerables” o suficientemente “significativas”) en el contexto y bajo los criterios establecidos por las anteriores consideraciones, las que delimitarán así el “espacio de posibilidades” de las políticas sociales.

2. Determinantes e ingredientes del consenso respecto de la política social

¿Cómo aparecen los componentes negativos de esta teoría implícita de la justicia, esto es, los componentes que definen las categorías sociales *inmerecidas* y las clases *ilegítimas* de reclamos de provisión pública, o los niveles *excesivos* de la misma? Para aproximarme a una respuesta a esta cuestión tan compleja, seleccionaré cuatro factores hipotéticos que juegan el papel de ingredientes en la formación del consenso operativo del Estado de Bienestar y de las políticas sociales:

1. El primero de los factores que determinan el espacio de posibilidad de las políticas sociales es de una especie puramente normativa: consiste en el alcance del universalismo moral. Básicamente, existen dos umbrales que deben superarse si se quiere alcanzar un alto nivel de universalismo moral. El primer umbral es superado si dejamos de codificar a los miembros de las categorías sociales –y a las demandas que ellos pueden legítimamente realizar– de acuerdo a la lógica de “nosotros” y “ellos”. Morales universalistas requieren que nos abstraigamos de lo que la gente “es” (por ejemplo, masculino o femenino, nacional o extranjero, etc.) en la apreciación de la legitimidad de sus necesidades y reclamos. El segundo umbral requiere de una abstracción adicional con respecto a los patrones de conducta de lo que vemos a la gente *hacer* (por ejemplo, comportarse conforme a cierta noción de la “ética del trabajo” o a una “conducta normal de vida”). Las raíces del universalismo moral (o la carencia del mismo, esto es, la carencia de la buena voluntad de abstraerse de identidades y patrones de conducta) probablemente han de encontrarse dentro de las tradiciones políticas, históricas y religiosas que determinan el grado de inclusión del que es capaz la sociedad.
2. El segundo factor es cognoscitivo. Si niego la legitimidad de una categoría de demandas o demandantes, por implicación los remito a “otras formas” de afrontar sus necesidades. A su vez, esto implica que tales otras formas –como encontrar un trabajo, aprender las destrezas requeridas, depender de los ahorros personales de cada uno, depender de la ayuda de los miembros de la familia, parientes o amigos,

llevar una vida saludable— están, de hecho, disponibles para ellos y pueden ser por ellos afrontadas. Aprobar este tipo de juicios implica mucha sociología de la vida cotidiana, en la cual juegan un papel importante las percepciones acerca de los recursos y las oportunidades de vida [*life chances*] de la “gente ordinaria” actuando bajo “circunstancias normales”. Cuanto mayores son, en mi percepción, estos recursos y oportunidades (o más limitado mi acceso cognoscitivo a fragmentos de evidencia relevante en contrario), menos estaré dispuesto a conceder la legitimidad de las demandas y de los demandantes.

3. El tercer factor es estructural y está relacionado con intereses. Mi compromiso hacia las políticas sociales actuales o nuevas dependerá, entre otras cosas, de la probabilidad subjetiva que le asigne a la eventualidad de encontrarme yo mismo entre aquellos a quienes está destinada a servir la política social en cuestión. Podemos llamar a esto la consideración del “potencial de autoinclusión”. Supongamos que soy de mediana edad, de clase media, de sexo masculino, casado, saludable, entrenado, propietario de mi casa y empleado del sector privado. La implicación es que el hecho de estar en este tipo de posición aumentará el “esfuerzo moral” requerido para ver a través de un “grueso” velo de ignorancia aquello que se refiere a todas aquellas políticas sociales que están dirigidas a la juventud desempleada, los extranjeros, los ocupantes de los proyectos de vivienda pública, los trabajadores no calificados, los pobres, y así sucesivamente. Más aún, cuanto más especializadas se vuelven las políticas sociales en términos de categorías sociales y categorías de necesidades, más tienden a socavar aquella parte del apoyo público que se deriva del cálculo de probabilidad del interés propio de cada uno. Cuanto más individualizadas se vuelven las estructuras sociales, cuanto más difieren los modos de vida, y cuanto más fragmentados son los actores colectivos, menores son las razones para que los individuos se vean a sí mismos como pertenecientes a una determinada categoría social con una comunidad compartida de destinos y riesgos socio-económicos, y mayores razones tendrán los hacedores de la política social para “focalizar” programas en las siempre estrechas categorías sociales y categorías de necesidad.

4. El cuarto factor que juega un papel hipotético en la esperada formación del consenso acerca de la política social sigue una lógica funcional o “consecuencialista”. Aquí, la preocupación es con respecto a las consecuencias colectivas de la política social de segundo orden, indirectas y de largo plazo. La pregunta clave es la manera en que los programas individuales de política social afectan no sólo a los (potenciales) demandantes y a su actual situación de necesidad, por un lado, y a aquellos que cargan con los costos directos, por el otro lado, sino también cómo afectan a “cada uno de nosotros” como actores dentro de un sistema económico, político y social. Estas variables sistémicas –que a menudo se consideran afectadas, positiva o negativamente, por las políticas sociales– incluyen la tasa de participación en el mercado de trabajo, las variables demográficas –hasta la inmigración–, la tasa de crecimiento económico, la inflación, la deuda pública o el desempleo, los términos y los resultados de la competencia de partidos políticos, la ética del trabajo, el sistema educativo, el rol de las profesiones y de las burocracias públicas, y la viabilidad de los vínculos comunitarios, así como la fortaleza de la familia como institución.

El crecimiento y la difusión de la información de las Ciencias Sociales contribuyó en gran medida a sensibilizar al público en general, proveyéndolo de creencias ampliamente sostenidas (si bien controvertidas), como así también de opiniones con respecto a las repercusiones de largo plazo de las políticas sociales individuales y, en general, del Estado de Bienestar. La toma de conciencia de fenómenos económicos y sociales, clichés y paradojas, tal como son los casos de las consecuencias no pretendidas, las coaliciones explotadoras, la dinámica de las privaciones relativas, el dilema del prisionero, los daños morales, las expectativas crecientes, la selección negativa, los grupos profesionales auto-servidos, los burócratas que buscan la maximización presupuestaria y las crisis fiscales, parecen ser suficientemente comunes como para haberse transformado en parte de la realidad que es descrita y observada en esos términos.

Hasta aquí he apuntado cuatro tipos de consideraciones que contribuyen a la esperada formación del consenso acerca del significado operativo de la política social. No es necesario decir que este consenso y su robustez no es sólo un parámetro que limita

aquello que los “hacedores de política” [*policy-makers*] pueden hacer, sino también el objeto de la acción estratégica de élites políticas y de actores colectivos que dan forma y cambian el consenso. La interpretación de la realidad es, en sí misma, un proceso político en el cual toman parte no sólo los individuos sobre la base de su experiencia particular y orientación valorativa, sino también actores como son los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones, las iglesias y las profesiones.

3. Cambio estructural y desplazamiento del consenso sobre el Estado de Bienestar

Hasta ahora, mi análisis ha focalizado cuestiones que tienen que ver con la forma en que los ciudadanos del Estado de Bienestar ven el mundo, *interpretan* las relaciones y la dinámica inherentes al mismo, y llegan a interpretaciones y a *percepciones* razonablemente coherentes. Estas últimas están, a su vez, formadas por los conflictos entre actores colectivos y élites políticas, los cuales se formulan en base a un conocimiento normativo que está codificado. Esta visión “interpretativa” sesgada hacia uno de los lados, que está enraizada en un análisis de la *construcción* política y social de la realidad (o una perspectiva de la “sociología política del conocimiento”), debe ser complementada ahora con un enfoque más estructural que se concentre en la “materia prima” de la interpretación política y social, y en la esperada “negociación” de la realidad. Por lo tanto, la pregunta se convierte en qué aspectos y tendencias del cambio social “objetivo” han de provocar (sustentar, favorecer, seleccionar, confirmar, validar y conferir plausibilidad) a ciertas pautas y creencias acerca de la sociedad, en general, y de las políticas sociales y su conveniencia, en particular. La noción teórica general desde la cual se deriva este par de perspectivas –la interpretativa y la estructural– es la idea de que la “realidad social” es tanto el determinante como el resultado de la interpretación.

Un conjunto de supuestos ciertos –si no completamente “ontológicos”–, actualmente puestos en tela de juicio por la experiencia de las sociedades industriales avanzadas en las décadas del setenta y ochenta, pertenecen a lo que podría denominarse el “síndrome productivista”. De estos supuestos empíricos discuto a continuación los cinco más importantes que se han

vuelto cuestionados por las recientes tendencias de los cambios económicos y sociales. Me refiero a ellos como supuestos “productivistas”, porque están centrados en la noción de que producción y productividad son deseables tanto individual como colectivamente y, por lo tanto, en el criterio, moralmente auto-evidente de la recompensa material. Estos supuestos productivistas son:

- a) La mayoría de la gente vive en *familia* y deriva sus medios de subsistencia de un ingreso que comparten todos sus miembros. De este modo, los hogares familiares proveen –y legítimamente se les puede reclamar que lo hagan– una pre-condición para las actividades productivas –o futuras actividades productivas– de sus miembros, así como una red de seguridad social a nivel “micro” para beneficio de los miembros del hogar familiar. Al mismo tiempo, la familia contribuye a la viabilidad del sistema de seguridad social “macro” (particularmente en el caso de jubilaciones y pensiones) y al mantenimiento de un balance demográfico a través de la procreación y de la socialización primaria de los niños.
- b) La mayoría de las familias, a menos que pertenezcan al pequeño sector de los trabajadores por cuenta propia, tienen como mínimo un *sostén de familia que está permanentemente empleado*. Esta situación, considerada como “caso normal”, presupone tanto la preeminencia de una orientación (subjética) hacia el trabajo, como la (objetiva) disponibilidad de empleo. El ingreso que es generado mediante el empleo ayuda a acumular –tanto individual como colectivamente– los fondos desde donde se han de pagar el “salario social” y otros gastos del Estado de Bienestar. Al mismo tiempo, el hecho de que la gente esté “normalmente” empleada y derive un ingreso familiar de su empleo, limita la extensión en la cual serán realizadas las demandas contra los fondos del salario social. Esto significa que la mayoría de la gente puede depender de su propio ingreso (en vez de transferencias) para la mayoría de las necesidades y por la mayor parte del tiempo.
- c) Un sistema civil de *actores colectivos*, representando el trabajo, los empleadores, los trabajadores por cuenta propia, los agricultores, los profesionales y los empleados públicos, desempeña la función de agregar, mediar, legitimar y nego-

ciar conflictos distributivos, cuyos resultados continuos constituyen una “meso” red de seguridad social para aquellas amplias categorías sociales que ellos representan. También sirven para definir y consolidar amplias categorías sociales, dentro de las cuales los destinos socio-económicos son relativamente homogéneos.

- d) El Estado de Bienestar, tanto en su rama de seguridad social como en la de asistencia social, es un “macro” mecanismo suplementario de seguridad social que atiende todas aquellas necesidades “residuales” y deficiencias en seguridad social que no están cubiertas ni por el micro ni por el meso sistema. Será capaz de realizar esto, vía un creciente diviendo extraído por el Estado de Bienestar, en una amplitud cada vez mayor cuanto más aumente el potencial productivo de la economía nacional.
- e) Uno de los principales modos de operación del Estado de Bienestar —es decir, su dependencia con respecto a esquemas contributivos compulsivos que cubren (como mínimo) gastos de jubilaciones y de salud—, es apoyado en los hechos por los ciudadanos debido a consideraciones sólo de prudencia económica y, por lo tanto, es poco exigente moralmente, relativamente no controvertido desde el punto de vista político, y apoyado por un consenso amplio y estable. Este consenso deriva de consideraciones basadas en el interés racional de una amplia mayoría de la población y, parcialmente, de la certeza de que aquellos casos de riesgo y necesidad cubiertos por el Estado de Bienestar no son “contingencias de conducta”, esto es, no son atribuibles a actos deliberados (y discutibles moralmente) realizados por aquellos que tienen títulos de derecho sobre los beneficios.

Estos cinco supuestos “productivistas” se han vuelto mucho más difíciles de aceptar como válidos y como representaciones fidedignas de la realidad social y económica de las sociedades industrialmente avanzadas. La familia como institución, el mercado de trabajo, el sistema de intermediación de las negociaciones entre los actores colectivos, la efectividad de la seguridad social y de la asistencia social en la cobertura de todas las categorías sociales y sustantivas de necesidad y riesgo —así como, finalmente, el consenso que sustenta este conjunto de arreglos

institucionales— están sufriendo síntomas de estrés y de inseguridad ampliamente percibidos.

4. Respuestas políticas a la inseguridad percibida en los mecanismos establecidos para generar seguridad

Básicamente, existen cuatro opciones estratégicas que uno podría adoptar como respuesta a las incertidumbres e inseguridades con respecto a las premisas del Estado de Bienestar. Deseo especificarlas brevemente para luego explorar el caso de una de ellas: la propuesta del ingreso básico.

En primer lugar, los *liberales económicos* proponen que, considerando que las premisas empíricas del Estado de Bienestar, tal como fueron especificadas anteriormente, se están desvaneciendo —parcial y progresivamente—, lo que queda por hacer es despedirse de los standards excesivamente generosos y de las promesas de seguridad, y dejar que decida el mercado. Esta opción estratégica incluye, en ciertos casos, la completa abolición de las transferencias y servicios, y en otros un objetivo más restringido y un test de recursos [*means-tested*] de la clientela del Estado de Bienestar. También incluye un menor rol para los actores colectivos, especialmente los sindicatos, en la negociación de salarios y otros acuerdos. Conforme a la filosofía liberal, las menores regulaciones y la menor protección serán recompensadas en el largo plazo por incrementos de la productividad, de la competitividad, del empleo y, eventualmente, del ingreso *per capita*, que a su vez será —y es correcto que sea— el principal recurso por el cual los individuos compren su seguridad en el mercado.

En segundo lugar, la estrategia *conservadora* recomienda castigos y recompensas selectivas a las actitudes de la gente con respecto al trabajo, la salud, el orden legal y la familia. En vez de favorecer un papel menor del trabajo organizado en sindicatos y una mayor austeridad fiscal, los conservadores se dedican a fortalecer la “fibra moral” de la sociedad y a resaltar la línea que divide las categorías “merecidas” de demandas y demandantes, de aquellas que son “inmerecidas” e ilegítimas.

En tercer lugar, la versión *social demócrata* de las respuestas estratégicas, en la medida en que está preparada para recono-

cer a regañadientes la fragilidad de los supuestos implícitos en el Estado de Bienestar, todavía niega la necesidad de una reorientación básica, y en su lugar insiste sobre la necesidad y posibilidad de defender y aun expandir más el Estado de Bienestar y sus premisas productivistas. Todo lo que se necesita para este tipo de defensa es la determinación política y su potencial para activar la moral solidaria y universalista, como así también el compromiso político entre votantes y empleados.

Finalmente, existe un manajo de propuestas estratégicas pobremente definidas y claramente de escasa teorización, que provienen de lo que me gustaría definir como “izquierda post-industrial” y que puede ser descrita como *izquierda libertaria* en cuanto a su orientación ideológica. Estas propuestas enfatizan los valores de la seguridad y de la autonomía, y conciben la posibilidad de reconciliar el alegado antagonismo que prevalece entre ambos, apoyándose en la idea de ciudadanía, en los derechos positivos y en los títulos de derecho asociados a la misma, tal como es el caso de un título de derecho a un ingreso básico.

El caso del título de derecho a un ingreso básico basado en la noción de ciudadanía difiere de algunas de las opciones precedentes en que:

- a) la base del derecho a recibir transferencias y servicios es la *ciudadanía* y no la clase, el status ocupacional, los ingresos, o el empleo;
- b) la justificación moral de las demandas de beneficios, para cuyo acceso no se adosan precondiciones de comportamiento, no la constituye el ingreso pagado sino las “actividades útiles”, incluyendo actividades realizadas *fuera del mercado de trabajo* y que, por lo tanto, escapan a las mediciones formales y a la contabilidad;
- c) el criterio de justicia no es la protección del status (relativo) ni el premio a un determinado mérito, sino la cobertura de *necesidades básicas*;
- d) el valor clave no es la seguridad (absoluta), sino un nivel *sustentable* de riesgo y el mantenimiento de *opciones autónomas* con respecto a la conducta responsable de los ciudadanos sobre sus vidas.

En contraste con este conjunto de intuiciones morales, el proyecto social-demócrata que defiende (en el continente europeo)

un sistema de transferencias contributivo y graduado conforme al ingreso, está basado no en derechos y obligaciones de los ciudadanos, sino de los empleados. Las contribuciones obligatorias a los sistemas de jubilaciones, de seguro de salud y de seguro de desempleo, están atadas (dentro de límites superiores e inferiores) al status legal de ser un empleado, mientras que los beneficios están asignados (con la limitada excepción del caso de los servicios de salud) de acuerdo con la duración del empleo y el ingreso ganado durante ese empleo. ¿Qué razones existen para cuestionar la validez moral (así como la viabilidad fiscal) de este modelo de Estado de Bienestar “centrado en el empleo” que los social-demócratas están tan deseosos de defender en la mayoría de los países de Europa Occidental?

- a) Debido a los desbalances demográficos y del mercado laboral, el mantenimiento del costoso sistema de seguridad social universalista, aun de aquellos fundamentalmente contributivos, requiere de una cantidad creciente de subsidios fiscales. Desde las premisas de una economía abierta, estos subsidios pueden ser financiados sólo por un proceso sostenido de crecimiento económico y por el creciente dividendo que genera para el presupuesto del Estado, en general, y para los programas de política social, en particular. A su vez, el crecimiento económico, acompañado o (lo que es más probable) no acompañado por el logro del pleno empleo, tiene, en todas sus trayectorias y variedades actualmente visibles, un impacto indudablemente destructivo del medio ambiente natural. La continua dependencia de la seguridad social con respecto al crecimiento económico condiciona el inmediato interés de los empleados en modalidades que favorezcan el crecimiento económico, incluso a expensas de saludables políticas para el medio ambiente y la ecología. El vínculo productivo que ata a la seguridad social con el crecimiento económico y con los dividendos fiscales de allí derivados opera como un freno efectivo sobre otra variedad de políticas más estrictas y rigurosas dirigidas a la protección ambiental, a la vez que los clientes de este tipo de Estado de Bienestar estarán naturalmente inclinados a preferir el crecimiento económico sobre la preservación de los recursos naturales.

- b) Los arreglos institucionales centrados en el empleo, propios de la seguridad y del bienestar social, reservan los derechos y títulos de derecho de la ciudadanía plena del Estado de Bienestar a aquellos que disfrutan de empleo estable y a sus dependientes. Debido a que la relación funcional entre el crecimiento económico y el empleo se ha vuelto más incierta, y como además se ha tornado más tenue el eslabón entre los empleados afortunados que ganan un “salario familiar” y la familia como institución que cumple la función de una red de seguridad micro-social, la distribución de la riqueza mediante el empleo y las relaciones familiares se ha vuelto más restringida, por ejemplo, para la mayoría de lo que a menudo se denomina “sociedad de los dos tercios”. Al mismo tiempo, el énfasis que el Estado de Bienestar y los arreglos de la seguridad social colocan sobre el empleo formal hace que para muchos se vuelva atractivo, de una manera contra-intuitiva, incorporarse al mercado laboral a pesar de –o debido a– que se verifica el achicamiento relativo de la demanda de mano de obra. El sistema se mueve cada vez más lejos de cualquier situación próxima al “equilibrio del mercado laboral” como resultado de la afluencia de quienes no tienen otra forma de demandar medios de subsistencia (ni otra esperanza para el reconocimiento de su “valor” social) que a través de la participación en el mercado laboral, del empleo marginal e inestable en un mercado laboral cada vez más “desregulado”, así como de la existencia de seguro de desempleo y otros beneficios que están condicionados a la “predisposición a aceptar empleo formal”. Además, el uso de impuestos sobre el salario como forma de financiar la seguridad social tiene el obvio efecto de cargar las expectativas que la fuerza de trabajo tiene en el mercado con el costo de su propia “seguridad”, generando así un incentivo racional para que los empleadores restrinjan aún más su demanda laboral. Tomados conjuntamente, estos dos efectos del sistema de seguridad social centrado en el empleo –volviendo más atractivo el status de estar empleado en comparación con otras formas de vida fuera del empleo, y haciendo más costoso el empleo de fuerza de trabajo– es probable que contribuyan a un permanente desbalance del mercado laboral.

- c) Estas tensiones fiscales, demográficas y del mercado laboral, darán lugar a una política de atrincheramiento y de consolidación del Estado de Bienestar que, al tiempo que protege los intereses de aquellos que están en un empleo estable, priva a todos los otros de derechos sociales: los desempleados, los pobres, muchas mujeres, adolescentes, incapacitados y enfermos crónicos, sobrevivientes de guerras y, en cierta medida, aun jubilados y pensionados. De esta manera, en condiciones de atrincheramiento, el universalismo adosado a las políticas sociales centradas en el empleo se transforma en su opuesto: un particularismo que favorece el corazón productivista de aquellos miembros de la sociedad que están empleados.
- d) Las raíces históricas del acuerdo de posguerra en torno al Estado de Bienestar tienen que encontrarse en la valoración por parte de las fuerzas políticas representantes de la clase media (incluyendo el sector privilegiado de la clase trabajadora: los trabajadores varones capacitados) que estaba situada en posición de recibir significativas ganancias de sus arreglos institucionales. Tal vez sea sólo una simplificación trivial argumentar que el universalismo de la seguridad social basada en el status del empleo fue un medio para “sobornar” a la clase media a fin de que apoye al Estado de Bienestar, o para comprar su consentimiento político (o, al menos, su aquiescencia política). Las ganancias de la clase media se volvieron la precondition necesaria para hacer políticamente viable la seguridad social para la “clase baja” (incluyendo los segmentos menos privilegiados de la clase trabajadora). Si no se hubiesen provisto este tipo de ganancias, la respuesta política más probable de la clase media hubiese sido una apelación muy efectiva en favor de la restricción y la austeridad en el gasto social. En la medida en que sea válida, esta interpretación, ilumina una notable contradicción entre las racionalidades política y económica del Estado de Bienestar. Desde el punto de vista de la eficiencia económica, cualquier arreglo de política social que sea no selectivo o no focalizado –y ciertamente uno que sea totalmente universalista– es ampliamente ineficiente, en tanto disemina recursos limitados para “todos” donde sólo “algunos” lo necesitan en realidad, privando de esta manera al sistema de su capacidad para proveer a estos últimos de sus

requerimientos mínimos. Pero desde el punto de vista de la política, este aparente uso ineficiente de los recursos tiene perfecto sentido, en tanto la práctica de diseminar títulos de derecho sobre beneficios para “todos” es la ineludible precondición política que debe ser cumplida en primer lugar para convertir el arreglo en suficientemente popular para las clases medias. De esta manera, la porción del total de gastos destinada a comprar consenso puede ser considerada como una “inversión política” cuyo rendimiento es el beneficio que eventualmente se canaliza al grupo objetivo “verdaderamente” necesitado y que depende del apoyo del Estado de Bienestar.

¿Nos permite lo anterior concluir que se requiere de un retorno a principios estrictamente selectivos de bienestar social, basados en tests de necesidades y medios en gran escala, tal como abogan los patrocinantes de un retorno a políticas sociales de tipo neoliberal? No lo creo. Pienso en cambio que podría diseñarse un ingreso básico universal y adecuado para convertirse en la síntesis de las características más deseables del universalismo y la selectividad. Esta síntesis tendría que consistir en varios componentes:

- 1) El componente más importante es el derecho a un ingreso incondicional, a niveles de subsistencia, que sea financiado impositivamente y esté basado en la ciudadanía, y no en la participación en el mercado laboral.
- 2) El universalismo extremo corporizado en este ingreso básico tendría que ser complementado por una estructura impositiva que asegure que todos aquellos que participen del trabajo remunerado y que en consecuencia no dependan del ingreso básico, han de contribuir —mediante tributación directa e indirecta y de una manera progresiva— al financiamiento del mismo.
- 3) Como no sería sorprendente encontrar una oposición masiva de la clase media movilizándose contra este esquema —el cual comprende, en los hechos, una considerable redistribución hacia abajo del ingreso y de la seguridad en el ingreso— este arreglo tendría que basarse en una legislación que establezca algo parecido a las siguientes reglas de procedimiento: las revisiones del esquema tendientes a restrin-

gir el acceso al ingreso básico y/o su nivel (indexado por el PBI) no deberían ser aprobadas, salvo por una mayoría igual a, por así decir, el 90% de los contribuyentes netos. Por ejemplo, si en un determinado momento el 20% de la población adulta es beneficiario neto del ingreso básico o ingreso ciudadano, una revisión hacia abajo de los niveles o criterios de elección sería efectiva sólo si fuera apoyada por la mayoría de, al menos, 72% del cuerpo legislativo. Esta protección de procedimiento de los grupos estructuralmente minoritarios declinaría en su intensidad a medida que se incrementara la minoría: cuanto más se aproximara a la paridad, más cerca estaríamos de la regla standard de la mayoría simple.

- 4) Experimentalmente, deben desarrollarse extensas formas de cooperativas y otros tipos de trabajo no-salarial por fuera del empleo formal, a los efectos de exponer a la competencia con modos alternativos de “lograr que las cosas sean hechas”, el casi monopolio que mantienen sobre el universo de actividades humanas útiles aquellos arreglos institucionales propios del empleo formal. Al tiempo que emanciparía a la sociedad de los imperativos dictatoriales del crecimiento económico (tal como se mide convencionalmente), este esquema no sólo proveería a los individuos la opción de estar “fuera”, temporal o permanentemente, del empleo formal (si bien en un nivel probablemente moderado de subsistencia provista por el Estado), sino que también los liberaría para poder desarrollar, solos o en cooperación con otros, sus habilidades y su potencial para actividades útiles normalmente subutilizadas en el empleo en general, y en el desempleo en particular (Offe y Heinze, 1990).

5. La política de las propuestas de ingreso básico

- 1) El ingreso básico no puede ni debe presentarse como una panacea para abrir el camino hacia una “sociedad buena”. En primer lugar, porque si la propuesta eventualmente se transformara en una estrategia para la búsqueda de este fin (y personalmente creo que lo es), será sólo un elemento en un *paquete de políticas* dentro del cual habrá otros elementos igualmente importantes. En segundo lugar, porque no podemos alegar que conocemos lo suficiente acerca de los

efectos de corto y mediano plazo una vez que la propuesta sea implementada. No deben excluirse sorpresas no placenteras, o mejor dicho, las mismas deben excluirse en la práctica mediante una meditada experimentación y mediante la cautelosa exploración de los muchos interrogantes, problemas y potenciales efectos colaterales, acerca de los cuales simplemente no sabemos lo suficiente. En tercer término, en vez de ser una fórmula para la fundación de un nuevo orden social, sería más honesto y realista argumentar en favor del ingreso básico en términos de una medida defensiva destinada a preservar y expandir nociones de justicia social en contra del retroceso del bienestar social que ya ha comenzado y que, en vista de los cambios estructurales señalados previamente, es de esperarse que continúe.

- 2) La implementación política de los esquemas del ingreso básico involucra dos pasos. El primer paso –y por lejos el más incierto– concierne al problema de cómo puede construirse una alianza suficientemente amplia de fuerzas políticas y sociales, para ganar apoyo a la propuesta de ligar el derecho a un ingreso suficiente para la subsistencia con la ciudadanía en vez del empleo o la predisposición a aceptar empleo (Mückenberger y otros, 1989). El segundo problema concierne a la cuestión de cómo, *después* de que el esquema haya sido instituido, quienes lo proponen y sus directos beneficiarios serían capaces de resistir la previsible presión para revisarlo en forma negativa, ya sea mediante su total supresión, o por medio de restricciones graduales a la elegibilidad o a los niveles de transferencias.
- 3) La pregunta obvia frente a la cual serán más vulnerables los propulsores y beneficiarios directos del ingreso básico es la siguiente: si “usted” no tiene un empleo remunerado, y no está ni siquiera preparado para encontrar y aceptar este tipo de empleo en caso de estar disponible para usted, ¿por qué tendríamos “nosotros” que estar forzados a subsidiar su desempleo *voluntario*? Para resistir las tentadoras consecuencias de esta lógica victoriana, la cual es sin lugar a dudas una de las especialidades de los autores políticamente conservadores y económicamente liberales (Elster, 1986), probablemente no será suficiente señalar las limitadas capacidades del mercado de trabajo, la familia y el sistema de actores corporativos, para diseminar efectivamente una adecuada porción de la riqueza social a cada uno de los ciuda-

danos. Adicionalmente, será necesario estar capacitado para demostrar que: a) los desempleados voluntarios están en realidad –al menos en el caso típico y cuantitativamente relevante– involucrados en actividades “útiles”, aunque la utilidad de estas actividades no está medida por los procedimientos institucionales del contrato laboral y del trabajo pago; y b) el trabajo invertido en el auto-desarrollo de los recursos humanos (como es el caso de la salud, la formación profesional y otros componentes del “capital humano”) merece ser remunerado tanto como la actual utilización de capital humano en el trabajo que es pago en sí mismo. Si deseásemos ser capaces de plantear este punto de una manera tan contundente como será necesario hacerlo, tendríamos que proveer alternativas institucionales para el trabajo empleado de esta manera, así como arreglos significativos para el desarrollo de la fuerza de trabajo, la rehabilitación y el entrenamiento.

- 4) Aun si la ausencia de voluntad “victoriana” para premiar la falta de predisposición o el comportamiento esquivo con respecto al trabajo pudiera ser superada exitosamente por este argumento referido a la justicia social, se mantiene el interrogante de por qué la gente debería *preferir* la idea general del derecho al ingreso basado en la ciudadanía, por sobre la alternativa convencional del pleno empleo. Aun si pudiera demostrarse que la idea es aceptable en términos de *justicia social*, ¿por qué tendría que ser también deseable en términos de intereses individuales o colectivos? Aun si la mayoría concediera el derecho, ¿estaría dispuesta a usarlo aquella minoría que se beneficiara directamente en un determinado punto del tiempo, sin sentirse por ello marginada? ¿Qué tipo de consideraciones hacen deseable una vida apartada del circuito del empleo formal para una proporción relevante de la ciudadanía? Para responder a esta pregunta deben citarse no sólo la definitiva “imposibilidad” de la alternativa –supuestamente preferida– del pleno empleo, sino también las ganancias tanto individuales como colectivas. Los beneficios individuales consisten en las opciones que crearía un esquema de ingreso básico. Estas opciones consisten en la posibilidad de elegir, por un lado, cualquier combinación de empleo e ingreso asociado al mismo y, por otro lado, otras actividades que una persona desee realizar. Esta opción, que significa la disponibilidad de una *elección con*

respecto a la mezcla más apropiada para el individuo entre tiempo libre e ingreso, se ve normalmente excluida en una sociedad donde el status de miembro pleno, tanto económica como socialmente, está atado al trabajo por tiempo completo y por toda la vida, y donde cualquier desviación de este standard (masculino) es considerado deficiente (Görz, 1988). Mi intuición es que, una vez que se vuelva disponible, el impacto de esta alternativa en la formación de los gustos será suficientemente fuerte no sólo para contrarrestar las pérdidas de ingreso provenientes del empleo por parte de los potenciales empleados, sino también para neutralizar parcialmente la obvia oposición de los empleadores, cuyo interés es extender lo más posible el uso de cualquier empleado individual y del capital humano corporizado en él o ella. En la medida en que esta intuición sea válida, la opción de una participación discontinua en el empleo dejará de ser considerada como la “segunda mejor” opción [*second best*]⁴ (debido a la falta de disponibilidad de “pleno” empleo), y en cambio será juzgada como la alternativa preferida, aun en aquellas condiciones donde el pleno empleo se estima como posible.

- 5) Con referencia a los beneficios colectivos de la opción de participar en el mercado de trabajo que crea el ingreso básico, aparecen tres puntos relevantes. Primero, mientras que el derecho al ingreso como un derecho ciudadano incondicional ciertamente no aliviaría por sí mismo los riesgos ambientales y ecológicos, ni los peligros que acompañan el crecimiento industrial y el “pleno” empleo que es dependiente de este crecimiento, probablemente contribuiría de modo indirecto a aliviar estos riesgos. Esto es así porque remueve algunas de las presiones y ansiedades “productivistas”, y por lo tanto prepara el camino político hacia políticas ambientales selectivas y focalizadas, algunas de las cuales están vinculadas con la terminación de ciertas líneas de producción y ciertos procesos productivos. El ingreso básico da lugar a una crítica ecológica al industrialismo que es políticamente más sustentable. Segundo, se puede esperar un impacto mayor sobre el nivel global de integración social: a medida que quienes están fuera –temporal o permanentemente– del empleo remunerado, pierdan su estigma de deficiencia o fracaso, y en cambio sean vistos como ciudadanos legítimos involucrados en actividades respetables –si

bien diferentes al empleo pago—, probablemente desaparecerían muchos de los síntomas y patologías sociales de la marginación. Tercero, el escape temporario del empleo remunerado que hace posible —y atractivo— el ingreso básico, contribuiría a un proceso progresivo de regeneración creativa de capacidades, salud y entrenamiento, ayudando así a mantener y elevar la productividad del capital humano.

- 6) Asimismo, el ingreso básico induciría condiciones que equivalen a una estrategia indirecta de humanización del trabajo. Los empleados encontrarían que les resulta sustentable la posibilidad de rechazar muchos de los trabajos menos estimulantes y pobremente pagados, dado que se volvería una alternativa atractiva la posibilidad de reclamar un ingreso básico sin estar empleado en este tipo de trabajos. Como consecuencia, se volvería mucho más costoso para los empleadores el reclutamiento de trabajadores para este tipo de tareas. Esto, a su vez, motivaría esfuerzos de su parte para eliminarlos mediante innovaciones técnicas y organizativas.
- 7) Finalmente, queda abierta la cuestión de la medida y el tiempo en que la gente ha de reclamar —en los hechos— el ingreso básico. Muchas de las alarmantes réplicas a esta propuesta parecen basarse en el miedo implícito de que su inevitable consecuencia sería el abandono en masa del empleo remunerado. Esta no puede considerarse de ningún modo una conjetura plausible. Primero, porque desde cualquier cálculo realista, el nivel del ingreso básico, si bien suficiente (por definición) para cubrir las necesidades de subsistencia, se mantendría tan moderado como para que permanezca la mayor preferencia relativa hacia el empleo, en todos aquellos lugares donde esté disponible a salarios y condiciones de trabajo decentes. Segundo, porque el efecto global del ingreso básico sobre los incentivos podría muy bien seguir una lógica de lo que puede ser llamado, en vista del éxodo masivo de los alemanes del Este durante el verano de 1989, la “paradoja de la República Democrática Alemana” [*GDR paradox*]. La paradoja es la siguiente: si el gobierno de la RDA hubiera otorgado a sus ciudadanos el derecho de irse, muchos de ellos se hubieran quedado. La omisión de otorgar este derecho fue una de las causas inmediatas que favoreció la decisión de muchos de dejar el país ilegalmente. Aplicando esta lógica al mercado laboral y a los efectos del esquema del ingreso básico, uno podría llegar a anticipar que

el “derecho a irse” causaría ciertamente (tal como se pretende) que muchas personas saquen su fuerza de trabajo del empleo formal, situación que ahora pueden afrontar, dada la red de seguridad incondicional del ingreso básico y la consecuente opción efectiva del empleo. Aquellos trabajadores marginales que se quedaron en el mercado de trabajo principalmente por miedo a que, en caso de abandonarlo, ya no les fuera posible regresar, ciertamente utilizarían esta opción. Pero este “derecho a irse” también podría ser usado – en una medida desconocida pero para nada desdeñable– con el objetivo de adquirir nuevas destrezas técnicas y sociales, como así también para generar energías y preferencias que eventualmente facilitarían el retorno voluntario al empleo remunerado. Por lo tanto, el efecto neto sería un sendero de vida más flexible y opcional, por un lado, y una recalificación de la fuerza de trabajo, por el otro, pudiendo muy bien conjugarse ambos efectos en una nueva condición de pleno empleo sobre la base de una significativa reducción del tiempo de vida dedicado al empleo laboral por parte de la persona promedio.

Referencias bibliográficas

- ALBER, J. (1982), *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*. Frankfurt am Main/New York, Campus.
- ELSTER, J. (1986), “Comment on Van der Veen and Van Parijs”, en *Theory and Society* 15, 709-22.
- GLAZER, N. (1990), *Globalization and Systems of Welfare*. Turin, unpublished MS.
- GÖRZ, A. (1988), *Critique of Economic Reasons*. Londres, Verso.
- MÜCKENBERGER, U., OFFE, C. y OSTNER, I. (1989), “Das staatlich garantierte Grundeinkommen. Ein sozialpolitisches Gebot der Stunde”, en Hans Leo Krömer and Claus Leggewie (comps.), *Wege ins Reich der Freiheit*. Festschrift für André Görz zum 65. Geburtstag. Berlín, Rotbuch, 247-78.
- OFFE, C. y Heinze, R. (1990), *Organisierte Eigenarbeit. Das Modell Kooperationsring*. Frankfurt y Main/New York, Campus.

SWAAN, A. de (1988), *In Care of the State: Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. New York, Oxford University Press.

Notas

- *. Este artículo fue originalmente publicado en inglés como «A Non-Productivistic Design for Social Policies», en Philippe Van Parijs (comp.), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, Londres, Verso, 1992. Esta traducción se publica gracias a la expresa autorización del autor, y fue realizada por Rubén Lo Vuolo. Entre corchetes se colocan términos en su idioma original, mientras que las itálicas en el texto, al igual que las comillas, corresponden al original.
- 1. No obstante, para una aguda apelación sociológica en favor del «neofatalismo», ver Glazer (1990).
- 2. El fenómeno conocido como «free-riding» se relaciona con algunas características de los denominados «bienes públicos». El hecho de que la provisión de estos bienes para uso de alguna persona obligue a su provisión para otras personas implica que se pierde incentivo individual para pagar el precio de dicha provisión, en tanto se espera que el mismo sea pagado por los otros beneficiarios. Quienes se «enganchan» en la provisión pública de un servicio sin pagar por ello, se llaman «free-riders». La noción de «moral hazard» designa el efecto que produciría la provisión de cierto tipo de servicios públicos donde el llamado costo marginal «privado» difiere del costo marginal «social». Esta situación establecería una asignación de recursos que no es óptima. Por ejemplo, existiría «moral hazard» cuando una persona está asegurada contra el riesgo de enfermedad mediante un método que incentiva un gasto en medicamentos más allá de lo socialmente deseable. De aquí se concluye que hay que cobrarle una prima por ese uso para que el costo marginal privado sea equivalente al costo social (N. del comp.).
- 3. Un método bastante ingenioso e influyente para resolver este problema de límites de la política social es propuesto por la doctrina Católica Romana del Cuadragésimo Año (1931) y el principio de «subsidiariedad» establecido con ese propósito. Básicamente, esta doctrina reclama que se otorgue siempre prioridad en la provisión de transferencias y servicios a la unidad social más pequeña (familia, comunidad local, iglesia, etc.), y que se recurra a formas de responsabilidad pública y colectiva sólo después de haber alcanzado los límites de la potencialidad de esas «pequeñas unidades». Los problemas operativos para implementar esta aparente solución son bien conocidos. En primer lugar, de ningún modo existe certeza acerca de qué tipo de las llamadas «pequeñas comunidades» debe tener prioridad en casos concretos. En segundo lugar, esta propuesta sufre de cierta circularidad, en tanto la capacidad de la «pequeña» unidad para proveer ayuda y servicios depende en sí misma, a menudo, de políticas públicas que la capaciten para realizar esto.

4. El uso generalizado del término «second-best» refiere a la mejor situación que es posible alcanzar, dada la imposibilidad de obtener una situación considerada «óptima». El concepto tiene su origen en el teorema del «second-best», formulado por Lipsey y Lancaster. Dicho teorema establece que si una de las condiciones del denominado óptimo (de Pareto) no puede alcanzarse, entonces la mejor situación alcanzable (second-best optimum) puede ser sólo obtenida, en general, partiendo de todas las otras condiciones paretianas. En términos económicos, este teorema es susceptible de todas las críticas atribuibles a la noción de «óptimo» acuñada por Wilfredo Pareto. Ver nota 13 en el artículo de Philippe Van Parijs (N. del comp.).

SEGUNDA PARTE

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL INGRESO CIUDADANO

Rubén Lo Vuolo

1. Conceptos nuevos para problemas clásicos

La propuesta del ingreso ciudadano aborda, de una manera directa, el debate acerca de los conflictos que emergen en un sistema social donde el *ingreso personal* es el medio fundamental de acceso a las instituciones que definen el proceso de *inclusión social*. O, lo que es lo mismo, donde la carencia de un nivel adecuado de ingreso personal es el instrumento clave en la definición del proceso de *exclusión social*.

Indudablemente, esta cuestión es *clásica*, en el sentido de haber inspirado la preocupación de los grandes teóricos y fundadores del pensamiento económico y social. La originalidad de los grandes teóricos clásicos es que sus paradigmas interpretativos siguen hoy compitiendo en pie de igualdad con otros que se presentan como nuevos. Claro que, en Ciencias Sociales, los paradigmas guardan “una conexión interna con el contexto social del que surgen y en el que operan. En ellos se refleja la comprensión que del mundo y de sí tienen los colectivos: sirven de manera mediata a la interpretación de intereses sociales, a la interpretación de horizontes de aspiración y de expectativa” (Habermas, 1989: 195). Por lo tanto, los paradigmas clásicos deben colocarse en perspectiva con el ambiente contemporáneo para que ayuden a la comprensión de los problemas sociales en su forma actual.

Tomemos el caso de Adam Smith, fuente común desde la cual se desarrollaron paradigmas económicos que todavía hoy siguen confrontados¹. Al introducir y presentar el plan de su obra cumbre, Adam Smith señala que el trabajo es la “fuente” que originariamente proporciona a las naciones todas las “necesidades

de la vida que consumen sus habitantes”. Para Smith, según sea la proporción entre el producto de ese trabajo (o lo que es “posible comprar con el mismo”) y el número de personas que han de consumirlo, la nación en cuestión será “mejor o peor provista”. Para cada caso particular, esa proporción está regulada por dos circunstancias diferentes: 1) por las habilidades, destrezas y “buen juicio” con los cuales el trabajo es generalmente aplicado; y 2) la proporción entre aquellos que están empleados en trabajos útiles y aquellos que no lo están². Smith nos dice así que la categoría clave para comprender la dinámica del conjunto del sistema económico es el *trabajo humano* y, particularmente, dos criterios que lo califican: *productividad* y *utilidad*. En los primeros capítulos, Smith avanza precisando que la *división del trabajo* es el proceso más importante para aumentar las habilidades y destrezas del trabajo aplicado a la producción y, por lo tanto, el instrumento esencial del incremento de la productividad y riqueza de una nación; y que la principal limitación para avanzar en el proceso de división del trabajo es la extensión del mercado³.

De aquí pueden rescatarse dos conclusiones de relevante actualidad. En primer lugar, en tanto depende del proceso de división del trabajo, la productividad del mismo es una *relación social* y, por lo tanto, también lo es la *improductividad*. En segundo lugar, cuánto más se extienda el espacio económico en el cual se realizan los procesos productivos, más factible será aumentar la productividad. Ubicado en el contexto actual, el razonamiento de Smith nos permite confrontar con los paradigmas de moda que persisten en presentar el problema productividad/improductividad como meras relaciones técnicas *individuales*. La diferencia no es menor. Los actuales paradigmas terminan justificando la racionalidad económica de un sistema que profundiza las diferencias de *mérito* productivo de los agentes, las recompensas por productividad individual.

Los paradigmas clásicos rescatan la *integración* del proceso económico, y de allí habilitan la existencia de instituciones sociales que remuneren a todos como participantes directos o indirectos de la generación de riqueza. Para comprender mejor esta cuestión, volvamos una vez más a Smith. Para él, la esencia del problema económico, como sistema de conceptos llamado a interpretar parte del problema social, es dilucidar cuál es la fuente de generación del *valor económico*, que para los clásicos (incluyendo a Marx) se vincula fundamentalmente con el *valor del trabajo humano*, o mejor, con el *valor económico* del trabajo huma-

no. Pero, ¿qué se entiende por valor económico? Para Smith, la palabra “valor” (económico) tiene dos significados diferentes: a veces representa la utilidad de algún objeto en particular, y otras veces el poder de compra que ese objeto tiene con respecto a otros⁴. Al primer valor, Smith lo llama “valor de uso”, y al segundo, “valor de cambio”. Para Smith, una característica central del problema económico es que “las cosas que tienen un gran valor de uso, frecuentemente tienen poco o ningún valor de cambio” y, por el contrario, están aquellas que tienen alto valor de cambio pero poco valor de uso. Conclusión que vale la pena recordar aquí: maximizar el valor de cambio de las mercaderías producidas (precio, ganancia) no significa maximizar su valor de uso. Y esto también vale para la mercancía “fuerza de trabajo”: el trabajo que tiene mayor valor de cambio (salario) no es necesariamente el más útil desde el punto de vista de su uso productivo y social.

Tal vez los ejemplos actuales más ilustrativos de este punto sean el trabajo doméstico, la educación y atención de los niños, el cuidado de los ancianos y, en general, todo trabajo familiar o comunitario no remunerado. Nadie puede negar el elevado valor de uso económico de esas actividades, en tanto sería imposible reproducir la riqueza social si una parte de la fuerza de trabajo no se aplicara a las mismas. Sin embargo, ese valor económico no está remunerado por un precio (digamos, salario). Sólo se paga un precio cuando ese trabajo se realiza fuera del ámbito familiar (empleo o servicio doméstico). Por lo tanto, a medida que aquellos que hacen trabajo doméstico gratuito (generalmente las mujeres) resuelven salir al mercado para obtener un trabajo remunerado: 1) aumenta la oferta de trabajo en el mercado; 2) el trabajo doméstico se transforma en una mercancía con precio (valor de cambio). Así, no debe extrañar que el trabajo doméstico externo a la familia sea mucho mejor remunerado en aquellos países que registran mayor tasa de participación económica femenina⁵.

Este punto debe ser retenido, porque la preferencia por un determinado principio de organización social se vincula en gran medida con los juicios acerca de las distintas posibilidades de uso del valor económico de la actividad humana, de la utilidad “social” del trabajo aplicado. Emitidos esos juicios, los “técnicos” de la economía se dedican a desarrollar y confrontar hipótesis acerca de las mejores formas para generar y reproducir el valor económico (riqueza), para prescribir desde allí acciones o políticas que consideran más “racionales” en cuanto al uso de los valores económicos escasos de que dispone la sociedad.

Sin embargo, no sólo hay problemas para coincidir en los determinantes del mayor o menor valor económico de la actividad humana, sino que el problema se complica aún más porque en un mismo individuo y en una misma sociedad conviven campos en los cuales los criterios de valuación de las actividades no son sólo económicos. Y esto es más pertinente cuanto más compleja es la sociedad, cuantos más *ámbitos de valoración* tienen que articularse. La distribución jerárquica entre los sistemas de valores que orientan los principios de organización de la sociedad define un *sistema de dominación* de ciertos valores sobre otros y, por lo tanto, de ciertas personas o grupos de personas sobre otras, en tanto no todas poseen los mismos elementos valiosos. Por ejemplo, cuanta más jerarquía se otorgue al mercado como principio de organización social, mayor será la importancia de los valores de cambio en la definición del sistema de estímulos (horizontes de aspiración) para la realización de actividades, y mayor jerarquía social tendrán aquellas personas que sean dueñas de la riqueza que tiene mayor valor de cambio en el mercado⁶.

A mi modo de ver, la discusión en torno de la propuesta del ingreso ciudadano se dirige directamente a todos estos problemas que ya preocupaban a los pensadores clásicos y, por lo tanto, requiere de una mirada desde la economía política, pero a la luz del actual ambiente económico, político y social. Preguntas clásicas serían: ¿cómo fomentar el desarrollo y la aplicación productiva de las capacidades creativas de las personas? ¿cuál es la mejor manera de valuar y de retribuir esas capacidades (incapacidades)? ¿cuáles son los criterios para definir cuándo los valores de uso resultantes del proceso de trabajo son considerados útiles o no? ¿cómo debe organizarse la economía para que la gente que lo desee pueda estar empleada productivamente? ¿qué alternativas tienen las personas para aplicar su trabajo (como valor de cambio) a la producción que consideren más útil (valor de uso) y gratificante? ¿cómo debe distribuirse la riqueza producida? ¿qué se hace con la fuerza de trabajo involuntariamente desocupada y con la fuerza de trabajo “obsoleta”? ¿cuáles son los estímulos para la realización de actividades humanas que promueve el sistema de valores dominante? ¿promueven esos estímulos la *eficiencia* en el uso de los recursos económicos? ¿promueven la equidad en el esfuerzo productivo y en la distribución de lo producido?

Claro que estos problemas clásicos deben responderse en un contexto muy diferente del que inspiró la reflexión original. Hay cambios en las *relaciones técnicas* entre los elementos que definen el funcionamiento del sistema social, en los paradigmas *ideológicos* que sustentan los principios de organización social, en el *sistema de intereses* que sostiene los valores sociales dominantes. En este trabajo me propongo sintetizar esos cambios y sus consecuencias más preocupantes, para avanzar luego en los lineamientos de un sistema institucional alternativo que busque una armonía racional entre distintos valores sociales que hoy se ven amenazados. El eje que utilizo para ilustrar y ordenar mis reflexiones es el tema de la “seguridad en el ingreso”.

Con este propósito, en primer lugar trataré de demostrar que el consenso propio del Estado de Bienestar tradicional consideraba la seguridad en el ingreso como un valor digno de mantenerse como objetivo social y que, para el logro de dicho objetivo, se construyeron instituciones que generaban una dependencia directa entre seguridad en el ingreso y seguridad en el trabajo. Luego discutiré los fundamentos teóricos que hacen que el consenso hoy vigente en Argentina y gran parte de América Latina haya abandonado este objetivo de la política pública. En tercer lugar, señalaré los problemas que se desprenden de esta última opción, como así también las deficiencias de aquellas recomendaciones que sugieren “corregir” sólo los impactos socialmente más degradantes de la actual situación. El objetivo final es justificar la racionalidad de construir un sistema institucional que recupere la *seguridad en los ingresos personales* como un objetivo social valioso, y alentar la discusión en torno de la propuesta del ingreso ciudadano como uno de los caminos de reflexión más promisorios para ello⁷. La hipótesis es que con un sistema de este tipo se promoverá un uso más eficiente de los recursos sociales, incentivando las capacidades creativas de las personas y una mayor cooperación entre los distintos agentes económicos.

2. Viejo consenso: seguridad en el ingreso como resultado de la seguridad en el trabajo

Si bien la seguridad en el ingreso era un valor relevante en el ideario y en la configuración institucional del tradicional esquema del Estado de Bienestar, dicho objetivo no se constituía en sí

mismo, sino a través de otro que lo precedía: la seguridad en el ingreso era resultado de la *seguridad en el trabajo*. El consenso social del Estado de Bienestar se asentaba sobre un acuerdo distributivo que tenía como eje la *relación de trabajo*. Así, los llamados *derechos sociales* (mediante los que se pretendía hacer efectiva la ciudadanía social), eran un derivado de los *derechos laborales* e, incluso, ambos grupos de derechos se constituían conjuntamente como norma jurídica⁸. Coherentemente, los problemas de insuficiencia de ingresos –e incluso la ausencia de un bienestar integral–, se veían como resultado de la falta de trabajo, y esta situación –dada la red de seguridad laboral– como un fenómeno circunstancial. La *inclusión social* –en los términos señalados en mi artículo de presentación–, se veía como un resultado del acceso a puestos de trabajo estables⁹.

Sintéticamente, el ideario del tradicional Estado de Bienestar se sustentaba en los siguientes supuestos¹⁰:

- 1) La *pobreza* se consideraba como el resultado de la interrupción o pérdida del ingreso, o de la insuficiencia del ingreso ganado con respecto al tamaño de la familia. Como el origen del problema se veía en la falta de trabajo, los instrumentos de sostenimiento de ingreso sólo se dirigían a los *desocupados* y, en el caso de los ocupados, se limitaban a las asignaciones familiares, o sea a los grupos *dependientes* que supuestamente no participaban del mercado laboral. Asimismo, en tanto la legislación laboral garantizaba ingresos “mínimos” e “igual remuneración por igual tarea”, no se concebía el problema de empleados con ingresos de “pobreza”.
- 2) La sociedad se veía conformada fundamentalmente por *parejas unidas en matrimonio*, viudas y solteros/as viviendo solos o con sus padres. Esto derivaba en dos consecuencias: a) la familia (identificada con el *hogar*) se tomaba como la unidad de medida para la distribución de los beneficios sociales, y b) la población se dividía entre los que se consideraban sostén familiar (identificados con el *jefe* de la familia) y los *dependientes*¹¹.
- 3) La política activa de sostenimiento de la demanda efectiva (digamos, keynesiana), se veía como la garantía de una economía funcionando en un nivel cercano al *pleno empleo*, por lo cual los *beneficios del desempleo* se comprendían como prestaciones de corto plazo, vinculadas a situaciones estacionales o temporales y, en consecuencia, se concebían

condicionados a entrenamiento y trabajo ofrecido desde la asistencia pública.

- 4) *Pleno empleo* significaba que la “norma”, la relación laboral “típica” era el trabajo regular, por tiempo completo, en edad activa y con muy pocos cambios de puestos y de actividad. Esto suponía poca necesidad de entrenamiento y capacitación que, en todo caso, se realizaba en el propio puesto de trabajo. Por lo tanto, el sistema de protección social “cerraba” como sumatoria de cuerpos autónomos de seguros sociales contributivos. Se suponía que todos estaban protegidos como jefes o dependientes de familia y, además, que se podían pagar las primas del seguro social porque el empleo y las remuneraciones eran estables.

Bajo estos supuestos, las redes de seguridad social –incluyendo la seguridad en el ingreso– dependían fundamentalmente de la *red de seguridad laboral*, esto es, seguridad en todos los ámbitos que hacen a la relación del trabajo. ¿Cuáles? Sintéticamente¹²:

- 1) Seguridad en el *mercado de trabajo*, mediante políticas públicas de demanda efectiva, complementadas con la absorción de empleo público (desempleo disfrazado).
- 2) Seguridad en el *ingreso del trabajo*, mediante políticas de salario mínimo, legislación del tipo “igual remuneración por igual tarea” y esquemas de seguro social.
- 3) Seguridad en el puesto de trabajo, mediante legislación referida a la estabilidad del contrato de trabajo, el despido, el preaviso, las licencias obligatorias.
- 4) Seguridad en las *condiciones de trabajo*, mediante medidas de higiene, salud, límites de las horas trabajadas y legislación de accidentes de trabajo que contemplaba la figura de culpa o dolo del empleador, y permitía la acción judicial para reparar el daño sufrido.
- 5) Seguridad en la *representación de los intereses del trabajo*, particularmente por la definición de áreas de incumbencia profesional y por la práctica de la negociación colectiva, incluyendo la organización sindical por ramas de actividad, la acreditación de especialidades o las propias normas de “monopolio profesional”, que exigían título habilitante y autorización expresa de organismos colegiados.

Con las idiosincrasias propias de cada experiencia, este complejo institucional también formó parte del desarrollo de los modelos latinoamericanos, particularmente en aquellos países considerados “pioneros” en el campo de los seguros sociales (especialmente en el Cono Sur). Sin embargo, y salvando las especificidades de cada país, pueden identificarse algunas diferencias. En el caso latinoamericano: 1) no se nota la presencia del seguro de desempleo con base amplia, institución que, por el contrario, es clave en el caso europeo; 2) se utilizó con mayor intensidad el manejo *autónomo* y *generalizado* del salario como instrumento de distribución de ingresos; 3) se verifica un proceso más intenso de ajuste “espúreo” del mercado de trabajo, con fuerte desarrollo del sector del empleo informal y de la absorción de empleo redundante por parte del sector público; 4) pese a las restricciones del mercado de trabajo, son preeminentes los seguros sociales típicos del esquema corporativo, pero con una imagen legítima de contenido universalista (vía una práctica populista); 5) junto con una distribución del ingreso más regresiva que en Europa, se nota mayor diferencia de “privilegios” entre los beneficios que gozaban los distintos grupos cubiertos, con mecanismos de financiamiento muy intransparentes.

El costo de operación de la red de seguridad laboral se cargaba, en gran medida, sobre el costo de producción de bienes y servicios. Debido a la débil conexión que existía entre las economías locales y el comercio internacional —o a que los países comerciaban con otros que tenían estructuras de costos similares, esta carga se diluía con subsidios fiscales y con mayor impacto inflacionario. Al mismo tiempo, el aumento de salarios y del gasto público, alimentado por un manejo expansivo de la oferta monetaria, sostenía el nivel de demanda efectiva en un punto alto de empleo¹³.

Las posibilidades de seguir sosteniendo un sistema como el anteriormente estilizado, se fueron agotando. Con diferentes ritmos, propios de cada contexto específico, las condiciones y tendencias que se vienen consolidando últimamente apuntan a delinear un escenario caracterizado por los siguientes matices:

- 1) La denominada “crisis fiscal del Estado” y los procesos de inflación con recesión [*stagflation*] estrecharon los márgenes de maniobra de la política fiscal y monetaria para sostener la demanda efectiva.

- 2) El *consenso distributivo* empezó a erosionarse como resultado de problemas en el financiamiento de la inversión reproductiva y la aceleración inflacionaria, atribuida en gran medida al aumento de salarios y de gastos sociales.
- 3) Se fueron modificando las formas de la *división internacional del trabajo*, tanto por los desplazamientos de empresas multinacionales a países con menor costo laboral, como por la industrialización acelerada de países del Tercer Mundo, que cuentan con una fuerza de trabajo no sindicalizada y con pocos derechos laborales. Esto modificó los determinantes de la competitividad, y aceleró la tendencia hacia el aumento de la productividad y la caída del empleo industrial.
- 4) Al mismo tiempo, la aceleración del *cambio tecnológico* estimuló la preeminencia de tecnologías ahorradoras de empleo, lo cual presionó a su vez para la absorción de empleo de baja productividad en el sector público, en algunos sectores del comercio, y en los servicios. Las nuevas tecnologías de organización permitieron producir de manera más flexible y descentralizada.
- 5) Esto presionó para una mayor flexibilidad del *mercado de trabajo*, con permanentes entradas y salidas, mayor participación del trabajo por tiempo parcial y de la oferta de trabajo “secundaria” (mujeres, jóvenes, ancianos).
- 6) El *desempleo estructural* se volvió preeminente, con mayor duración y con poca posibilidad de reinserción laboral.
- 7) Cada vez hay más *empleados* recibiendo bajas remuneraciones por su trabajo, mayor dispersión de los ingresos y de los “status” laborales, eliminación de normas legales de sostenimiento de ingresos por el trabajo, aumentos de situaciones de pobreza entre quienes están empleados o reciben una jubilación o pensión vinculada con el ingreso durante la vida activa.
- 8) Las *relaciones familiares* son cada vez más diversas, siendo más frecuente la separación de las parejas, la búsqueda de mayor independencia económica entre los consortes, y mayor el número de familias monoparentales, y el peso de estas situaciones entre los pobres (que son quienes registran mayor número de hijos dependientes).

Estos cambios fueron erosionando el “consenso social” que sostenía el viejo modelo de la seguridad social basado en la se-

guridad laboral. En el caso latinoamericano, ese desgaste se aceleró y potenció como resultado de la crisis de la deuda externa y sus secuelas fiscales e inflacionarias que, en extremos como la hiperinflación argentina, llegó a situaciones de verdadera crisis de “integración social” (Lo Vuolo, 1993b). El control de la tasa de inflación pasó a ser una preocupación más acuciante que la garantía de empleo.

La crisis del consenso que sostenía al tradicional Estado de Bienestar permitió el avance de uno nuevo, que algunos gustan denominar como “Consenso de Washington” [*Washington Consensus*], en tanto sus principales defensores pertenecen a la burocracia de los organismos internacionales con sede en Washington (OECD, FMI, Banco Mundial y, para América Latina, el BID)¹⁴. La desregulación de los mercados, el incremento del ahorro interno (principalmente por caída de salarios) y del externo, el libre movimiento de capitales, la neutralidad de la política comercial, la eliminación del déficit fiscal y la caída absoluta del gasto público, son algunas de las recomendaciones “universales” de este consenso, que reconoce a América Latina como una de sus salas de ensayo más notables. Así, todos los elementos que configuraban la red de seguridad laboral, se transformaron en “costos” y “rigideces” que representan una “carga” para el racional desenvolvimiento de los negocios. Pero como no se modificó el sistema de valores ni tampoco el sistema institucional que tiene al trabajo como fuente casi exclusiva de ingresos para la mayoría de la población, *la inseguridad en el trabajo que caracteriza el consenso actualmente vigente implica también inseguridad en el ingreso*.

3. El consenso actual: inseguridad en el ingreso como resultado de la inseguridad en el trabajo

A esta altura de los acontecimientos, en América Latina ya no se puede hablar de crisis del Estado de Bienestar, sino de un *nuevo régimen* de Estado de Bienestar. Con las particularidades de cada caso, en la construcción de este nuevo régimen se verifica un cierto consenso acerca de dos principios: 1) mayor privatización de los componentes “corporativos” del régimen anterior; 2) desmantelamiento de los componentes “universalistas”, sus-

tituyéndolos por políticas “residuales”¹⁵. En la práctica, esto significa:

- 1) Desmantelar todos los elementos que definían la seguridad laboral, pero manteniendo la “ética” del trabajo y el criterio meritocrático basado en el “status” laboral.
- 2) Potenciar el ingrediente “corporativo”, al privatizar su “administración”, y atar aún más los beneficios del seguro social con las primas pagadas individualmente. El viejo “clientelismo” político manejado por corporaciones sindicales, partidos políticos y burocracia pública, se combina ahora con grandes corporaciones económicas que transforman a los beneficiarios directamente en “clientes”.
- 3) Anular el componente “universalista”, reemplazado por políticas residuales que, por su propia definición, no son “redes de seguridad” sino “operaciones de salvataje focalizadas” que obligan a estar en el momento y el lugar del “accidente” (cosa muy difícil a medida que éstos se multiplican).

En este esquema no hay lugar para “redes de seguridad” en los ingresos personales. Se prefieren políticas *ex-post* que busquen “apagar incendios” (claro que con poca agua) allí donde emergen los síntomas más acuciantes. A riesgo de estilizar demasiado la cuestión pero obligado por la necesidad de ilustrar el argumento, me atrevo a afirmar que desde la óptica de los inspiradores de este nuevo consenso social –y más allá de los problemas “técnicos” antes señalados– *se considera un valor positivo el desmantelamiento de la red de seguridad laboral*. Sintéticamente, los argumentos para promover este desmantelamiento serían los siguientes:

- 1) El mayor desempleo presionará para que bajen los salarios de los ocupados. Esto bajará los costos laborales y mejorará la competitividad.
- 2) La mayor dispersión de ingresos por el trabajo facilitará la construcción de una sociedad donde prime más la racionalidad económica, y donde todo se mida en función de la mayor o menor productividad de cada actividad (se vincule más con el valor de “cambio” que con el de “uso”).

- 3) La presión sobre los costos laborales y la dispersión de salarios presionará para que caigan los costos laborales “no salariales”, y la mayor inestabilidad en el empleo favorecerá el aumento del esfuerzo productivo de todos los que se verán amenazados por el despido y los que tengan que demostrar su capacidad para que los contraten.
- 4) La desregulación de las normas de higiene y seguridad en el trabajo liberará las normas para que empleador y empleado realicen acuerdos individuales en base al “interés” que se deriva de la situación “específica” de ambos.
- 5) La inestabilidad laboral y la flexibilidad de salarios permitirá que el “riesgo” empresarial se traslade en parte a los trabajadores/as, lo cual hará que ajusten sus demandas en casos de recesión, acepten cesantías, renuncien a sus acreencias privilegiadas cuando la empresa quiebra, y a las demandas judiciales en caso de accidentes laborales.

Las argumentaciones en favor del desmantelamiento de la red de seguridad laboral que caracterizaba el anterior régimen de Estado de Bienestar, se sostienen sobre las tres tesis fundamentales que, según expone Hirschmann (1991), alimentan la retórica de lo que él identifica como la “reacción” contra los avances de la ciudadanía social. Estas son: la tesis de la “perversidad” [*perversity*], la tesis de la “inutilidad” [*futility*] y la tesis de la “peligrosidad” [*jeopardy*]. Mediante la tesis de la “perversidad” se sostiene que cualquier acción intencional que pretenda mejorar algún aspecto del orden económico, político o social, sólo sirve para exacerbar los problemas que se quieren remediar. Desde esta posición se reconoce la “justicia” de los objetivos implícitos en la red de seguridad laboral, pero se señala que –conforme a análisis técnicos de una exactitud que se considera irrefutable– las distorsiones que dicha red provoca para el “normal” funcionamiento de la economía generan una cadena de consecuencias que, en realidad, llevan al objetivo contrario. Así, por ejemplo, una política de sostenimiento de los ingresos provocaría indefectiblemente una espiral inflacionaria que terminaría en una caída de los ingresos reales de los trabajadores/as. Desde la tesis de la “inutilidad” se sostiene que todo intento por generar una transformación social será, en los hechos, infructuoso e ineficaz. De una manera u otra, cualquier cambio será meramente superficial, cosmético e ilusorio, porque la estructura profunda de la sociedad permanecerá igual. ¿Para qué, entonces, el esfuerzo? Por ejemplo, el desem-

pleo y la pobreza serían propios de un punto de “equilibrio natural” del sistema, y sólo se podría aspirar a aliviar la situación de los afectados mediante programas asistenciales focalizados. Por último, la tesis de la “peligrosidad” afirma que el costo de cualquier cambio que altere el orden natural de las cosas es muy alto y, por lo tanto, peligrarían otros valores de igual o mayor importancia. Por ejemplo, la red de seguridad laboral atentaría contra la libertad de elección de los ciudadanos/as, que pueden preferir peores condiciones con tal de estar empleados aunque sea un tiempo; o esas instituciones generarían rigideces en los mercados perjudicando la eficiencia productiva y la propia capacidad de la empresa para sobrevivir en un mundo competitivo.

En el campo del pensamiento económico, este tipo de retórica encontró sustento en los postulados difundidos por la corriente conocida como de las “expectativas racionales” [*rational expectations*] y su correspondiente expresión propositiva, la “economía de la oferta” [*supply-side economics*]. Como resultado, en el mercado de trabajo se impone la noción de *tasa natural de desempleo* para descartar toda política que busque un nivel de empleo superior al de “equilibrio”, y en el campo fiscal (y monetario) el concepto de *crowding out* para señalar la inoperancia de cualquier política tendiente a manejar la *demanda efectiva*¹⁶. De esta manera, el actual consenso reniega del objetivo de pleno empleo y de toda posibilidad de constituir políticas *universales* de transferencias fiscales de ingreso, en tanto implican rigideces ex-ante que impiden el ajuste eficiente de los mercados¹⁷.

En otras palabras, el actual consenso reniega de dos objetivos que la propuesta de ingreso ciudadano coloca en el centro de su preocupación. Por esta razón, es importante detenerse en la argumentación que se esgrime para sostener el actual consenso, a fin de poder luego analizar cómo responde la reflexión en torno a la propuesta del ingreso ciudadano a sus tesis “reaccionarias”. En lo que sigue, intentaré sintetizar las visiones teóricas que alimentan la acción del actual consenso que se impone en América Latina. Para ello me concentraré en tres áreas-problemas: empleo, inflación y manejo de la demanda efectiva. A modo de ilustración, analizaré luego las políticas más importantes del Plan de Convertibilidad que se aplica en Argentina desde comienzos de 1991, en el entendimiento de que es un claro ejemplo del resultado que puede esperarse de este “consenso”.

3.1. Empleo, desempleo e inflación: la noción de tasa natural de desempleo

¿Qué se entiende por *pleno empleo*?¹⁸ ¿Cuál es el nivel de desempleo que puede considerarse como “normal” o “posible” de sostener? Esta es una de las tantas discusiones no saldadas en el pensamiento económico. Así, el propio William Beveridge (1944) dio su definición al respecto: pleno empleo es una situación en la que el número de desempleados equivale al número de vacantes¹⁹. Posteriormente, en pleno auge del Estado Benefactor y analizando el caso de Gran Bretaña para el período 1861-1957, Phillips (1958) reclamó que existía una fuerte correlación estadística inversa (*trade-off*) entre la variación de los salarios nominales y el nivel y la variación del desempleo²⁰. Esta correlación se popularizó con el nombre de “Curva de Phillips” y dio lugar a la difusión de una recomendación política ampliamente aceptada: que existiría un *trade-off* entre tasa de inflación y desempleo. Esto significa que sólo se podría lograr una disminución en la tasa de inflación a costa de un aumento del desempleo. Para Phillips, el nivel de pleno empleo sería aquel que, tomando en cuenta el aumento de la productividad, determinaría una inflación de salarios igual a cero²¹.

Hasta aquí, el pensamiento económico admitía la posibilidad de colocar el nivel de empleo como un *objetivo* de la política pública. Más allá de reconocer los efectos colaterales de una política de este tipo, lo cierto es que se admitía la posibilidad de ajustar la economía a un nivel de empleo predeterminado mediante el manejo de los instrumentos típicos de la demanda efectiva: política fiscal y monetaria. Este tipo de razonamiento permitió un acercamiento, una alegada “síntesis” entre algunos postulados del pensamiento keynesiano y otros originados en la vertiente neoclásica, la cual combinaba cierta lógica de ajuste de los mercados con la posibilidad de realizar políticas anticíclicas por vía de la demanda efectiva²².

Cuando ya empezaban a ser evidentes algunos problemas de manejo del ciclo económico mediante el instrumental que ofrecía esta síntesis, Milton Friedman (1968) salió a cuestionar las relaciones verificadas por Phillips, sosteniendo que en el largo plazo no se comprueba el alegado *trade-off* entre desempleo e inflación²³. En cambio, Friedman sostiene que existe una “tasa natural de desempleo” [*natural rate of unemployment*] que está

implícita en la propia estructura del sistema económico y que, en el largo plazo, no puede verse afectada por los niveles de producción ni, por lo tanto, por políticas de manejo de la demanda global. En el largo plazo es inefectivo plantearse el pleno empleo como objetivo de la política pública. El mecanismo que propone como explicación es, simplifícadamente, el siguiente. Ante una expansión de la demanda agregada (política fiscal y monetaria activa), en el corto plazo el desempleo caerá y los empleadores aumentarán su demanda de empleo, para lo cual necesitarán ofrecer mayores salarios reales (hasta aquí consistente con la curva de Phillips). Pero como en la determinación de esos salarios lo que interesa son las *expectativas* que los asalariados tengan conforme a la inflación futura, y dichas expectativas se basan en la inflación pasada, para Friedman la reiteración de esta práctica lleva no sólo a la inflación sino a la aceleración de la inflación, sin efectos importantes sobre el nivel de empleo²⁴. Por lo tanto, a los efectos de la política económica, lo que importa determinar es la llamada “tasa de desempleo que no acelera la inflación” [*non-accelerating inflation rate of unemployment, NAIRU*]²⁵. Conclusión: el manejo de la demanda puede ser efectivo en el corto plazo utilizando el margen de maniobras que otorga la diferencia entre precios esperados y efectivamente verificados, pero esto no debe hacer creer a los gobiernos que pueden mover los niveles “naturales” de desempleo. Por el contrario, en el largo plazo sólo lograrán acelerar la inflación, que agravará los problemas de desempleo.

Nótese lo siguiente: desde este razonamiento, la relación causal va desde la tasa de inflación hasta la tasa de desempleo. Por lo tanto, la lucha contra la inflación ocupa el primer lugar entre los objetivos de política económica o, lo que es lo mismo, el nivel de empleo se subordina al control de la inflación. De esta manera se desplaza el pleno empleo como objetivo central de la política económica y se ataca uno de los razonamientos centrales del esquema de políticas anticíclicas que se derivan del pensamiento keynesiano. Sin embargo, la noción de existencia de una NAIRU todavía dejaba margen para la acción en el corto plazo. Un gobierno podía elegir menor tasa de desempleo en el corto plazo a costa de mayor inflación en el largo plazo e, incluso, especular con la posibilidad de que los mecanismos adaptativos nunca sean completos y la tasa de inflación no se acelere. Por otra parte, al igual que en el pensamiento keynesiano, en el mecanismo de formación de expectativas que postula Friedman también se admite

el error sistemático, un cierto grado de incertidumbre por parte de los agentes que también otorgaría margen al gobierno para maniobras de corto plazo²⁶. En todo caso, la disputa se refiere a cómo reducir el grado de incertidumbre futura: los preocupados por la inflación ponen el acento en la oferta monetaria, mientras que los alarmados por el empleo enfatizan el lado de la demanda efectiva. Al menos en EEUU, estas conclusiones resultaron por un tiempo del agrado tanto de “monetaristas” como de “keynesianos”, y de allí se derivó lo que se conoce como la “nueva síntesis neoclásica” [*new neoclassical synthesis*]²⁷.

Pero la Historia no se detuvo allí. En la década del 70 avanzó una corriente de pensamiento que niega toda posibilidad de manejo de la demanda efectiva, incluso en el corto plazo: la teoría de las “expectativas racionales”²⁸. Esta corriente se popularizó a medida que se evidenciaban los problemas de la llamada “crisis fiscal” del Estado y que se verificaban, particularmente después del shock petrolero, procesos de “inflación con recesión” [*stagflation*] en el corto plazo. Para los defensores de esta corriente, la explicación estaría en la errónea formulación de Friedman respecto del proceso de *formación de las expectativas* de los agentes económicos. Para ellos, no es sensato pensar que los agentes sólo tomarán en cuenta la inflación pasada y que sus decisiones se construyen por mecanismos adaptativos en función de lo vivido, ajustando errores sistemáticos. En su lugar, consideran que existen otras fuentes de información que los agentes racionales toman en cuenta. Si, por ejemplo, se sabe que la tasa de inflación está vinculada con el crecimiento de la oferta monetaria, entonces ante un cambio de la misma los agentes anticiparán el futuro aumento de precios. El principal error que atribuyen a la síntesis neoclásica es el de pensar que los agentes son racionales pero que los mercados –donde se expresan las acciones de los agentes– son ineficientes en ajustar precios y salarios a sus niveles de equilibrio.

Vuelve así al centro de la escena el postulado neoclásico de la “información perfecta”. Coherentemente, la solución de los sostenedores de las expectativas racionales (para algunos, “neomonetaristas”) es formalizar la economía tal como si los mercados fueran competitivos y ajustaran todos los precios instantáneamente. Por lo tanto, los agentes económicos *anticipan* cualquier movimiento del gobierno y vuelven ineficaces sus intentos de orientar el funcionamiento del sistema en un determinado sentido. Por ejemplo, si los agentes esperan que el gobierno tome

cualquier medida necesaria para garantizar pleno empleo, tanto los empleadores como los sindicatos aumentan la presión inflacionaria porque no tienen miedo de perder ingresos, su participación en el mercado o el propio empleo. Al mismo tiempo, anticipan déficit fiscal, las necesidades de financiamiento público y la suba de tasa de interés. Conforme a las tesis señaladas previamente, el resultado de una política de este tipo sería, inevitablemente, inflación y *crowding out*, y por lo tanto recesión y desempleo. Como además estos males se “anticiparían”, todo se produciría en el corto plazo, con lo cual, y conforme a las tesis señaladas previamente, las políticas públicas activas son “perversas”, “inútiles” y “peligrosas”.

Desde estas líneas de razonamiento puede comprenderse la ideología que alimenta el consenso que sustenta las actuales reformas en América Latina. Para el actual consenso, todos los movimientos del gobierno, especialmente los que pretenden modificar la demanda efectiva y el nivel de empleo, serán totalmente anticipados por el sector privado y se volverán inefectivos, perjudicando incluso a quienes se pretende favorecer. Teóricamente, sólo podrían tener efecto aquellos movimientos totalmente inesperados, impredecibles; pero, en los hechos, esto llevaría al caos en tanto se romperían permanentemente las “reglas de juego”. Conclusión, los gobiernos deberían “sentarse” y facilitar que se ajusten los mecanismos de mercado porque: 1) si se hacen los movimientos esperados, éstos se anticipan; 2) si se hace lo inesperado, se genera caos. Férreo control de oferta monetaria y nada de acción estatal son los principios fundamentales²⁹. El extremo de esta conclusión, tan familiar últimamente en América Latina, es el siguiente: es mejor que al Estado lo maneje el sector privado —entendiendo por ello los grandes grupos con poder económico— mediante la lógica de (su) mercado.

De estas conclusiones se desprenden recomendaciones lineales para el mercado laboral. Ni siquiera en el corto plazo se puede alterar la tasa natural de desempleo: el resultado es inflación con desempleo. Una mejor política es controlar la oferta monetaria y la inflación, dejando que el producto y el empleo se ajusten a su nivel “natural”. Para ello, se pregona, hay que “desregular” el mercado laboral, suprimiendo la influencia sindical, terminando con legislaciones que ponen altos costos de entrada y salida, suprimiendo o bajando a niveles mínimos los beneficios del seguro de desempleo, para que el mercado laboral esté libre de ataduras y pueda ajustar libremente la oferta y demanda me-

diante movimientos de salarios. Por lo mismo, la pretensión de sostener la demanda efectiva mediante déficit fiscal es inviable. Si el déficit se financia con emisión, los privados anticipan la inflación, y si se financia con deuda, anticipan la necesidad de fondos futuros del Estado: esto es, la necesidad de mayores impuestos para pagar la deuda con fondos genuinos o mayores tasas de interés para lograr que la deuda sea refinanciada. El impacto será mayor inflación, mayor recesión y desempleo. Mejor política es bajar los impuestos (incluyendo especialmente las cargas sociales y los impuestos directos) para que los privados puedan ahorrar, invertir, y de allí fomentar el crecimiento de la economía³⁰.

Esta visión también tiene repercusiones en las recomendaciones con respecto a las políticas sociales. Los servicios universales, indiferenciados, propios del Estado de Bienestar “social-demócrata” o “institucional-redistributivo”, llevan a gastos desproporcionados, difíciles de financiar y causantes también de *crowding out*. Además, al no haber relación entre aporte fiscal y beneficio percibido por cada uno, también se estimularía la evasión fiscal y se reduciría el gasto privado en bienes y servicios típicos de las políticas sociales. Así, se propone segmentar las áreas de política social entre aquellos territorios que son estrictamente “públicos” (supuestamente básicos, consumidos por quienes no tienen capacidad de demanda) y los que pueden considerarse “privados” (supuestamente más sofisticados y utilizados por quienes tienen poder de demanda). De aquí se recomienda la privatización de estos últimos espacios más rentables para que la oferta se adapte a las características de cada segmento del poder de demanda. Coherentemente, para aquellos bienes y servicios que queden bajo la órbita del sector público se propone el cobro de tarifas a quienes los usen, salvo que por un “test de recursos” se acredite la condición de “pobre”.

El resultado operativo es una mayor desintegración entre el sistema tributario y el de transferencias fiscales con destino social. El sistema tributario se queda con la sola función de recaudar lo máximo posible, de la forma más neutra que se pueda en materia asignativa, lo que significa la expansión de los impuestos indirectos de base universal. El gasto debe circunscribirse sólo a focalizar, identificar aquellos grupos especialmente necesitados de ayuda económica. Aquí parece que todos los males atribuidos al universalismo en el área del “gasto” se vuelven virtud en el campo tributario. Sólo interesa recaudar, no “focalizar” la recaudación en los más pudientes. Como puede verse, aquí tam-

bién las recomendaciones se ubican en la antítesis de una propuesta como la del ingreso ciudadano, que recomienda integrar los sistemas tributarios y de transferencias de prestaciones dinerarias para poder así determinar la posición neta de cada contribuyente/beneficiario³¹.

En síntesis, las recomendaciones de política pública que se estimulan desde el actual consenso basado en los postulados de la economía de la oferta pueden expresarse como sigue: 1) existe una tasa natural de empleo que no se puede modificar ni siquiera en el corto plazo, por lo tanto es mejor olvidarse del pleno empleo y concentrarse en el ataque a la inflación; 2) no se puede manejar la demanda sin producir estragos en la economía, por lo cual es preferible concentrarse en un rígido control monetario y fiscal, permitiendo así que los precios “limpien” el funcionamiento de los mercados, de acuerdo al movimiento de los ciclos económicos; 3) no hay diferencias entre acción pública y privada porque esta última anticipa y revierte la primera, por lo cual lo mejor es actuar conforme a la lógica y el interés del sector privado, o mejor de sus representantes con acceso a información y con poder de cambiar el rumbo (pese a la retórica, por “sector privado” no se entiende pequeñas unidades compitiendo en igualdad de condiciones, sino grandes actores con poder económico para imponer sus expectativas); 4) dicho lo anterior, lo mejor es reducir al máximo posible el ámbito de aplicación del interés público, dejando sólo algunos espacios focalizados en donde se justifica una acción pública que persiga un interés diferente al estímulo de la ganancia privada.

4. El caso argentino como ilustración del actual consenso

4.1. *Las políticas*

El caso argentino sirve para ilustrar la breve presentación previa del tipo de “consenso” que se impone actualmente en América Latina. Tal vez como en ningún otro país latinoamericano, la lucha contra la inflación se colocó aquí en el centro de la escena, como corolario de los procesos hiperinflacionarios de 1989-90³². El Plan de Convertibilidad amarra la política monetaria y fiscal a estrictas reglas de movimiento, anclando el tipo de cam-

bio y limitando la expansión de la base monetaria a las reservas del Banco Central, lo cual significa imposibilidad de financiamiento monetario del sector público y estrecha dependencia del ciclo económico de los resultados de la balanza de pagos. Coherente con las expectativas racionales, todo el esfuerzo está en dejar que la economía se mueva por acción de las decisiones del sector privado, para lo cual se desenganchó –al menos en teoría– la política monetaria de la fiscal, mediante una nueva carta orgánica del Banco Central. Si bien los problemas financieros posteriores limitaron esta independencia, está claro que la estrategia es reducir lo más posible los márgenes de maniobra de los dos componentes claves de la política de manejo de la demanda efectiva³³.

En el caso de Argentina, esta estrategia se complementó con una drástica y no controlada apertura comercial y financiera, que colocó a la economía doméstica en relación *subordinada* con la economía internacional. Como ni los flujos comerciales ni los financieros de la Argentina impactan internacionalmente, la apertura no controlada de la economía doméstica hizo que las variables supuestamente *exógenas* del mercado internacional se incorporaran como variables *endógenas* del funcionamiento local. Todo esto se interrelacionó con la firma de estrictos acuerdos con organismos internacionales de crédito y la consolidación de la deuda externa con la firma del Plan Brady. Esto permitió acceder a créditos “blandos”, trasladando el mayor peso de su devolución para la segunda mitad de la década. Previamente se habían eliminado las presiones inflacionarias de origen cuasifiscal mediante el denominado “Plan Bonex”, que convirtió los depósitos a plazo en el sistema bancario en títulos públicos a diez años de plazo. De esta manera, se otorgó a los agentes privados la mayor certeza posible para la construcción de sus “expectativas racionales”. Más aún, se incorporaron directamente al gobierno, incluso como encargados de la privatización de empresas públicas, los principales referentes del sector privado más concentrado.

El “disciplinamiento” económico reclamado por la economía de oferta resultó así del juego combinado entre el ajuste fiscal, la fijación del tipo de cambio, la apertura económica y las políticas monetarias pasivas. De esta manera, se abandonó toda posibilidad de controlar el ciclo económico, presionando para que las unidades productivas ajusten su “microeconomía” a las rígidas reglas “estables” de la macro-economía. A estos fines se presionó para la *desregulación* de los mercados, particularmente el la-

boral y el de los insumos de uso generalizado que estaban en poder del sector público³⁴. En el primer caso, se eliminaron regulaciones que hacían a la señalada *seguridad en el trabajo*, y en el otro caso se privatizó con fuerte ajuste de tarifas, atando las mismas al tipo de cambio y a la inflación internacional. Al mismo tiempo, se avanzó en la desregularización y privatización de las políticas sociales.

Así, a fines de 1991 se sancionó la “Ley de Empleo”, por la cual se crearon: 1) el Fondo Nacional de Empleo, que entre otros objetivos pasa a financiar el primer “seguro de desempleo” de Argentina; 2) distintas figuras de modalidades de contratación laboral “promovidas” mediante rebajas o eliminación de cargas sociales; 3) programas de empleo para “grupos especiales de trabajadores”; y 4) cambios en los métodos de ajuste salarial, promoviendo cláusulas del tipo “ajuste por productividad”. Pese a que, como lo ilustro más adelante, las condiciones del mercado laboral se siguieron deteriorando, el gobierno profundizó su apuesta en este sentido. Así, avanzó en la flexibilización laboral con una legislación dirigida a las pequeñas y medianas empresas (casi 70% del empleo asalariado). Además, están muy avanzados proyectos de ley sobre “riesgos del trabajo”, que eliminan toda posibilidad de culpa por parte del empleador y limitan su responsabilidad a la cobertura de un seguro, o incluso al “autoseguro”; mecanismos de “privatización” de la justicia laboral, principalmente por incorporación de conciliaciones obligatorias extra-judiciales; y concursos y quiebras, donde se suprimen los privilegios de cobros laborales.

En el campo fiscal, se privatizaron todas las empresas públicas más importantes³⁵, se recortó la inversión pública, se despidió masivamente personal –aun cuando se contrató por otras vías–, se retrasó el pago a proveedores locales, se suspendieron derechos emergentes de los regímenes de promoción económica y de juicios contra el Estado. Al mismo tiempo, se reformó el sistema previsional incorporando fondos privados de acumulación individual, y se dictó una ley por la cual el gobierno ya no está obligado a cumplir con el nivel de los beneficios estipulados conforme a las normas del viejo sistema. En salud, se descentralizaron servicios hospitalarios sin transferencia paralela de recursos, se recortaron fondos a los seguros sociales sindicales, se promovió la autogestión y el cobro de aranceles en los hospitales públicos. En educación también se descentralizó sin garantía de fondos equivalentes, y se promovió el arancelamiento de los ser-

vicios educativos. En el campo de los recursos fiscales, se sustituyó el llamado “impuesto inflacionario” por la aplicación de impuestos explícitos. Los recursos corrientes del sector público acortaron la brecha fiscal con aumentos de alrededor de 5% del PBI, en base a la expansión de la base contributiva y el aumento de las alícuotas de los impuestos indirectos.

4.2. *Los resultados*

Como resultado de las medidas macroeconómicas adoptadas, la inflación argentina cayó drásticamente hasta ubicarse en valores cercanos a parámetros internacionales. El relajamiento de las restricciones externas permitió el aumento de importaciones gracias a las facilidades financieras del exterior, y la expansión de la economía se sustentó fundamentalmente en la ampliación del crédito privado para consumo³⁶. Así, en 1994 la economía argentina completó cuatro años con variaciones positivas del PBI, acumulando 30% de incremento, que contrasta con la caída del 9% de la década del 80³⁷. En esos cuatro años, el consumo interno creció 38%, estimulado por la disminución de la tasa de inflación, las expectativas de un mayor horizonte de estabilidad, la reaparición de crédito para bienes de consumo duradero. La inversión, fundamentalmente privada, empezó a recuperarse en 1992 de la mano de las privatizaciones de empresas públicas, y para 1993-94 se registran valores anuales promedio cercanos al 21% del PBI. La contrapartida de este tipo de comportamiento expansivo fue el mantenimiento de las reducidas tasas de ahorro nacional de fines de los 80. La dinámica expansiva se basó en el financiamiento internacional, y el ahorro externo pasó de un valor negativo superior a -3% del PBI en 1990, a casi 6 puntos positivos entre 1992 y 1994.

Los efectos macroeconómicos del Plan de Convertibilidad no fueron neutrales en términos sociales. Aun con las señaladas altas tasas de crecimiento económico³⁸, entre 1990 y 1994 la tasa de desocupación abierta del conjunto de aglomerados urbanos saltó de 6,3% a 12,2%, mientras que la subocupación visible (horaria) se elevó de 8,9% a 10,4%. El problema es mucho más complejo de lo que muestran estos registros estadísticos. En primer lugar, el ritmo de crecimiento del empleo fue muy inferior al de la economía: entre 1990 y 1994, la tasa de empleo creció a un promedio de 0,9% anual; peor aún, la tasa de empleo “pleno” –sin con-

siderar los puestos de trabajo que expresan subempleo y ocupaciones informales— lo hizo a un ritmo de sólo 0,2%. Esto significa que gran parte de los empleos se crearon en actividades informales, de baja productividad, las que suelen agruparse bajo la denominación de “subempleo invisible”. Además, las evidencias estadísticas señalan que la desocupación crece principalmente entre las personas mayores de 50 años y las mujeres. En el primer caso, se explicaría fundamentalmente por tres fenómenos: expulsión de planteles “obsoletos” por reestructuración productiva, programas de retiro del empleo público, y caída de las remuneraciones de los pasivos. En el segundo caso, por aumento de la tasa de actividad femenina que no responde a incentivos favorables del mercado de trabajo, sino a la necesidad de ingresos complementarios en el hogar ante la caída de las remuneraciones (o pérdida de trabajo) del “jefe” y a las propias derivaciones de los cambios en los arreglos familiares³⁹. Otro fenómeno es el notable aumento en la duración del desempleo⁴⁰.

Como síntesis, a mediados de la década del 90 puede afirmarse que sólo el 34% de la PEA argentina está ocupada en “empleos plenos”. El 66% restante (en crecimiento según los últimos datos) se compone de 13% que está totalmente desempleado, otro 13% que trabaja menos de las horas que desea, y el restante 40% que trabaja en ocupaciones informales. Esta situación derivó en una sostenida creación de un “ejército de reserva” que, lejos de ser homogéneo, reproduce la creciente fragmentación del mercado laboral y de los ingresos por el trabajo.

Parte de la explicación de esta situación debe buscarse en la “trampa productiva” que se deriva de la estrategia gubernamental, de la que la industria manufacturera es un buen ejemplo. Entre 1990 y 1993, el valor agregado de la industria manufacturera creció a una tasa de 6,9% anual acumulativo, pero el empleo cayó -2,6% por año. Al mismo tiempo, la productividad por hombre ocupado aumentó a un ritmo de 2,6%, mientras que las horas trabajadas permanecían constantes y el salario promedio crecía sólo 0,5% anual. En síntesis, menos trabajadores/as por unidad de producto, más horas trabajadas por cada ocupado/a, y menos ingresos por hora.

Los cambios en el sistema de precios relativos explican en gran medida los procesos de ajuste de empleo y salarios. En 1993, el salario (como poder adquisitivo) era en la industria manufacturera 22% menor que en 1985; sin embargo, el salario (como costo laboral) era 75% más elevado. Si este índice de costos laborales

se ajusta por el valor del tipo de cambio, el incremento de los costos laborales llega a 135% (Monza, A., 1993)⁴¹. Resulta claro que los aumentos de productividad están lejos de compensar las variaciones en los precios relativos y la presión que se genera sobre las remuneraciones. Por lo tanto, el problema de costos tiende a resolverse con mayor intensidad en el uso de los trabajadores/as (incluyendo aumento de horas trabajadas)⁴², eliminación de puestos de trabajo y disminución de salarios.

¿Qué sucede con la distribución del ingreso en este contexto? Las estadísticas disponibles sobre distribución del ingreso señalan el período hiperinflacionario de 1989-90 como el más regresivo de los últimos años. Entre 1980 y 1991, la participación en el ingreso del 40% más pobre de los perceptores del Gran Buenos Aires cae de 17,1% a 14,1%, y la del 10% más rico crece de 28,7% a 35,9%. La relación entre los ingresos familiares per capita del 10% más rico y los del 40% más pobre aumenta de 7 a 10,7 entre esos años⁴³. Con el Plan de Convertibilidad, el efecto conjunto del fuerte crecimiento del ingreso global y la estabilización del valor de la moneda se manifestó en aumento absoluto del ingreso de todos los estratos. Sin embargo, este crecimiento fue desigual: entre los meses de octubre de 1991 y 1994, se observa un aumento promedio del 12,7% en el ingreso familiar per capita real, pero el decil más pobre sólo registra 5,3% de crecimiento, mientras que el decil más rico llega al 13,7%. Esta escala se mantiene en todo el espectro de distribución del ingreso, esto es, cuanto más pobre, menos recuperación. Por lo tanto, pese a la recuperación y a la estabilidad, sigue acentuados la distribución regresiva del ingreso.

Ahora bien, estos resultados se verificaron en la etapa de “auge” del “círculo virtuoso” de la macroeconomía del Plan de Convertibilidad, explicado fundamentalmente por el ingreso masivo de capitales externos. Sin embargo, la dinámica del ciclo expansivo fue agotándose progresivamente y se intensificó a fines de 1994 con la crisis de los mercados financieros. En 1995, la desaceleración de la economía se hizo evidente, hasta entrar finalmente en un escenario recesivo, los bancos de menor tamaño tuvieron dificultades de liquidez y patrimoniales, se cortó drásticamente el crédito, aumentó el cierre de empresas –particularmente las de menor tamaño–, al tiempo que la recaudación de impuestos comenzó a deteriorarse junto con la contracción de la actividad económica. El reflejo social de este nuevo escenario es el aumento de la tasa de desempleo y las expresiones de empleo

precario, como así también la creciente degradación de los servicios sociales. Las cifras son elocuentes: la encuesta realizada en mayo de 1995 registró, para el total del país, una desocupación record de 18,6% de la PEA y de 11,3% de subocupación horaria.

¿Puede este escenario considerarse una “sorpresa” o una “paradoja”, como gustan plantearlo algunos funcionarios y economistas con ideas e intereses afines al modelo económico?⁴⁴. ¿Es resultado de factores meramente exógenos que no se pueden controlar? ¿Es el costo inevitable de una segura transición hacia una situación más eficiente y socialmente más justa? ¿Puede resolverse el problema con el sistema de políticas que propone el consenso hoy hegemónico? La respuesta común a todos estos interrogantes es negativa. Los efectos sociales son un resultado lógico del modelo que se está imponiendo. Los fenómenos externos potencian los efectos perversos de la lógica del modelo interno y, en todo caso, se deben al tipo de integración con la economía internacional que se eligió. No se trata de una transición, sino de elementos propios de la consolidación de un nuevo orden social, de un nuevo régimen de Estado de Bienestar. Y, por último, no se puede salir de esta situación con las políticas “serias” que se vienen reiterando y profundizando, porque las mismas no admiten acciones anticíclicas, y mucho menos políticas que modifiquen la distribución de riqueza.

5. La sociedad cautiva del actual consenso

El caso argentino ilustra los resultados que pueden esperarse de políticas como las preconizadas desde el Consenso de Washington. Si la demanda efectiva se deja subordinada pasivamente al ciclo económico, los desequilibrios provocados son tan profundos como los que se decía querer eliminar. A esta altura, las objeciones parecen suficientemente claras. Se genera un amplio exceso de oferta laboral, y los incrementos de productividad no son suficientes para aliviar las presiones macroeconómicas y favorecer un esquema de crecimiento económico sostenible. Las caídas en los ingresos personales provocan aumentos adicionales de oferta de trabajo “secundaria”, que realimenta las tasas de desempleo. Como la caída de precios se intenta provocar fundamentalmente por exposición a la competitividad internacional, los insuficientes incrementos de productividad terminan en serias

restricciones en la balanza de pagos. La reversión de esta situación genera recesión y profundiza los problemas anteriores.

En todo este proceso se va consolidando un nuevo régimen de Estado de Bienestar basado en el “disciplinamiento” de la fuerza de trabajo. El aumento del riesgo de desempleo y el deterioro de los servicios sociales universales facilita el avance de una legislación que desarma la red de seguridad en el trabajo y permite caída de los salarios pagados. Pero esa caída no es suficiente para ajustar los mercados, y los problemas de la recesión y el desempleo se potencian junto con la mayor fragmentación social. ¿Qué escenarios pueden esperarse de esta nueva dinámica? ¿Cómo puede comprenderse el proceso de exclusión social a partir de la consolidación de este nuevo “orden” social?

5.1. Los probables escenarios de la exclusión social: entre la sociedad de los «dos tercios» y la sociedad «flexibilizada»

Tal como está la situación en Argentina, los probables escenarios en el futuro inmediato se mueven entre uno de “desempleo masivo” y otro de “subempleo masivo”, entendiéndose por esto último no sólo los que trabajan menos horas de las deseadas, sino los que trabajan en “condiciones” no deseadas⁴⁵. En el caso del escenario de desempleo masivo, la primera consecuencia que puede señalarse es la acentuación de la distribución desigual del “riesgo del desempleo”. Esto no sólo significa la concentración de dicho riesgo en determinados grupos de actividades o calificaciones, sino también el aumento de la proporción de desempleados de largo plazo, que se alejarían cada vez más de las posibilidades de retornar al mercado laboral, y se volverían más dependientes de la asistencia social.

¿Qué significa en términos sociales este escenario? Significa un ambiente donde la amplia mayoría que está empleada pierde interés en todo esfuerzo social tendiente a resolver el problema de los desempleados, mientras que éstos pierden toda esperanza de una solución a su problema. Este escenario no implica necesariamente un ambiente conflictivo. Por el contrario, los defensores de este nuevo consenso confían en la “despolitización” del problema del *desempleo*, cuya contracara es la “politización” del problema de la *inflación*. Con estos términos quiero designar la ubicación del objetivo de lucha contra la inflación como priori-

dad del sistema de políticas públicas, como objetivo que merece obtenerse a cualquier costo. Esto es así porque tanto empleados como desempleados coinciden en privilegiar la estabilidad de precios por sobre cualquier otro objetivo. Los primeros, para mantener el valor de compra de su ingreso y su acceso a crédito; los desempleados, porque una vez que se pierde toda esperanza de volver al mercado de trabajo, el interés está en mantener el valor de compra de los subsidios que se reciben, o de la precaria actividad que se realiza en forma irregular. Como consecuencia, el objetivo del pleno empleo queda *subordinado* al de la inflación; más aún, se presenta el control inflacionario como un primer paso necesario para resolver los problemas de empleo.

Este escenario puede asimilarse a lo que se conoce como “sociedad de dos tercios” [*two-thirds society*]. Este concepto describe una situación en la que dos tercios de la sociedad disfruta de los beneficios del crecimiento económico y las instituciones formales del sistema de políticas sociales, mientras que el tercio restante queda atrapado por situaciones de pobreza o próximas a ella. Pese a que se pueden generar reacciones de protesta aisladas, este escenario puede ser políticamente estable, en tanto disponga de un fuerte apoyo electoral de aquellos que pertenecen a los dos tercios incluidos, pudiendo incluso recibir soporte de muchos excluidos, sea por prácticas clientelísticas, o en tanto la oposición política no muestre una alternativa sólida de mejorar su situación sin amenazar la estabilidad de precios.

Este contexto ilustra en gran medida lo que sucedió hasta el momento en Argentina, y explica la secuencia seguida en la aplicación de medidas en el campo laboral: lo primero fue un seguro de desempleo de baja cobertura y difícil acceso, y programas “promocionados” de empleo que en realidad buscan aliviar la carga fiscal y el costo empresario. Es más barato y sencillo pagar seguro de desempleo y realizar políticas de empleo mínimo cuando los beneficios por desempleo y los asistenciales exigen requisitos de acceso difíciles de cumplir, tienen límites temporales, con lo cual necesariamente caen con el tiempo, o al menos se estabilizan por las entradas y salidas. Además, el impacto fiscal es mucho más fácil de pronosticar que en el caso de políticas que fomenten el empleo directo y estable. Esto es posible en mercados de trabajo donde el riesgo del desempleo está muy concentrado, porque así se diluyen las posibilidades de competir por los puestos escasos, los cuales se vuelven en gran medida un privilegio acaparado por el mismo grupo “afortunado” de trabajado-

res/as. En todo caso, la competencia se daría en los niveles de muy baja calificación. El resultado de este escenario bien podría ser una falta total de solidaridad de los empleados mejor ubicados y con poder de organización para los que están fuera del mercado laboral. La contrapartida sería el deterioro del bienestar de esa población, y una fuerte presión sobre las políticas asistenciales focalizadas en los “pobres”.

Sin embargo, este escenario se enfrenta a dos problemas “económicos” de difícil solución. En primer lugar, en la medida en que se amplía el “tercio” marginado, el costo de las políticas sociales para atenderlos sería mucho más alto que el de los acotados seguros de desempleo, programas de empleo mínimo o de asistencia social en dinero y en especie hoy vigentes en Argentina y América Latina. En segundo lugar, como la baja de los salarios que supone la economía de la oferta se daría sólo en la amplia base de trabajo no calificado, donde es muy sencillo y cada vez más barato reemplazar mano de obra, eso no alcanza para que la economía sea “competitiva”, ni para que se produzca el ajuste “masivo” de los mercados con que sueñan los que se quedan en las conclusiones de las expectativas racionales. En consecuencia, es necesario que el efecto se expanda cada vez a más población, incluyendo grupos de trabajadores/as que anteriormente se podían sentir “protegidos” y “seguros” porque se veían del lado de los “dos tercios”.

Esta alternativa tendría poco futuro, puesto que, si bien el modelo necesita *bajo costo laboral*, al mismo tiempo también requiere de una cuota de fuerza de trabajo *productiva y calificada*. Esto significa que tiene que trasladar la caída del costo laboral también a la llamada zona de los “dos tercios” y, por lo tanto, también es necesaria la “flexibilidad laboral” de los que están “adentro”. De esta manera, los hasta ahora cuasifijos costos laborales se transformarían en costos variables, creando algo así como la figura del “asalariado interino”, que entra y sale de una situación de empleo “formal” en el sistema productivo según los vaivenes de la demanda. Casi toda la fuerza de trabajo pierde “estabilidad” de mediano y largo plazo. Al ampliarse la población afectada por el “riesgo” de desempleo, se puede diluir en parte el riesgo individual, pero a cambio se pierde “calidad” en las condiciones de empleo. Cuando se bajan los costos de “despido”, esto favorece la incorporación de trabajadores/as con igual calificación pero a menores salarios. Por lo tanto, más que resolver el problema, en este escenario el entramado social aumentaría su

“porosidad”: gracias a una ampliación de las situaciones, se considerarían “técnicamente” como “ocupados”. La desregulación abre así un amplio abanico de tareas y tipo de remuneraciones. Aquí es interesante notar que mientras el modelo reclama estabilidad de condiciones macroeconómicas y de reglas de juego para que sea rentable la inversión en capital físico y financiero, al mismo tiempo exige inestabilidad de las reglas que rigen para el “capital humano”.

En este escenario ya pierde vigencia la sociedad de los dos tercios, porque ahora aparece una zona “gris” donde es más volátil la entrada y la salida. En este escenario, los sectores medios enfrentan una libertad que, al menos en términos de “estabilidad” de su posición social, no los iguala con los incluidos sino con la “periferia”. Este tipo de problemas no puede ser captado por análisis que reducen el espectro social a la convivencia de “pobres” y “no-pobres”, ni tampoco mediante la incorporación de la categoría “nuevos pobres”, con la que se denomina al grupo de pobres recientes, a los “empobrecidos”. Esto es así porque la idea de “pobreza” identifica las condiciones de *reproducción* de los individuos, mientras que la de “empobrecimiento” se refiere a condiciones de vida, al cambio de “status” entre las dos categorías de referencia (Salama y Valier, 1944)⁴⁶. Esta reducción tiene como resultado operativo la justificación de una política social cuyo único objetivo fuera focalizar la asistencia en el grupo de pobres, más o menos recientes. Pero eso significa que los grupos se conciben como “fijados” en una situación que se puede “apuntar” como objetivo de la política social “focalizada”, y disimula el complejo y disímil sistema que define la situación de cada uno en esos grupos.

La realidad es otra. Es más probable que se verifique la conformación de una amplia zona “gris”, con condiciones muy heterogéneas y volátiles, que alimente ilusiones temporarias de “horizontes” promisorios, con una mezcla de gente que logra “salir” por sus supuestos “méritos” y otros que se caen. Este escenario, a diferencia del anterior, puede ser social y políticamente inestable en tanto el riesgo del desempleo, de la inestabilidad de ingresos y del cambio de “status” no está tan concentrado y afecta a grupos poblacionales acostumbrados a otra situación, al tiempo que crea expectativas que pueden no verificarse. Claro que también la “probabilidad” individual se reduce en tanto la población se amplía y, por lo tanto, el resultado de este escenario es indefinido.

El resultado, por cierto nada “paradójico”, de los *planes de estabilización* reiteradamente aplicados en América Latina y muy especialmente en Argentina, es que aumentan la *inestabilidad* de las *oportunidades de vida* de la gente. Esto no sólo se mide por mayor desempleo, sino fundamentalmente por las cada vez más diversas formas de empleo precario, el mayor riesgo al desempleo, o la pérdida de empleo acorde con las capacidades, la pérdida de horizontes de movilidad social, la rápida y no compensada obsolescencia de las destrezas técnicas. Esto no es un resultado *inesperado*, sino parte de una dinámica de exclusión social propia del actual consenso.

La estabilidad política de una sociedad de este tipo depende de un sistema de valores en los que la “culpa” y el “mérito” del status social se atribuyen exclusivamente a la capacidad individual⁴⁷. Claramente, la sociedad que se propone desde el actual consenso no es una sociedad de libres, sino más bien de rehenes. ¿Por qué? Porque se trata de un orden social en el cual es difícil conseguir trabajo, donde el trabajo es inestable, donde es necesario trabajar más horas individualmente y por grupo familiar, donde hay cada vez más gente que busca cualquier trabajo, y donde todos se vuelven rápidamente fuerza de trabajo “obsoleta”. En esta situación, los empleados están cautivos de las condiciones de un puesto del que pueden ser echados fácilmente; y los desempleados, de una necesidad de conseguir cualquier trabajo, o de la asistencia social. En la sociedad que propone el actual consenso, los ciudadanos están cautivos de una compleja telaraña de la que no pueden salir por sus propios medios.

6. La economía política de un nuevo consenso social

¿Qué propuestas aparecen hoy como probables “salidas” de la telaraña que se deriva de las políticas del actual consenso? En particular, ¿cuáles son las que apuntan a resolver el creciente problema de la pérdida de seguridad en el ingreso? A mi modo de ver, la mayoría de ellas, las hasta ahora más visibles, no contradicen la lógica impuesta por el razonamiento de la economía de la oferta y/o la “condicionalidad” entre el ingreso personal y la relación de trabajo. Pueden ayudar a que algunos estén un poco más cómodos en la telaraña, pero no permiten salir de su trampa.

Así, algunos confían en que el problema se puede aliviar ampliando las medidas especiales de creación de empleos y programas de capacitación de la fuerza de trabajo. Si bien esta salida puede ayudar en algunos casos, la misma se ha intentado por años en economías con más recursos y con fuerza de trabajo más capacitada, como las europeas, y los resultados no son alentadores⁴⁸. En esta opción se ponen de acuerdo casi todas las tendencias políticas, incluyendo a los socialdemócratas que la ven coherente con los presupuestos del clásico Estado de Bienestar. Sin embargo, la dimensión del problema es muy grande para poder resolverse de esta manera, incluso si se consideran los efectos multiplicadores. En realidad, muchos de los puestos de trabajo que se crean son “irreales”, y además generan estigmas. Al mismo tiempo, hay problemas de “sustitución”, entendiéndolo por tal el reemplazo de trabajos que se hubiesen realizado de cualquier manera, como así también el simple trueque de algunos trabajadores/as por otros. Además, existen evidencias para afirmar que este tipo de alternativa termina atrayendo fuerza de trabajo no activa al mercado.

Otras políticas que también se ensayan en países centrales tienden a reducir la oferta de trabajo. Así, se intentan medidas de trabajo compartido en la empresa, reducción de horas de trabajo, retiros anticipados, y demora en el ingreso de la fuerza de trabajo joven. Aquí también se nota una desproporción entre el tamaño del problema y la potencialidad de este tipo de medidas. Además, las posibilidades de compartir tiempo de trabajo sin reducir ingresos tienen límites muy estrechos, a la vez que se escuchan críticas acerca de las cargas adicionales en los costos, situaciones de discriminación en la aplicación y traslado del problema hacia otros ámbitos (educativo, familiar). Por otra parte, las economías latinoamericanas todavía muestran un horizonte de crecimiento de la participación económica femenina, particularmente si persisten las tendencias hacia el aumento de la regresividad en la distribución del ingreso.

Desde otra posición, todavía en algunos subsiste la idea de que todo es un “problema político”, y de que se trata de recrear el perdido consenso alrededor del tradicional Estado de Bienestar, en sus diversas variantes. Tampoco parecen verificarse condiciones favorables para esta salida, en tanto la tendencia es hacia fuertes restricciones fiscales, mercados más diversificados, negociaciones descentralizadas, trabajo por tiempo parcial, y fuerte resistencia a manejos burocráticos de grandes organizaciones.

Las tendencias económicas, como así también los evidentes problemas fiscales de la dinámica del tradicional Estado de Bienestar, no parecen favorecer esta expectativa. Más aún cuando las críticas desde la economía de la oferta encuentran fuertes adeptos, al menos en lo que se refiere a la necesidad de aflojar los componentes rígidos del costo salarial.

¿Qué hacer entonces? En lo que sigue trataré de justificar la necesidad de encarar el problema desde una economía política que incorpore una visión diferente de la que prevalece actualmente. Para ello, primero me haré cargo de los datos que parecen evidentes, tanto por los razonamientos expuestos en la discusión teórica previa como por las enseñanzas empíricas de las recientes experiencias de Argentina y América Latina. Luego señalaré los principales elementos de un consenso alternativo en materia de política económica, argumentando en favor de la necesidad de que el mismo contemple una política en la línea de la propuesta del ingreso ciudadano.

6.1. *Los objetivos*

Una economía política alternativa debe contemplar la siguiente evidencia: en el funcionamiento de la sociedad existen *principios de organización contradictorios* que originan *conflictos* entre valores igualmente deseables. No es una solución obtener uno de los valores a costa de suprimir otro. Por el contrario, es necesario pensar un sistema de políticas públicas que trate de *armonizar* distintos valores sociales igualmente importantes.

En el campo estrictamente económico, y siguiendo las observaciones iniciales de Adam Smith, es evidente que existe un conflicto no resuelto en cuanto al valor económico de la actividad humana. En este aspecto, un sistema alternativo de políticas públicas debería encontrar una adecuada armonía —un cierto grado de compatibilización o rango de tolerancia— entre los siguientes objetivos (Meade, 1993: 1): 1) *libertad* para que los ciudadanos puedan elegir en los mercados el uso de los recursos que poseen, incluyendo la posibilidad de elegir el mejor uso para su capacidad de trabajo; 2) *equidad* en la distribución de la riqueza producida socialmente, incluyendo como objetivo prioritario que nadie caiga por debajo de un nivel considerado básico; y 3) *eficiencia* en el uso de los recursos disponibles en el sistema económico, entendiendo por tal la forma más racional de obtener el

nivel promedio de ingreso más elevado que sea técnicamente posible con la dotación de riqueza productiva existente⁴⁹.

Cuando digo *armonía* me refiero a que ninguno de estos objetivos puede alcanzarse en su nivel *máximo*. Por lo mismo, descarto que el sistema de *preferencias sociales* decida eliminar alguno de ellos: todos son socialmente *valiosos*. Finalmente, tampoco admito que entre los distintos objetivos se eslabonen cadenas de *causalidad* o secuencias temporales. La armonía implica balances contemporáneos, búsqueda conjunta en el mismo tiempo y espacio. Estas afirmaciones desafían tres postulados típicos de los arreglos institucionales que promueve el pensamiento económico hoy hegemónico: 1) que las preferencias deben analizarse en términos de *maximizar* objetivos particulares (especialmente la llamada *utilidad*); 2) que debe seguirse una *secuencia* que busque primero maximizar la eficiencia asignativa para luego alcanzar la equidad sobre la base de un sistema más opulento; 3) que las *preferencias individuales* deben satisfacerse aun cuando contradigan preferencias sociales de interés común (por ejemplo, desempleo, pobreza, medio ambiente).

La tesis central que pretendo sostener aquí es que, en la búsqueda de esta armonía, es clave la decisión que se tome acerca de las *fuentes de ingreso* de las personas. En esta cuestión, un tema crucial tiene que ver con las formas posibles de deslindar las dos funciones duales que actualmente cumple el *salario*, en tanto costo de producción (eficiencia) y medio de distribución (equidad), como así también *diversificar* las fuentes de ingreso de la población. Para ello importa tanto la generación y distribución del *empleo* como de otras fuentes de ingreso.

Para exponer el razonamiento, primero revisaré algunas evidencias que pueden considerarse como datos del problema. Luego discutiré algunas cuestiones que hacen al manejo macroeconómico, para terminar ilustrando de qué manera una política como el ingreso ciudadano puede facilitar una integración más eficiente, libre y equitativa entre los objetivos macroeconómicos, los microeconómicos, y el interés de las personas involucradas en el proceso social de generación y reproducción de riqueza.

6.2. Las evidencias

Entre otros elementos, los datos que debe tomar en cuenta una economía política alternativa al actual consenso pueden agru-

parse en tres subconjuntos: 1) cambios en el patrón de acumulación; 2) relaciones económicas que, del análisis teórico de distintas corrientes y de las evidencias empíricas, aparecen como altamente probables; y 3) cambios en las categorías de trabajo, particularmente en lo que se relaciona con la nueva dinámica del mercado laboral.

En primer lugar, los cambios en el patrón de acumulación. Mucho se ha escrito sobre este tema. Rápidas transformaciones tecnológicas, alta movilidad del capital financiero y la posibilidad de recurrir a subcontrataciones en casi “todo el mundo” (gracias a las redes de información), determinan que el sector de bienes transables de la economía local se vea muy presionado para incrementar sustantiva y continuamente su productividad. Más allá del éxito en lograr mayor competitividad, lo cierto es que el aumento de la riqueza y la productividad en estas áreas no lleva necesariamente al incremento de puestos de trabajo y a la distribución de los beneficios en el conjunto de la sociedad. Por lo tanto, la presión para la generación de empleos se traslada sobre otras áreas de la economía que dependen fundamentalmente de la demanda interna, y sobre el manejo fiscal del Estado.

En segundo lugar, las “relaciones económicas” que aparecen como altamente probables. El nivel de empleo de una economía es una función del juego combinado entre la tasa de crecimiento de la productividad y la de incremento de la demanda efectiva. En teoría puede afirmarse que, dado un nivel de oferta, cada incremento de productividad causa un aumento proporcional de desempleo. Alternativamente, dado el nivel de productividad, cada disminución de la demanda da lugar a un incremento del desempleo. Como en los hechos ninguna de las dos variables se mantiene constante, lo que interesa es la tasa de crecimiento de ambas (Sylos Labini, 1984: 90). Otra forma de decir lo mismo es la siguiente: el nivel de desempleo de “equilibrio” es el que resulta cuando ambas variables crecen a la misma tasa. Pero, al mismo tiempo, existe una relación entre las tasas de incremento de salarios, de la productividad y de la inflación. Esto se puede expresar así: la tasa de desempleo de “equilibrio” que mantiene “constante” la tasa de inflación de “salarios” es aquella en que los salarios crecen a la misma tasa que la productividad. Sintéticamente, los niveles de “equilibrio” de las tasas de empleo/desempleo e inflación dependen fundamentalmente del juego combinado entre la tasa de crecimiento de la demanda efectiva, la tasa de crecimiento de la productividad, y la del salario real.

Ahora bien, cuando la economía está sometida a la competencia del exterior, entra a jugar el mercado internacional y el tipo de cambio. En este caso, el problema tiene que analizarse considerando dos grupos de bienes: los *transables* y los no *transables* internacionalmente, esto es, aquellos que están sometidos o no a la competencia externa (tanto en el mercado interno como en el internacional). Nótese lo siguiente en este punto: para los bienes transables, en tanto su mercado es el “mundo”, la demanda puede considerarse casi “infinita”; su problema es “exclusivamente” de productividad y de competitividad para poder “sustituir” competidores. No hay dificultades de elasticidad/ingreso, porque si cae la capacidad de demanda doméstica, venden más afuera. Para los no transables, en cambio, el problema sigue siendo fundamentalmente de demanda efectiva doméstica.

Pero la productividad es una *relación técnica* –socialmente definida según lo explicó Adam Smith– mientras que la competitividad también implica una *relación de precios*: los precios que entran en la ecuación de rentabilidad empresarial *convertidos* por el *tipo de cambio*. Si éste se retrasa con fines antiinflacionarios –lo cual es más sencillo si se produce entrada masiva de capitales aliviando temporalmente la necesidad de divisas vía transacciones comerciales–, el problema de competitividad para los bienes transables se vuelve *exclusivamente* de productividad y de precios de *insumos de producción*. Además de los específicos de cada actividad, hay dos tipos de insumos que no pueden dejar de usar las empresas: *mano de obra* y los llamados *insumos de uso generalizado* (energía, comunicaciones, ciertas materias primas). En estos dos grupos de insumos tienen que bajar las unidades físicas por unidad de producto o bajar el precio que pagan por ellos. Si descartamos la posibilidad de actuar sobre los insumos de uso generalizado (porque los precios vienen dados por el proveedor y porque hay un punto de saturación en el ahorro “físico” de los mismos) la conclusión es lineal: la única salida que queda es la caída de los salarios y el aumento de la productividad del trabajo, que expulsa mano de obra por unidad de producto⁵⁰. Para que la cantidad de empleo no caiga en valor absoluto, el aumento de la productividad tiene que ser tal que permita conquistar nuevos mercados y ampliar la capacidad de producción de las plantas.

Esta es la alternativa que pretenden quienes esperan una economía funcionando en base a la lógica de las “expectativas racionales”. Sin embargo, es obvio que en países con atraso tec-

nológico relativo y con poca experiencia en la producción de bienes de capital, esto es muy difícil. Además, hay un problema de tiempo. La presión de los precios se hace sentir en el corto plazo, pero las ganancias de productividad se derivan de largos procesos de maduración. La alternativa de tecnificación vía importación, típica de la apertura indiscriminada, resuelve algunos problemas de ajuste de corto plazo pero no los de más largo horizonte, porque no genera un sistema que reproduzca el aprendizaje tecnológico.

Por otro lado, para los bienes no transables, el tema central sigue siendo el nivel de la demanda efectiva, y ésta depende fundamentalmente del “efecto ingreso”, de cuánto hay para gastar en esos bienes. Estos son los sectores típicamente expuestos a los “ciclos económicos” locales, los que se expanden en el auge, independientemente de la productividad, y los que caen en las recesiones. El empleo en estos sectores se mueve también con esos ciclos, siendo el ejemplo más claro el comportamiento en los ciclos de la convertibilidad argentina.

Sintéticamente, a medida que más actividades se incorporan al sector de transables, la economía sigue más la lógica de los mismos. En caso contrario, prima la lógica de los no transables. Pese a que la productividad sube en los primeros mucho más que el salario, esto no es suficiente para que esos sectores se vuelvan competitivos en la medida necesaria para expandir mercados y sumar empleo, compensando el ajuste de productividad⁵¹. Conclusión: esta es una forma poco sensata y equitativa de buscar el crecimiento y la distribución de sus frutos.

Aquí cabe una digresión importante para comprender la necesidad de una política como la del ingreso ciudadano. Cuanto mayor es la rigidez salarial para adecuarse a las productividades diferenciales y a las presiones de competitividad, más se potencian los problemas anteriores. Existen fuertes argumentos para afirmar no sólo que la caída de salarios puede no producirse, sino también para demostrar la irracionalidad de dicha caída en términos de productividad y bienestar social⁵². Como queda claro en el caso argentino, los ajustes entre productividad y salarios necesarios para que funcione la “lógica” de la economía de la oferta son muy difíciles de lograr; por otra parte, insistir en este camino lleva a *valores de salario y tasas de desempleo socialmente insostenibles*. Pero, además, si esto se pretende resolver con la lógica asistencialista, también se vuelve insostenible *fiscalmente*, porque se termina acumulando una cantidad inmanejable de pro-

gramas *focalizados* que no resuelven la situación, y que además resultan carísimos. En América Latina, y cada vez más en Argentina, existe mayor “costumbre social” que en los países centrales para que el desempleo se oculte por formas variadas de subempleo, con multiplicidad de empleos precarios, así como la presión sobre los salarios se facilita por una larga historia de fuertes disparidades en la distribución del ingreso⁵³. Pero en cualquier caso, el problema social no se alivia, sino que cambia su expresión.

De aquí me muevo al tercer grupo de evidencias. En el nuevo contexto, la cantidad de “categorías” de empleo, y de allí la división social, se van agrandando, y por lo tanto se complican aún más las posibilidades de “normarlas”. Si bien no agota el problema, una mirada sobre el mercado laboral sigue ofreciendo una visión más rica del espectro social que aquella que utilizan los inspirados en las categorías “pobres/no pobres” (viejos y/o nuevos). En el caso de Argentina, pueden identificarse al menos cinco fragmentos de la fuerza de trabajo que ilustran la complejidad social que se está conformando como resultado de las políticas del actual consenso⁵⁴.

El primer grupo está constituido por profesionales, ejecutivos/as y trabajadores/as calificados/as que ocupan puestos de alta remuneración, cuyos salarios crecen más que el promedio, y que tienen acceso a beneficios suplementarios (como participación en ganancias, servicios sociales a cargo de la empresa). En cierto modo, su situación laboral está “internacionalizada”, y no está amenazada por los cambios en el mercado de trabajo local. En el segundo grupo están los ubicados en sectores donde aún funcionan las negociaciones colectivas o actividades en las que se mantienen prácticas restrictivas de ingreso y salida, con lo cual han logrado mantener los beneficios del pasado. Estos dos estratos han ganado en la distribución del ingreso, son los más beneficiados con la menor importancia de los impuestos directos, y los que rápidamente se han asociado a los servicios “privados” y “privatizados”.

Un tercer grupo son los trabajadores/as manuales en aquellas industrias en declinación (principalmente manufactureras), cuyas capacidades técnicas se han vuelto obsoletas. Si bien este grupo pudo amortiguar en parte su salida y la caída de los ingresos –por ejemplo, aceptando peores condiciones de trabajo– su situación es muy vulnerable, tanto en lo que refiere al ingreso como a la propia estabilidad laboral. Son los principales afectados por los cambios en el paradigma técnico-económico, y los

que se mueven a trabajos por tiempo parcial o temporario. Es importante notar que este tercer grupo era la “norma” en el proceso de desarrollo del Estado de Bienestar.

Un cuarto grupo está constituido por aquellos que se ubican en servicios de baja productividad, cuyo número crece sostenidamente, pero que sufren de caída de ingresos por “saturación” y competencia. Este era el sector que se sostenía en gran medida con legislaciones de ingresos mínimos, y cuya situación ya está flexibilizada “de hecho”. Por último, están aquellos “desprendidos” del mercado laboral, jóvenes que no pueden ingresar, desempleados/as de avanzada edad, jubilados/as que necesitan ingresos complementarios, los enfermos/as, incapaces, u otros que tradicionalmente reciben asistencia social. Este grupo también se expandió notablemente, en gran medida como resultado de la degradación de las políticas sociales universales.

Pero la complejidad del problema se agrava aún más por las “tendencias” que ya parecen suficientemente claras conforme al análisis previo:

1. Cada vez son más las personas consideradas “improductivas” en base a las nuevas condiciones de producción y reproducción de riqueza y que, por lo tanto, no son integradas a dicho proceso.
2. Cada vez es mayor la relación entre las unidades de riqueza producida y la cantidad de trabajo necesaria para ello (aumento del producto medio por unidad de trabajo).
3. Cada vez es mayor la diferencia entre el valor de cambio de la unidad de riqueza producida y el valor de cambio del trabajo realizado para ello (menor participación de la masa salarial en la distribución del ingreso).
4. Cada vez existe una mayor diferencia entre el valor de la riqueza generada por una unidad de trabajo empleada y el ingreso “extra” que puede generar una unidad adicional de trabajo (diferencia entre el producto medio por unidad de trabajo y la productividad marginal del trabajo).
5. Cada vez existe mayor presión para disminuir el costo de los insumos locales de producción, incluyendo el trabajo, como resultado de la mayor integración de los mercados.
6. Cada vez son más diversos los modos de organización familiar y cultural, esto es, fuera del ámbito exclusivo del proceso económico y, por lo tanto, las relaciones de dependencia económica dentro del grupo familiar.

Como se ve, la situación es mucho más compleja de lo que habitualmente se plantea o pueden sugerir categorías del tipo “pobres/no pobres”. Esto no sólo significa que es difícil “normar” esa complejidad, sino también que es muy complicado “focalizar” la específica situación de necesidad de cada grupo. En realidad, dado su cada vez más reducido número, es más fácil focalizar la riqueza de los pocos que se ubican “establemente” en los estratos superiores. Por lo tanto, para intentar controlar esta complejidad y reorientar el proceso de desarrollo social en beneficio del conjunto de la población, es necesario abordar el problema de un modo más “universalista”.

6.3. *El nivel de empleo*

Como vimos previamente, una distinción fundamental entre las teorías que pretenden explicar el desempleo involuntario es su mayor o menor predisposición a aceptar que los mercados “ajustan” el problema. Las variantes keynesianas, por ejemplo, son del segundo tipo. Debido principalmente a rigideces en los precios, los mercados no ajustan, y como además la demanda en el mercado de trabajo depende de la demanda en el mercado de bienes y servicios, el desempleo sería resultado de una deficiencia de demanda. La solución de la “ortodoxia” keynesiana es aumentar la demanda efectiva de forma “autónoma” (política fiscal y monetaria activa), generando así un efecto “multiplicador”. Si los trabajadores tienen “ilusión monetaria”, el aumento nominal de salarios no seguiría el aumento de precios, y esta caída del salario real ajustaría “microeconómicamente” los mercados⁵⁵.

Las variantes neoclásicas, que rescataron las “expectativas racionales” son, en cambio, del primer grupo: creen que los mercados ajustan el problema. Este tipo de visión está más preocupada por el nivel de desempleo “natural” que queda determinado por las condiciones de la oferta, que por explicar el desempleo. Para ellos, las fluctuaciones del empleo simplemente reflejan sustituciones intertemporales del trabajo, tanto del lado de la oferta como de la demanda, en conexión con anticipaciones de cambios de los salarios en el tiempo. El problema se modifica según la hipótesis que se adopte en materia de formación de expectativas, y de la “precisión” de las predicciones.

Conforme al análisis del punto anterior, algunas cuestiones parecen evidentes en esta polémica. Primero, el grado en que los gobiernos colocan el pleno empleo como uno de sus objetivos

de política pública –y más allá de la forma en que lo hagan y de los efectos colaterales– es clave para explicar la situación de empleo/desempleo de una economía⁵⁶. Segundo, los niveles de demanda y de productividad del trabajo definen en gran medida el nivel de ocupación. Tercero, a mayor nivel de ocupación, mayor capacidad para reclamar aumento de salarios⁵⁷. Cuarto, la relación entre tasa de crecimiento de salarios y tasa de crecimiento de la productividad es importante para definir las expectativas inflacionarias. Quinto, independientemente de “cómo” forman sus expectativas, es claro que los agentes económicos –más aún en economías como las latinoamericanas– toman en cuenta la tasa de inflación “esperada” en sus decisiones (tanto para fijar los precios de venta como para reclamar salarios). Sexto, con distinta intensidad en el corto y el largo plazo, existe un trade-off entre tasa de desempleo y tasa de inflación, de forma tal que políticas expansivas de demanda efectiva generan presiones inflacionarias, y políticas depresivas generan desempleo.

Un problema central, entonces, es el siguiente: ¿cómo aplicar políticas anticíclicas que no disparen la inflación y que no permitan que los salarios se alejen de las productividades sectoriales? Para ensayar respuestas a este interrogante, voy a retomar algunos planteos originales de John Keynes (1936), que analizo más extensamente en otro trabajo (Lo Vuolo, 1991). Si bien para Keynes el volumen del empleo está directamente relacionado con el de la demanda efectiva –y, por lo tanto, hay que desecharla la idea neo-clásica que veía al empleo determinado por la oferta y demanda ajustando sólo en el mercado laboral–, no discutía la relación inversa entre nivel de empleo global y nivel de salario promedio. Pero como esta relación inversa es en términos de salario real y no nominal, para Keynes “la batalla acerca de los salarios nominales afecta primariamente la distribución del salario real entre diferentes grupos de trabajadores, y no la cantidad promedio por unida de empleo”⁵⁸.

Keynes acepta que existe una relación inversa entre empleo y salario, pero no que se determinen mutuamente⁵⁹. El volumen de empleo depende de la demanda efectiva, pero un incremento de empleo global implica caída del salario real promedio. El punto a resaltar aquí es que Keynes admite que hay una *colisión de intereses* entre ocupados y desocupados. De esto puede concluirse lo siguiente: si esta situación se desconoce con medidas como “igual remuneración por igual tarea”, es decir que una unidad adicional de empleo tenga la misma remuneración que los que

están ya *adentro*, el resultado final será mayor inflación (si hay demanda efectiva) o la no incorporación de la unidad adicional de empleo (si no hay demanda efectiva). ¿Significa esto que los defensores de la “economía de oferta” tienen razón, esto es, que para crear empleo es imprescindible bajar los salarios hasta el punto que el mercado laboral ajuste? No, porque en el pensamiento keynesiano eso lleva a un sistema social y económicamente *inestable*; la estabilidad de los salarios es tan importante como la de los otros precios (Keynes, 1936: 239)⁶⁰.

Para Keynes, si bien el aumento de empleo implica descenso del salario real para aquellos que están empleados, la caída del salario real como *política* de ajuste en ciclos recesivos es un tremendo error. Los neoclásicos (viejos y modernos) sueñan con que la caída del salario aumentará el ahorro, y de allí se desatará un proceso de inversión que terminará en mayor crecimiento y empleo. Por el contrario, Keynes explicó que, como resultado de la caída en la demanda efectiva que sobreviene a una baja de salarios, el problema se agravará, en tanto la menor demanda implica que lo que los empresarios ganarán en costos lo perderán en el conjunto, y el ciclo económico se retroalimentará en un círculo vicioso, y no virtuoso. Por lo tanto, es necesaria una política anticíclica. ¿Cuál es la solución entonces? Una política que mantenga la demanda efectiva en un determinado nivel y que a la vez controle el aumento de salarios de los que están empleados para permitir que el aumento de empleo no se dispare en inflación. La lectura del keynesianismo ortodoxo decía que, como el problema de la relación entre empleo y demanda era de *cantidades*, entonces se trataba de garantizar un nivel predefinido como de pleno empleo, mediante el sostenimiento de un nivel de demanda *real*. Al mismo tiempo, se debían realizar políticas de *control* de precios y salarios (políticas de ingresos) para que la inflación no se dispare. Los problemas de esta estrategia frente a la nuevas formas que adopta el proceso económico ya son evidentes.

Sin embargo, pueden imaginarse variantes en línea con el pensamiento keynesiano, pero que superen los problemas de su versión más ortodoxa. En ese sentido, James Meade (1993) desarrolla una propuesta en línea con el pensamiento que llama “nuevo keynesianismo” [*New Keynesianism*]⁶¹. Meade propone utilizar todo el arsenal de políticas de manejo de la demanda (tasa de interés, impuestos, gasto público) con el objetivo de controlar el valor “monetario” del producto doméstico (PBI) en un nivel moderado de inflación. Pero, paralelamente, el nivel de precios y

salarios de cada unidad productiva debería dejarse librado a los mercados e instituciones específicas, de forma tal que se permita la mayor expansión del producto “real” y el “empleo” en vez de elevar costos y precios. Esta variante tiene una gran ventaja sobre el keynesianismo ortodoxo: evita la (imposible) tarea de determinar el nivel “apropiado” del producto o el empleo reales, ya sea el nivel del “pleno empleo” o el nivel del “desempleo de equilibrio”). Al mismo tiempo, establece una división de tareas más racional entre las políticas “macro” y “microeconómicas”.

Estabilizar el valor monetario de los bienes y servicios producidos en el sistema económico *nacional* es establecer una meta de producción. Además, es una tarea diferente a la de estabilizar el nivel general de precios mediante el exclusivo recurso de control de la oferta monetaria, porque permite un *trade-off* entre *política monetaria* y *política fiscal*. Las dos se consideran *conjuntamente* para mantener el valor monetario del producto, y la justificación sigue siendo netamente keynesiana: evitar los impactos recesivos y la caída del empleo que genera un sistema de precios y salarios que no ajustan adecuadamente. Confiar en la deflación de precios por presiones de productividades diferenciales, como postulan los discípulos de las expectativas racionales, es simplemente no tener en cuenta los tiempos para que ese ajuste se produzca, ni los mecanismos “reales” de ajuste, ni los impactos sociales de ese proceso.

En vez de dejar la economía librada a los vaivenes del ciclo económico, se trata de establecer una demanda predecible, informada, y controlable. ¿Cómo ajusta la oferta a esa demanda? La respuesta de las expectativas racionales sería: no hagan nada que los mercados ajustarán solos. En una economía ideal (irreal) de competencia perfecta y seres humanos posibles de desechar como máquinas viejas, tal vez eso podría ser posible. Pero en la realidad ni funciona la competencia perfecta ni es admisible que se pueda desechar a la gente como chatarra. El resultado, tal como lo prueba la experiencia argentina reciente, es que los salarios reales caen, la sociedad se fragmenta, y pocos se enriquecen mientras muchos sufren.

6.4. La flexibilidad microeconómica y el ingreso ciudadano

Un sistema institucional que permita un ajuste flexible de precios a nivel de cada empresa debe aliviar la presión económi-

ca y social que genera la función dual del salario: costo de producción e ingreso de los trabajadores/as. Para ello es necesario separar lo más posible esas funciones, de forma tal que la remuneración se vuelva más flexible pero que, a la vez, se garantice a los trabajadores/as un piso básico de seguridad en el ingreso. Dos instrumentos aparecen como alternativas para ello: 1) separación del ingreso pagado en la empresa entre un componente fijo y otro variable que remunere la participación de los trabajadores como si fuesen socios de la empresa en la que trabajan; 2) el ingreso ciudadano. Con la primera medida se reduce el componente fijo de los costos, pero los ocupados/as pueden aumentar o disminuir sus ingresos según el resultado de la empresa. De esta manera, se aumentan los estímulos para que todos los involucrados en la actividad productiva se preocupen por el éxito de la empresa. Por supuesto, esto exige participación de los trabajadores/as en la toma de decisiones sobre la gestión y la distribución de resultados⁶². Con el ingreso ciudadano, toda la sociedad tiene interés en el desarrollo productivo de la misma, porque la posibilidad de pagar un determinado nivel depende de la generación global de la riqueza social.

Una reforma institucional de este tipo obliga a abandonar dos criterios que eran pilares del viejo consenso del Estado de Bienestar: 1) mayor remuneración por “años de antigüedad”, 2) “igual remuneración por igual tarea”. ¿Significa esto desconocer la mayor experiencia, compromiso y aporte a la empresa que hace un trabajador antiguo con respecto a uno nuevo? ¿Significa dejar al trabajador indefenso en el momento de tener que “negociar” su salario con el empleador? Para nada significa esta situación que, de paso, es el resultado de tanta “economía de oferta” en Argentina y América Latina. Por el contrario, significa que el mayor sueldo por antigüedad en la empresa tiene que reemplazarse por mayores “dividendos” como resultado de la acumulación de “acciones de trabajo”, de la capitalización de resultados a nombre del trabajador. Si bien los ingresantes podrían admitir un ingreso menor que los actuales empleados, esta diferencia estaría dada fundamentalmente porque los más antiguos cobran dividendos por “acciones de trabajo”. El contrato laboral de los nuevos tendría que incluir claros compromisos de capitalización individual de acciones que irían aumentando su ingreso en el futuro.

Al mismo tiempo, el postulado “igual remuneración por igual tarea” se reemplazaría por el de “igual remuneración por igual tí-

tulo de derecho” [*entitlement*]. El título de derecho es el de ser ciudadano de un sistema social donde prima la división del trabajo socialmente útil. En otros términos, y dado que cada vez es más heterogénea y difícil de “normar” la situación laboral de los ciudadanos/as, se pasaría del tradicional instrumento del “salario básico” –que sólo rige para los empleados formales de una rama– al “ingreso básico” para todo el conjunto de la sociedad. La forma específica en que se haga efectiva la división de los componentes “fijos” y “flexibles” de la remuneración en la empresa puede discutirse, pero la del ingreso ciudadano no: tiene que ser universal y garantizado fuera de la relación laboral, para que cumpla la condición de separar las dos funciones del salario. Como además este ingreso ciudadano funcionaría como parte de un sistema integrado de impuesto a los ingresos y de las transferencias monetarias, no desalentaría la inversión en la empresa, porque la carga principal de la tributación estaría en cada persona, y no en la unidad productiva que se pretende preservar institucionalizando un nuevo consenso entre los participantes de la misma⁶³.

Como puede observarse, un sistema de políticas de este tipo retoma la propuesta de “consenso” social que primaba en el Estado de Bienestar. Ese consenso buscaba “equilibrar” el poder de negociación de las partes involucradas en el proceso de producción, el ámbito donde se define la disputa por los derechos que hacen a la ciudadanía social⁶⁴. En el caso tradicional, el consenso se buscaba mediante acuerdos entre grandes corporaciones que aglutinaban tanto grupos de trabajadores como empresas con situaciones bastante homogéneas. Sin embargo, las actuales tendencias económicas se orientan hacia una mayor flexibilidad en el uso de los insumos, modos de organización y producción, por lo cual las condiciones del ambiente son muy diferentes.

¿Cuál es la diferencia entre la propuesta aquí esbozada y el consenso que rige actualmente en América Latina? El actual consenso se impone sobre el represivo apotegma de “disciplinamiento” de la fuerza de trabajo, cuyo resultado es desamparo del trabajador, despidos masivos, eliminación de los instrumentos de protección de la parte más débil del eslabón productivo y distributivo⁶⁵. Por el contrario, un sistema que combine la participación efectiva de los trabajadores en las empresas y un ingreso ciudadano pagado por fuera de la misma es el instrumento más efectivo para *disciplinar la cooperación* entre los diferentes

agentes económicos. De una subordinación forzosa como la actual se pasaría a una *cooperación forzosa*.

El esquema aquí presentado también aparece como una salida más eficiente y equitativa frente al problema que plantea la diferente situación laboral que viven los que están “adentro” [*insiders*] con respecto a los que está “afuera” [*outsiders*]⁶⁶. La salida del actual consenso es disminuir los beneficios de los que ya están adentro, para igualar a todos en la “precariedad” laboral. La alternativa que aquí se propone busca una salida más equitativa y eficiente al problema, porque: 1) los de afuera tendrían ingreso ciudadano, y eso les permitiría negociar mejor sus condiciones de trabajo; 2) los de adentro tendrían ingreso ciudadano, un componente fijo y participación en los resultados. Si bien los nuevos ingresantes ganarían menos que los que ya están trabajando (debido, fundamentalmente a que éstos tienen “acciones de trabajo” que pagan dividendos sobre los resultados empresarios), los nuevos trabajadores mejorarían la situación que tienen como desempleados, porque: 1) agregarían al ingreso ciudadano el componente fijo de la remuneración salarial, y 2) tendrían expectativas concretas de ir paulatinamente acumulando acciones de trabajo en la empresa.

Este sistema de cooperación forzosa obligaría a que capital y trabajo compartan los riesgos pero también los resultados de la actividad empresarial. Esta es una forma más eficaz que los intentos de enganchar el aumento del “total” de salarios a un índice de productividad, que no se sabe bien cómo se calcula, y mucho menos cómo repercute en los resultados de la empresa. La experiencia demuestra que esos beneficios de productividad no se trasladan a los trabajadores/as, y terminan aumentando sólo la intensidad de uso de los mismos. Para exigir que las personas ocupadas participen de los riesgos empresarios es necesario diversificar sus fuentes de ingresos.

De aquí se entiende por qué una política de ingreso universal y garantizado por fuera de la relación del trabajo es clave para construir un nuevo consenso social que busque una armonía entre libertad, eficiencia y equidad. Esta política se presenta como un método muy promisorio al enfrentar dos dilemas cada vez más evidentes: 1) la señalada función dual del salario; y 2) la contradicción entre el aumento del *ingreso per capita* de la sociedad, la opulencia global, y la distribución regresiva del ingreso.

Una de las críticas de los “eficientistas” tiene que ver con los supuestos incentivos “perversos” que se derivarían de una

propuesta como la del ingreso ciudadano, argumentando que de este modo nadie va a querer trabajar. No hay que exagerar en este punto. En primer lugar, seguirán existiendo incentivos para obtener ingresos superiores al ingreso ciudadano, porque la gente no sólo trabaja para cubrir necesidades básicas. En segundo lugar, la posibilidad de bajar el nivel de salario fijo que se paga en la unidad productiva permitiría aumentar la demanda de empleo sin que suban los costos de producción directos. En tercer lugar, no hay evidencias sobre cuál sería el efecto “neto” de la oferta de trabajo. Algunos no querrían trabajar, pero otros aceptarían con mejor predisposición puestos por tiempo reducido y, en cualquier caso, se bajaría la presión que hoy se deriva de tanta gente en condiciones de desempleo involuntario. El mayor incentivo para desarrollar trabajo “útil” en otros ámbitos, como el familiar, o la propia capacitación, redundaría en un beneficio para toda la sociedad.

Otro fuerte cuestionamiento acerca de la propuesta del ingreso ciudadano proviene de una “moral” conservadora que se asienta en máximas del tipo “se fomenta la vagancia”. Como surge de otros trabajos incluidos en este volumen, esta objeción es muy discutible desde el punto de vista ético y práctico. Me detengo en la más simple: las sociedades modernas están plagadas de ocio de ricos y han desarrollado una “economía del ocio”. La diferencia con el ocio de los pobres es que éstos no pueden pagarlo. Pero, entonces, la crítica pierde su contenido moral y se vuelve económica, y en cierta forma clasista. En todo caso, promover cierto ocio creativo difícilmente pueda ser cuestionable en el tipo de sociedades dispendiosas que estamos construyendo, sobre todo cuando no se observa igual preocupación por el ocio forzado al que se ven sometidos los desempleados y subempleados. Los que se preocupan porque una política como el ingreso ciudadano podría erosionar la disposición a trabajar, a “ganarse el pan con el sudor”, tendrían que coincidir en que desde el mismo razonamiento se justifica un fuerte tributo a la herencia y las donaciones gratuitas inter vivos.

Esto nos lleva al costado fiscal del problema. Una propuesta como la del ingreso ciudadano implica un cambio total con respecto a los actuales sistemas de impuestos y transferencias, en tanto obliga a moverse de un sistema desintegrado a uno integrado⁶⁷. El ingreso ciudadano como mecanismo de transferencia es mucho más fácil de operar que los incontables programas “focalizados”: establece claramente la posición neta en el sistema de

transferencias operadas por el fisco; permite un manejo transparente y democrático, en tanto el ajuste de su nivel podría ser discutido públicamente sobre la base de datos comprensibles para todos. Los parámetros de referencia podrían ser, por ejemplo, el nivel de *ingreso per capita* o el nivel de *recaudación tributaria per capita*. Además, si se fijara como objetivo general de la política macroeconómica el lograr un determinado crecimiento del valor monetario de la producción doméstica (y por consiguiente del ingreso per capita), esta forma de determinar el ingreso ciudadano permitiría un control más seguro y estable de sus impactos.

7. Para continuar la discusión

La propuesta del ingreso ciudadano no sólo debe evaluarse considerando sus propios méritos y/o defectos, sino también en relación con otras políticas que hoy se ensayan para resolver, o al menos iniciar, el camino para superar el problema de la “exclusión en la sociedad”. Como afirmo en la introducción, una política como el ingreso ciudadano evitaría los problemas de “trampa de la pobreza” y “trampa del desempleo” en que caen los modelos residuales que hoy se tratan de imponer en América Latina. Pero también pondría límites a los esquemas meritocráticos propios de los Estados de Bienestar populistas. Además, a los “técnicos sociales” les resultaría más sencillo evaluar los problemas de aquellos más desfavorecidos si parten del dato de que tienen un ingreso básico disponible. Si como algunos sugieren, resulta que todos podemos ser “nuevos pobres”, entonces sería razonable que nos hiciéramos cargo del problema entre todos. Cuando la epidemia es masiva, es más barato prevenir que curar o, de lo contrario, habrá que admitir francamente que los que administran programas contra la pobreza están más interesados en mantener su propio trabajo que en la efectiva superación del problema.

Ahora bien, como resulta de la discusión presentada en otros trabajos de este volumen, una institución como el ingreso ciudadano no garantiza por sí misma la existencia de una sociedad igualitaria, ni tampoco terminaría con los problemas de la exclusión social. Por ejemplo, de nada serviría garantizar un nivel básico de ingreso si al mismo tiempo no se pone todo el esfuerzo en otras dos políticas cuya cobertura debería ser también universal

si se quiere garantizar la ciudadanía plena: salud y educación. No es tema del presente libro avanzar en estos aspectos. Pero la discusión en torno de la propuesta del ingreso ciudadano puede ayudar a cambiar la óptica desde donde se discuten las “alternativas” al conjunto del sistema de políticas públicas actualmente vigente.

Si bien es evidente que un sistema de políticas públicas no puede durar eternamente, eso no obliga a sacrificar los valores por los que tanto se luchó y tanto se sacrificó. Hay muchas alternativas a la hipocresía del pragmatismo que hoy se impone en nuestras sociedades, y la propuesta del ingreso ciudadano es una buena forma de orientar la discusión. No se sale de la trampa en la que estamos buscando el lugar más confortable en la telaraña ... se sale rompiendo la telaraña.

Referencias bibliográficas

- BARBEITO, A. (1995a), “Baja inflación, reactivación y mayor desempleo ... ¿paradoja o mala praxis?”, en Bustos, P. (comp.), *Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización*. Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 217-246.
- BARBEITO, A. (1995b), “La economía argentina en los años noventa”, *Fundamentos*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Río Cuarto, en prensa.
- BARBEITO, A. y Lo Vuolo, R. (1992), *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Buenos Aires, Unicef/Ciepp/Losada.
- BARBEITO, A. y Rodríguez Enriquez, C. (1995), “Empleo, remuneración del trabajo y distribución del ingreso. O acerca del cuento de la buena pipa”, en Minsburg, N. y Valle, H. (comps.), *Argentina hoy: crisis del modelo*. Buenos Aires, Letra Buena.
- BECCARIA, L. y Lopez (1994), “Reconversión productiva y empleo en Argentina”, *Estudios del trabajo*, nro. 7, primer semestre.
- BEVERIDGE, W. (1944), *Full Employment in a Free Society*. Londres, George Allen & Unwin.
- BOUR, J. (1995), “Los costos laborales en la Argentina”, en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Libro blanco sobre el empleo en la Argentina*. Buenos Aires, MTySS.

- COLE, K., Cameron, J. y Edwards, C. (1983), *Why Economists disagree. The Political Economy of Economics*. Londres y New York, Longman.
- FANELLI, J., Frenkel, R. y Rozenwurcel, G. (1990), *Growth and Structural Reform in Latin America. Where we stand*. Buenos Aires, Cedes.
- FRIEDMAN, M. (1968), "The Role of Monetary Policy", *American Economic Review*, 58 (1), March, 1-17.
- GIORDANO, O. y Torres, A. (1994), "Estudio sobre el proyecto de reforma laboral". Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- HABERMAS, J. (1989), *Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Buenos Aires, Taurus.
- HIRSCHMAN, A. (1991), *The Rhetoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge, Mass. y Londres, The Belknap Press of Harvard University Press.
- KALECKI, M. (1971), "Political aspects of full employment", en *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy, 1933-1970*. Cambridge, Cambridge at the University Press, 138-145.
- KEYNES, J. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York, Harcourt, Brace y Co.
- LINDBECK, A. y SNOWER, D. (1988), *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*. Cambridge, Mass. y Londres, The MIT Press.
- LO VUOLO, R. (1991), "Economía política del Estado de Bienestar: mitología neoliberal y keynsianismo populista", en *El Estado Benefactor: un paradigma en crisis*. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila editores.
- LO VUOLO, R. (1993a), "Conflictos actuales y escenarios futuros de la política social", en *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila editores.
- LO VUOLO, R. (1993b), "¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia", en *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila editores.
- LO VUOLO, R. (1995a), "Estabilización, ajuste estructural y política social. Los inocentes son los culpables", en Bustos, P. (comp.), *Más allá de la Estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización*. Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 247-286.
- LO VUOLO, R. (1995b), "Structural Reforms and Labour Markets in Argentina", *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 4: 131-139.
- LUCAS, R. y Sargent, T. (1983), "After Keynesian Macroeconomics", en *After the Phillips Curve: Persistence of High Inflation and High Unemployment*. Boston, Federal Reserve of Boston.

- MEADE, J. (1993), *Liberty, Equality and Efficiency. Apología pro Agathotopia Mea*. Londres, McMillan.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA, OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS (MEO y SP) (1995), *Estudio especial de desocupados del Gran Buenos Aires*. Documento de Trabajo, Secretaría de Programación Económica.
- MINUJIN, A. y Kessler, G. (1995), *La nueva pobreza en Argentina*. Buenos Aires, Editorial Planeta.
- MONZA, A. (1993), "Costo laboral y competitividad", *Estudios del trabajo*, nro. 6, segundo semestre, 3-21
- PARKER, H. (1989), *Instead of The Dole. An Enquiry into Integration of The Tax and Benefit System*. Londres y New York, Routledge.
- PHILLIPS, A. (1958), "The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom", *Economica* 25, 283-99.
- ROEMER, d. (1993), "The New Keynesian Synthesis", *Journal of Economic Perspectives*, (7) 1, Winter, 5-22.
- SALAMA, P. y Valier, J. (1994), *Pauvretés et inégalités dans le tiers monde*. París, La Découverte.
- SAMUELSON (1955), *Economics*, McGraw-Hill Book Co, varias ediciones.
- SMITH, A. (1958), *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México, Fondo de Cultura Económica. Primera edición en inglés, 1776; en español, 1794.
- STANDING, G. (1992), "The Need for a New Social Consensus", en Van Parijs, P. (comp.), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*. Londres, New York, Verso.
- SYLOS LABINI, P. (1984), *The Forces of Economic Growth and Decline*. Cambridge, Londres, The MIT Press.
- THERBORN, G. (1986), *Why Some Peoples are More Unemployed than Others*. Londres, Verso.
- TOBIN, J. (1980), *Asset Accumulation and Economic Activity*. Oxford, Basil Blackwell.
- VOBRUBA, G. (1991), "Futures of Work and Security. Trends in the Development of Wage-Work and Three Scenarios of Social Security in Europe", en Graham Room (comp.), *Towards an European Welfare State*. Londres, SAUS.
- WILLIAMSON, J. (1990), "What Washington Means by Policy Reform", en John Williamson (comp.), *Latin American Adjustment. How much has happened?*, Institute for International Economics.

Notas

1. Esa confrontación tiene como centro del debate el tema del *valor* de los bienes económicos, y reconoce tres grandes corrientes: 1) la teoría de las preferencias subjetivas (digamos, neoclásicos); 2) la teoría del costo de producción (institucionalistas y neokeynesianos); 3) la teoría del valor abstracto del trabajo (marxistas). Para una presentación sistematizada de esas diferencias, ver Cole, Cameron y Edwards (1983).
2. Smith, A., 1958, Introducción y plan de la obra.
3. Smith, A., 1958, cap. I: «De la división del trabajo», cap. II: «Del principio que motiva la división del trabajo», cap. III: «La división del trabajo se halla limitada por la extensión del mercado».
4. Smith, A., 1958, cap. IV: «Del origen y uso de la moneda». Claro que fue Carlos Marx quien desarrolló con mayor amplitud esta distinción para fundamentar su visión de la relación que existe entre ambos valores, y entre éstos y el valor del trabajo.
5. Es interesante notar que los mismos sectores que hacen una defensa dogmática de la desregulación del mercado laboral para que el precio se fije por libre transacción entre empleadores y trabajadores, al mismo tiempo defienden el carácter no mercantil de la producción en el ámbito familiar. Esta situación, tratada más extensamente en el artículo de Laura Pautassi, es un elemento clave de distribución inequitativa de la riqueza familiar y de dependencia económica entre los miembros de la familia.
6. En el ejemplo anterior, cuanto más se valore el mercado, menos jerarquizado estará el trabajo familiar donde no predomina dicho principio de organización. En el caso de América Latina, esta situación se vuelve degradante porque los valores de dominación que prevalecen en el ámbito familiar determinan que el supuesto jefe de familia (en general, el hombre) se apropie de los resultados económicos del *trabajo infantil y de la mujer* que se realiza en el mercado (generalmente informal).
7. Los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano son analizados en mi trabajo de presentación.
8. En el caso argentino, el ejemplo más notable fue el renombrado artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que consagró tanto los derechos laborales como los de seguridad social, a la que define como *integral e irrenunciable*.
9. Por lo tanto, la ciudadanía social se hacía efectiva a través de la acción mediadora de los representantes del movimiento trabajador organizado: los sindicatos. Esto explica la falta de acogida que las asociaciones sindicales europeas muestran hacia propuestas como la del ingreso ciudadano, donde una parte importante de la ciudadanía social no necesita esa intermediación.
10. Sigo aquí la enumeración que realiza Parker (1989: capítulo 2) en su crítica a los postulados del llamado Informe Beveridge de 1942.
11. Como lo justifico en Lo Vuolo (1993b), tal es el caso del Estado de Bienestar argentino y de la casi totalidad de los países latinoamericanos.

12. Sigo aquí el criterio ordenador expuesto en Standing (1992: 47-48).
13. En Barbeito y Lo Vuolo (1992) desarrollamos con mayor amplitud esta cuestión. En particular, explicamos la preeminencia de dos visiones teóricas en materia económica: 1) la conocida como de economías «duales»; 2) la versión de «subconsumo» del pensamiento neokenesiano.
14. Las argumentaciones y principales recomendaciones de política económica que emergen del «Washington Consensus» son sintetizadas en Williamson (1990). Para una crítica a estas recomendaciones, basada en la experiencia latinoamericana, ver Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel (1990).
15. Este tipo de salida no es patrimonio exclusivo del caso argentino y latinoamericano. Al analizar la crisis del Estado de Bienestar británico, Parker (1989: 58) señala que la política de la administración de Margaret Thatcher tomó un camino similar. “Thatcher eligió permanecer dentro del (...) sistema de seguridad social existente, diluyéndolo con una mayor dependencia en beneficios del tipo test de recursos”. La diferencia es que el corazón del modelo inglés era el esquema típico de Beveridge, mientras que en el caso argentino, el cuerpo central era operativamente más asimilable al modelo bismarkiano. O mejor, era un híbrido que combinaba una lógica de funcionamiento bismarkiano con una imagen legítimamente beveridgeana o universalista. Para una caracterización de los regímenes del Estado de Bienestar, ver la nota 3 de mi artículo de presentación, y el trabajo de Philippe Van Parijs en este volumen. En Lo Vuolo (1993b), discuto el proceso de crisis del antiguo régimen de Estado de Bienestar argentino y las condiciones que permitieron la emergencia del consenso que sostiene el régimen actual.
16. En términos generales, la expresión *crowding out* refiere a todo aquello que puede ir mal cuando se utiliza deuda pública para afectar el nivel de producción (o de empleo de factores). En un sentido estrecho, refiere al siguiente problema: si el Estado debe buscar financiamiento para sus actividades, y dado que su disponibilidad es limitada, los privados se quedan sin financiamiento para sus proyectos de inversión. Originariamente, esta expresión se utilizaba para designar las conclusiones que se derivaban de la pendiente de la llamada «curva LM», que representaba el equilibrio en el mercado monetario, pero luego se extendió a todos aquellos canales a través de los cuales una política fiscal expansiva puede afectar negativamente el nivel agregado de producción.
17. Para fundamentar esta cuestión, la retórica del nuevo consenso desconoce toda externalidad positiva a las prestaciones universales, promoviendo una redefinición de las categorías de bienes públicos y privados que deriva en privatización de los servicios sociales, fragmentación de la demanda, cobro de servicios, focalización del gasto y financiamiento con impuestos indirectos de amplia base (Lo Vuolo, 1993a).
18. El término suele asociarse al trabajo de John Maynard Keynes (1936), quien se ocupó de explicar y ofrecer soluciones al desempleo estructural de larga escala que emergió en Europa luego de la crisis de 1930. Keynes criticó la teoría entonces ortodoxa, sosteniendo que no era sensato esperar que el movimiento de precios, salarios y tasa de interés

permitiera recuperar los niveles de pleno empleo en una recesión. Por el contrario, argumentó que hacía falta una política autónoma de sostenimiento de la demanda efectiva, y que esto sólo podía buscarse en la política pública. En *Lo Vuolo* (1991) discuto la visión ortodoxa y keynesiana en relación con las políticas del Estado de Bienestar latinoamericano, como así también la importancia del aporte (tantas veces olvidado) de Michael Kalecki en este tema.

19. Ver nota 2 sobre Beveridge en el trabajo de Philippe Van Parijs incluido en este volumen.
20. En Economía, la expresión «trade-off» se utiliza para denominar los conflictos entre dos objetivos de política económica, de forma tal que el acercarse a uno de los objetivos implica alejarse del otro.
21. De la correlación estadística encontrada, e ignorando aquellos años en los que el crecimiento del precio de las importaciones genera espiral inflacionaria, y suponiendo un aumento de la productividad del 2% anual, Phillips concluye: «parece (...) que si la demanda agregada se fijara en un valor que mantuviera estable el nivel de precios de los productos, el nivel de desempleo asociado sería un poco menos del 2,5%. Si (...) la demanda se fijara en un valor que mantuviera estable la tasa de salarios, el nivel asociado de desempleo sería 5,5%.» (Phillips, 1958: 299).
22. El término «síntesis neoclásica» [*neoclassical synthesis*] se atribuye a Paul Samuelson. En sucesivas ediciones, Samuelson (1955) inicia la presentación de lo que llama la «teoría moderna del análisis del ingreso», afirmando que el 90% de los economistas han dejado de ser «keynesianos» o «antikeynesianos», y que trabajan una síntesis entre los postulados neoclásicos y keynesianos. En cierta manera, la curva de Phillips era parte de aquella síntesis.
23. Para Friedman, en el largo plazo, en vez de tener una pendiente negativa, la curva de Phillips se vuelve vertical en el punto de la tasa natural de desempleo.
24. El mecanismo propuesto por Friedman es el de las «expectativas adaptativas». El mismo sugiere que, para un determinado período, la inflación esperada será equivalente a la inflación del período anterior, más la corrección del error producido por los agentes al predecir la tasa inflacionaria. Los agentes pueden demorar en adaptarse y en predecir correctamente, pero lo lograrán con el paso del tiempo.
25. Técnicamente, la NAIRU es definida como el nivel de desempleo que está enraizado en el sistema de ecuaciones walrasiano de equilibrio general, siempre que dicho sistema capte las actuales características estructurales de los mercados de trabajo y bienes, incluyendo las imperfecciones de mercado, la variabilidad estocástica en las demandas y ofertas, el costo de buscar información acerca de las vacantes laborales, el costo de movilidad de la mano de obra, y otros factores que afectan los comportamientos en dichos mercados.
26. Keynes (1936) criticó el supuesto de «información perfecta» que alimentaba al pensamiento económico neoclásico. Para Keynes, los agentes económicos enfrentan un futuro incierto y desconocido, que no pueden anticipar. Los métodos probabilísticos, a los que Keynes dedicó

sus primeros trabajos, pueden racionalizar ciertos componentes sistemáticos pero no los aleatorios que caracterizan a todo sistema económico (Lo Vuolo, 1991: 59).

27. La «nueva» síntesis neoclásica desarrollada en los años 60 sobre conceptos como los aquí apuntados se identifica con economistas de pensamientos disímiles como Hicks, Modigliani, Solow, Tobin.
28. Esta corriente de pensamiento se identifica, entre otros, con los nombres de Robert Lucas, Thomas Sargent, Neil Wallace y más tarde Robert Barro. Para una síntesis de este pensamiento, ver por ejemplo Lucas y Sargent (1983). Dadas las restricciones que impone al manejo de la demanda efectiva, y para aumentar la confusión terminológica a la que son tan aficionados los economistas, a algunos se les ocurrió llamar a esta corriente como la «nueva síntesis clásica» [*new classical synthesis*]. La sugerencia es que, al igual que los clásicos, esta corriente pone énfasis en una mirada de «oferta» del problema económico –de allí se deriva también el popular término «economía de la oferta»–. Claro que esta denominación es un despropósito, porque la estructura del pensamiento clásico, su teoría del valor –tema central como señaló al principio– nada tiene que ver con las «expectativas racionales».
29. Más específicamente, para las expectativas racionales las políticas deben establecerse de forma tal que sean «predecibles», para permitir así que los agentes económicos puedan distinguir entre cambios en las demandas sectoriales y cambios globales. Sólo de esta manera los movimientos de precios se percibirían como una verdadera «señal» sectorial, atribuida a modificaciones en las condiciones de funcionamiento del mercado; y así los mercados podrían actuar «ajustando» vía precios.
30. Estas derivaciones de la idea de *crowding out* se desprenden de la clásica formulación de David Ricardo con respecto al financiamiento de los gastos públicos, que se conoce como «equivalencia ricardiana» [*Ricardian equivalence*]. Ricardo sostenía que era indiferente que el Estado financie sus gastos con deuda pública o tributos, porque los privados perciben la deuda pública como impuestos postergados. La conclusión de Ricardo, sin embargo, era que entonces los privados ahorrarían más para poder pagar sus impuestos futuros. Tobin (1980) demuestra que, en realidad, ante una baja de impuestos lo más probable es que aumente el consumo de las familias, y no el ahorro.
31. Ver artículo de Alberto Barbeito en este volumen.
32. En Lo Vuolo (1993b) analizo las circunstancias que llevan a ese resultado, los impactos en términos de integración social, como así también el fundamento teórico de los planes que se fueron sucediendo para estabilizar la economía.
33. Como se explica más adelante, los problemas financieros derivados de la salida de los capitales que financiaron el «boom» de consumo, pusieron en evidencia la irracionalidad de plantear esa independencia en economías como la argentina. Los dogmas de la racionalidad del libre mercado se flexibilizan cuando lo que está en riesgo es el interés de los grandes grupos de capital concentrado.
34. Estos son los dos mercados que quedan *naturalmente* protegidos, en tanto el avance tecnológico todavía no permite una flexibilidad migratoria si-

- milar a la que logra en los capitales y las mercaderías móviles. Algo parecido sucede con los insumos de tipo «extractivo» y de uso masivo.
35. Se estima que entre 1990 y 1993 el producido total por privatizaciones alcanzó a U\$S 26.000 millones, de los cuales unos 10 mil financiaron el desequilibrio fiscal, y el resto se cobró en títulos de la deuda pública y cancelación de pasivos.
 36. Sigo aquí a Barbeito (1995b). Si bien la ley de Convertibilidad permitió el control de la base monetaria, la oferta monetaria se multiplicó de la mano de la expansión del crédito y el efecto «riqueza», provocado por el aumento del valor en dólares de los activos (reales y monetarios) en poder del público.
 37. El incremento de los niveles de actividad fue un fenómeno generalizado, pero particularmente intenso en los sectores de servicios (9% anual promedio en 1991/94), mientras que los sectores de bienes perdieron participación (45% en 1980 y 40,3% en 1993). Si se toma en cuenta la variación de precios relativos derivados de la fijación del tipo de cambio y de la apertura comercial externa, el impacto sobre los sectores productores de bienes fue aún más importante: medido a precios corrientes de mercado, la participación cayó a 34%.
 38. La exposición acerca de los fenómenos verificados en el mercado de trabajo sigue a Lo Vuolo (1995b), y complementariamente a Barbeito y Rodríguez Enríquez (1995) y Beccaria y López (1994).
 39. Comparada con los países desarrollados, la tasa de participación económica femenina sigue siendo baja y, de hecho, entre los desocupados se nota un marcado aumento de la categoría «jefe» de hogar.
 40. Con un promedio de 7 meses y un máximo de 27 meses, según un estudio oficial para el Gran Buenos Aires (MEOySP, 1995).
 41. Iguales tendencias registra Bour (1995) para el año 1994.
 42. Bour (1995) señala que mientras el producto por hombre ocupado creció 37,8% en el período 1990/94, el producto medido por hora de trabajo lo hizo sólo un 18%.
 43. Barbeito y Rodríguez Enríquez, 1995, cuadros 3 y 5.
 44. Ejemplos abundan de esta perplejidad «teórica». Como ilustración, valga la afirmación vertida en un trabajo acerca de la reforma laboral (nada menos). Para estos funcionarios existiría un «contraste entre éxitos macroeconómicos (estabilidad, crecimiento económico) y frustrantes desequilibrios en el mercado de trabajo (desempleo, subempleo, precarización), lo cual llama a la reflexión sobre los determinantes de estos resultados aparentemente paradójicos» (Giordano y Torres, 1994). Sobre este tema, ver Barbeito (1995a) y Lo Vuolo (1995a).
 45. Vobruba (1991) discute los probables escenarios futuros para el trabajo y la seguridad en el ingreso en Europa.
 46. Entre otros trabajos, el de Minujin y Kessler (1995) difundió la idea de «nuevos pobres» en el caso argentino.
 47. Este tipo de valores establece un sistema de distribución de «premios» y «castigos», donde los afectados pueden aparecer como los culpables de su problema. El seguro de desempleo implantado en Argentina es un

buen ejemplo de esto. Así, no pueden acceder al beneficio los que trabajaron en «negro» (culpables de haber aceptado la ilegalidad), tampoco los que son despedidos en corto tiempo (culpables de ser ineficientes, díscolos o cometer actos punibles), ni los que llevan mucho tiempo desempleados (culpables «estructurales», porque ya no es un problema de ciclo económico, sino de no haber invertido lo suficiente en mejorar sus propias habilidades). Lo Vuolo (1995a).

48. Barbeito (1995a) revisa y compara con el caso argentino las políticas de empleo difundidas en la Unión Europea.
49. El concepto de eficiencia se confunde entre varias definiciones. Por ejemplo, se dice eficiente el proceso tecnológico que permite obtener «el mayor valor posible» con el uso (gasto) del «menor valor (insumo) posible». También se dice eficiente el proceso que permite obtener simplemente mayor ganancia. La definición aquí adoptada es la que considero más adecuada para el tipo de discusión propuesta.
50. En el caso de Argentina, las privatizaciones dejaron los insumos generalizados en manos de oligopolios o monopolios, que además tienen sus tarifas fijadas en dólares y con mecanismos automáticos de actualización según precios y tasas de interés internacionales. Cuando las tarifas las subsidiaba el Estado, esto bajaba la presión sobre el ajuste de costos salariales.
51. El problema adicional de países como Argentina es que, al usarse el tipo de cambio no como política comercial sino como instrumento de control inflacionario, se presiona aún más sobre los precios internos, generándose una distorsión muy grande entre los precios relativos de los transables y los no transables.
52. El tema de la inflexibilidad de salarios tiene amplio tratamiento en la literatura económica. Así, por ejemplo, desde la teoría de los «contratos implícitos» [*implicit contracts*], se sostiene que existen normas no escritas que respetan empleadores y empleados a los efectos de mantener armonía en el mejor interés de ambos, entre las que estaría el mantener cierta rigidez en los salarios. Por su parte, la teoría de los «salarios de eficiencia» [*efficiency wages*], se sustenta sobre la siguiente hipótesis: la productividad del trabajo depende del esfuerzo y predisposición de los trabajadores y, por lo tanto, un ajuste hacia abajo de las remuneraciones puede aumentar la competitividad vía precios, pero en el largo plazo la disminuye por caída de la productividad.
53. Parker (1989) analiza detalladamente estos programas para el caso inglés, con el objetivo de fundamentar la necesidad de una reforma en línea con el ingreso ciudadano. Este ejemplo es ilustrativo como reflejo de los problemas que pueden encontrar las políticas que se pretenden imponer en América Latina, cuestión que se empieza a evidenciar en Argentina con el «paquete» de medidas que se anunciaron recientemente para afrontar los problemas de desempleo.
54. Standing (1992) identifica categorías similares para el caso europeo.
55. En Lo Vuolo (1991) discuto con mayor detalle las variantes del pensamiento de Keynes, Kalecki y de los llamados nekeynesianos, en relación a estas cuestiones.
56. Therborn (1986) demuestra esta conclusión mediante su análisis de las

distintas políticas de gobiernos europeos en la materia.

57. La explicación de esta situación sigue siendo fundamentalmente política, tal como ya lo veía a comienzos de la década del 40 Michal Kalecki (1971).
58. «No voy a discutir este hecho vital que los economistas clásicos [entiéndase, neoclásicos] han (acertadamente) establecido como irrevocable. Dado un estado de organización, de equipamiento y de tecnología, el salario real ganado por unidad de trabajo tiene una correlación única (inversa) con el volumen de empleo. Así, si el empleo crece, luego, en el corto plazo, la remuneración por unidad de trabajo en términos de bienes-salario debe, en general, declinar y las ganancias subir». Keynes (1936: 14 y 17).
59. Como explico en *Lo Vuolo* (1991), la difusión de la variante neokenesiana del subconsumo alimentó la versión populista de este esquema, que pretendía hacer subir indefinidamente el salario real, el nivel de empleo y las ganancias.
60. Frente a tantas distorsiones del pensamiento keynesiano, es bueno recordar la preocupación de Keynes por la estabilidad de precios y salarios.
61. Esta escuela de pensamiento todavía no tiene una «síntesis» en la que coincidan todos los que trabajan dentro de un marco teórico similar al que aquí se expone. Por lo tanto, las ideas que aquí desarrollo no deben tomarse como representativas de esa escuela, sino en línea con el tipo de razonamientos que propone. Roemer (1993) realiza una presentación de las líneas en las que trabaja esta corriente teórica.
62. Nada tiene que ver esta alternativa con los Programas de Propiedad Participada que desarrolló el gobierno argentino como medio de facilitar la privatización de empresas públicas, ni tampoco con los proyectos de ley que promueven las llamadas «sociedades anónimas de trabajadores», cuyo objetivo final es eliminar las actuales «cooperativas de trabajadores».
63. Ver el trabajo de Alberto Barbeito en este volumen. Como el ingreso ciudadano se paga a todos por igual, se podría ampliar su fuente de financiamiento con otros tributos que afectan a todos por igual, como claramente son los que afectan al medio ambiente.
64. Ver la discusión sobre la cuestión de la ciudadanía en mi artículo de presentación.
65. Contra lo que muchos suponen, y particularmente en el caso de Argentina, esto no debilitó a la dirigencia sindical corporativa que negoció el control de ese disciplinamiento y lucró con ese proceso. En todo caso, produjo una fragmentación del movimiento de los trabajadores organizados, obligando a los opositores a buscar otros espacios de lucha.
66. *Insiders* serían aquellos empleados experimentados y productivos cuyas posiciones están protegidas por varias medidas de estabilidad laboral que vuelven sumamente costoso para las firmas despedirlos y contratar otra persona en su lugar. Los *outsiders* no tienen esta protección; ellos están o bien desempleados, o trabajan en el sector informal, el cual ofrece escasa, si es que alguna, seguridad laboral (Lindbeck y Snower,

1988: 1).

67. El artículo de Alberto Barbeito incluido en este volumen desarrolla con mayor amplitud este aspecto del problema.

Prestaciones por desempleo en Argentina

El Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo (SIPD) se instituyó a través de la Ley Nacional de Empleo sancionada en 1991. Abarca a todos los asalariados cuya relación laboral se rija por la Ley de Contrato de Trabajo, excluidos los trabajadores del Régimen Nacional de Trabajo Agrario, del servicio doméstico, y quienes dejaron de prestar servicios en la administración pública por medidas de racionalización administrativa. Los trabajadores de la construcción cuentan con un sistema especial.

Los beneficiarios deben encontrarse en situación legal de desempleo: haber sido despedidos sin justa causa o por razones de fuerza mayor; haberse extinguido el contrato por quiebra o concurso del empleador; haber expirado el tiempo convenido para la realización de la obra, tarea o servicio objeto del contrato; no haberse reiniciado o haberse interrumpido el contrato de trabajo de temporada por causas ajenas al trabajador. Otros requisitos adicionales son:

1) encontrarse disponible para ocupar un puesto de trabajo adecuado; 2) estar inscripto en el Sistema Unico de Registro Laboral; 3) haber cotizado al Fondo Nacional del Empleo durante un período mínimo de 12 meses durante los 3 años anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo (para el personal eventual el período de cotización mínimo es de 90 días durante los 12 meses anteriores al cese); 4) no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas.

El tiempo total durante el cual se puede recibir la prestación está en relación al período de cotización al Fondo Nacional de Empleo dentro de los 3 años anteriores al cese, de acuerdo a la siguiente escala:

De 12 a 23 meses de cotización:	4 meses de prestación
De 24 a 35 meses de cotización:	8 meses de prestación
36 meses de cotización:	12 meses de prestación

El monto de la prestación se calcula como porcentaje del importe neto de la mejor remuneración mensual del trabajador en los 6 meses anteriores al cese del contrato de trabajo. El porcentaje varía de la siguiente forma:

Primeros 4 meses:	80%
Del 5to al 8vo mes:	85%
Del 9no al 12mo mes:	70%

Los montos mínimos y máximos para la prestación mensual fueron originalmente \$120 y \$400 respectivamente, reducidos con posterioridad a \$150 y \$ 300.

La asignación por desempleo incluye prestaciones médico-asistenciales, pago de asignaciones familiares y el cómputo de las prestaciones previsionales.

La prestación cesa en caso de agotar el plazo de duración, obtener beneficios previsionales o prestaciones no contributivas, celebrar contrato de trabajo por un plazo superior a los 12 meses, o en caso de negativa reiterada a aceptar los empleos ofrecidos por el Ministerio de Trabajo.

La normativa contempla la modalidad de pago único de las prestaciones como medida de fomento del empleo para beneficiarios que se constituyan asociadamente en actividades productivas. En este caso, el desempleado deberá tener derecho a la prestación por desempleo por un período no inferior a 5 meses.

El SIPD es financiado por el Fondo Nacional de Empleo, cuyos recursos provienen de un aporte del 1,5% sobre las remuneraciones abonadas en el sector privado.

En 1994 se pagaron cerca de 100 mil prestaciones mensuales, por lo que la cobertura es menor al 10% de la desocupación abierta.

Indicadores del mercado de trabajo urbano en Argentina

	1980	1983	1986	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Tasa de actividad (en %)										
Total aglomerados urbanos	38.4	37.4	38.7	39.8	39.1	39.5	40.0	41.3	41.0	42.8
Gran Bs. As.	39.3	37.8	39.8	41.4	40.6	40.9	41.6	43.8	43.3	45.9
- Capital Federal			41.7	45.1	45.6	45.9	46.4	48.1	46.3	49.0
- Partidos del conurbano			39.2	39.9	38.7	39.0	39.8	42.3	42.2	44.7
Total aglomerados interior	36.8	37.0	37.0	37.3	36.8	37.6	37.9	37.6	37.8	38.1
Tasa de desocupación abierta (en %)										
Total aglomerados urbanos	2.6	4.7	5.6	7.6	7.5	6.5	7.0	9.6	11.5	18.6
Gran Bs. As.	2.3	4.2	4.7	7.3	7.4	5.9	6.7	10.1	12.1	20.2
- Capital Federal			2.5	4.7	4.8	4.9	4.9	8.4	8.9	14.3
- Partidos del conurbano			5.2	8.5	8.5	6.2	7.4	10.9	13.4	22.6
Total aglomerados interior	3.2	6.0	7.1	8.5	7.5	7.5	7.5	8.8	10.5	15.4
Tasa de subocupación horaria (en %)										
Total aglomerados urbanos	5.2	5.9	7.6	8.6	9.1	8.3	8.2	9.1	10.3	11.3
Gran Bs. As.	4.6	4.8	6.3	8.3	8.3	7.4	7.5	8.7	10.2	10.7
- Capital Federal			5.5	7.6	7.7	6.5	6.7	7.2	7.8	9.6
- Partidos del conurbano			6.4	8.6	8.5	7.8	7.8	9.3	11.1	11.2
Total aglomerados interior	6.2	8.0	9.6	10.1	10.7	9.7	9.5	9.7	10.6	12.4

Nota: Las tasas corresponden a promedios simples de las dos ondas anuales (mayo y octubre), excepto 1995, que considera únicamente la del mes de mayo.

LA INTEGRACIÓN DE LOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS FISCALES COMO INSTRUMENTO DE INTEGRACIÓN SOCIAL

Alberto Barbeito

1. Introducción

Una característica estructural de las economías latinoamericanas es la existencia de amplios sectores de población cuyos ingresos son insuficientes para acceder al consumo de un conjunto de bienes y servicios básicos. En 1990, los llamados “pobres por ingreso” sumaban cerca de 200 millones, casi 80 millones más que en 1970. En el curso de las últimas décadas, las economías latinoamericanas alternaron fases de declinación y auge económico pero, en relación a los niveles de pobreza, el saldo ha sido persistentemente deficitario¹.

Aunque las causas de la pobreza son múltiples, interdependientes y complejas, la respuesta al problema debe contemplar, necesariamente, la eliminación de la brecha existente entre los ingresos monetarios que la gente percibe por su participación en los mercados y lo que realmente necesita para cubrir estándares aceptables de consumo. En esta perspectiva se inscriben las denominadas “políticas redistributivas”, cuyo propósito es, precisamente, corregir –atenuar o compensar– los desequilibrios producidos en el reparto de la riqueza social. Las políticas fiscales son un componente significativo dentro del catálogo de las políticas redistributivas, en tanto modifican los ingresos de bolsillo de las personas, incrementándolos mediante asignaciones del gasto público o reduciéndolo a través de los impuestos². El alcance redistributivo de las políticas fiscales depende, por lo tanto, de la medida en que las personas o grupos sociales participen de las transferencias de ingresos producidas como “beneficiarios” del gasto y como “contribuyentes” de impuestos.

Ahora bien, en América Latina los esquemas tributarios y los de beneficios sociales desarrollaron dinámicas propias, conformando sistemas desintegrados de transferencias fiscales de ingresos, cuyos impactos redistributivos son de difícil evaluación. Los esquemas tributarios se han transformado en una compleja trama de disposiciones, en muchos casos adoptadas como medidas transitorias para afrontar emergencias fiscales, en las que coexisten, en grado diverso, impuestos progresivos, regresivos y proporcionales. El sujeto sobre quien recae finalmente la carga tributaria suele ser incierto, como también lo es el nivel efectivo de presión impositiva que afronta cada ciudadano. Por otra parte, los planteos que limitan la equidad a la perspectiva “vertical” –cómo se grava a los altos y bajos ingresos– no son suficientes para caracterizar el problema, puesto que una parte significativa de las desigualdades tributarias tiene que ver con el “tratamiento desigual de los iguales” (inequidad “horizontal”). En suma, el grado de regresividad/progresividad de un sistema tributario no está dado sólo por la escala de las alícuotas tributarias nominales, sino también por la presión tributaria efectiva en cada nivel de ingreso, y por los desvíos en torno a estos valores medios³.

Algo similar puede afirmarse con respecto al impacto redistributivo de las políticas de transferencias fiscales con fines sociales vigentes en la mayoría de los países latinoamericanos. Esto es así porque, aun aquellas pretendidamente más “universales” en cuanto a sus objetivos generales, en los hechos tienen coberturas limitadas. En este sentido, los Estados de Bienestar latinoamericanos suelen operar con focalizaciones *de facto* a través de mecanismos de racionamiento y selectividad en la distribución de bienes y servicios, como resultado de coberturas restringidas, diferenciación y segmentación de las prestaciones, y “procedimientos informales” para acceder a los programas asistenciales directos, usualmente dominados por las prácticas del clientelismo político.

El sentido de las reformas que se vienen impulsando en América Latina no van en la dirección de corregir las deficiencias señaladas. Por el contrario, acentúan la autonomía entre los esquemas que tratan a los ciudadanos en su doble carácter de “contribuyentes” y de “beneficiarios”. Más aún, pretenden liberar la política impositiva de cualquier pretensión redistributiva, subordinándola a supuestos objetivos de maximizar la recaudación, simplificar los procedimientos y controles, e incentivar la formación del ahorro y la inversión. Por otro parte, se propone confinar

los objetivos redistributivos en el gasto social, concentrándolo en un grupo de programas asistenciales directos, rigurosamente focalizados en los más pobres, y transfiriendo el resto de las políticas sociales a la lógica de mercado.

Desde comienzos de los ochenta tiene lugar en América Latina una nutrida agenda de reformas tributarias en la dirección apuntada⁴. En general, revalorizan la aplicación de los impuestos indirectos, con medidas como la ampliación de la base tributaria sobre los consumos, el aumento y la unificación de las alícuotas. Paralelamente, las modificaciones de la tributación sobre los ingresos tendieron a reducir, todavía más, el limitado perfil de progresividad del sistema, disminuyendo las tasas nominales (adoptando incluso tasas uniformes), ensanchando los tramos de ingresos gravados, y elevando los mínimos no imponibles. En varios países, este proceso fue complementado con la eliminación de otros impuestos directos, como los que gravan las ganancias de capital (eventuales), los capitales (de las empresas), o los patrimonios netos (de las personas) .

Para justificar el sentido de estas reformas se apela a dos tipos de argumentos. Por un lado, los contextos de inestabilidad macroeconómica y de crisis fiscal vinculados con el endeudamiento externo suelen utilizarse como fundamentación “coyuntural” de que la prioridad es recaudar, mientras el “cómo” y el “quién” paga se consideran aspectos secundarios. Sin embargo, los criterios en base a los cuales se modelaron las reformas, su permanencia en el tiempo, así como los ajustes que continúan realizándose, responden a una coalición de intereses más perdurables, que congrega a los grupos económicos concentrados con la burocracia de los organismos de asistencia técnica y financiera internacional, que apoya de manera activa las reformas. Por otro lado, se utilizan como imagen justificadora las reformas aplicadas en algunos países industrializados. En esta justificación más “estructural” se ignora que los escenarios de ambas experiencias son diametralmente opuestos. En la comparación internacional, los sistemas tributarios de América Latina presentan dos particularidades: 1) bajo nivel de presión tributaria global, 2) predominio de la imposición indirecta. Por cierto, se trata de dos cuestiones estrechamente vinculadas, puesto que la brecha entre la recaudación tributaria potencial y la efectiva se explica, en gran medida, por la escasa significación de la carga tributaria de los impuestos típicamente progresivos⁵.

A estos problemas, las justificaciones que pretenden sustentar las actuales reformas tributarias suman también la debilidad de los fundamentos empíricos en que se basan, tanto por las fuentes de información cuantitativa relacionadas con las rentas personales, como por los procedimientos metodológicos utilizados para evaluar la carga tributaria de los distintos grupos de perceptores de ingresos. Al menos en América Latina, los entes responsables de la administración tributaria son particularmente remisos a procesar –menos aún a difundir– información acerca de los ingresos y los patrimonios. Los datos en esta materia son escasos y, cuando los hay, provienen de encuestas de hogares diseñadas en general para otras finalidades (por ejemplo, el seguimiento de los comportamientos del empleo urbano), y cuyos resultados están afectados por altos índices de ocultamiento de información. La subestimación de los ingresos se concentra, principalmente, en las rentas no provenientes del trabajo personal y en los altos ingresos, de donde se deduce que en dichas encuestas los datos subestiman: 1) la concentración del ingreso, 2) la evasión tributaria, por ocultamiento de los ingresos más altos. Asimismo, la falta de especificidad de las fuentes de información disponibles impide una identificación apropiada de la carga tributaria efectiva, en especial al no diferenciar los ingresos personales o familiares, antes y después de impuestos⁶.

Al utilizar bases cuantitativas tan precarias, los procedimientos comúnmente aplicados para medir el impacto distributivo del sistema tributario se transforman en ejercicios aritméticos endeblados con resultados de difícil comprobación. Tomemos el caso de Argentina, donde los supuestos simplificadores utilizados para asignar a cada estrato de ingreso los montos de recaudación efectiva suelen llegar a extremos notables. Una investigación reciente del Ministerio de Economía que analizó los impactos distributivos de eventuales reformas tributarias, utilizó como supuesto de partida que “el sistema tributario argentino en su conjunto es proporcional respecto del ingreso de la población clasificada por quintiles [de distribución del ingreso]”. Sobre esta base se estimaron los efectos de modificar el perfil tributario mediante aumentos marginales de los impuestos directos y disminución equivalente de los indirectos. Para ello se aplicaron dos supuestos adicionales: 1) que la carga de los primeros afecta únicamente a los quintiles cuarto y quinto de la distribución de ingresos, y 2) que entre estos quintiles, los impuestos directos se repartirían en 25 y 75%, respectivamente (Flood y otros, 1994: 105-106). De mane-

ra similar, y dada la ausencia de estudios de base sobre presupuestos de gasto de las familias y de las condiciones de acceso a las prestaciones sociales, los procedimientos utilizados para imputar el gasto social a los diferentes estratos de ingreso suelen ser igualmente conjeturales y endeables.

A pesar de las evidentes debilidades metodógicas de los procedimientos empleados en este tipo de análisis, sus resultados son utilizados como “soporte empírico” de las recomendaciones de política. Así, el comentado trabajo de Argentina advierte que “de ninguna manera deben sacarse conclusiones apresuradas en base a estos resultados” puesto que “deben verse, simplemente, como un acercamiento a la incidencia tributaria, y por lo tanto los resultados que se presentan deben ser tomados como hipotéticos”. Sin embargo, los mismos autores de esta advertencia concluyen que “el análisis *confirma* que la política impositiva tiene un muy reducido efecto sobre la distribución del ingreso de los hogares [mientras que] la política social, en cambio, tiene un carácter fuertemente distributivo” (Flood y otros, 1994: 104 y cap. VI).

Desde estos argumentos, las recomendaciones más en boga en América Latina se ubican sobre los senderos de la descentralización y la focalización del gasto público social, afirmando que de esta manera aumentaría la equidad, la participación popular, el control social y la eficiencia en la utilización de los recursos. Todos estos resultados se obtendrían pese a que la magnitud de los recursos requeridos se considera fuera de discusión, asumiéndose como un dato del problema, como un parámetro inalterable. Por ejemplo, un documento de BID-PNUD (1993: 28-29), cuyo objetivo sería la “construcción de la agenda para el debate latinoamericano sobre las reformas sociales y la pobreza”, señala lo siguiente: “dadas las *severas limitaciones en los recursos disponibles*, es posible que los servicios focalizados constituyan *la totalidad de lo que por ahora el Estado puede ofrecer* en materia de gasto social (...) [en consecuencia] se considera la focalización como un requisito de gestión de las políticas públicas sociales, para asegurar la cobertura de los sectores más pobres”.

Acerca de este tipo de recomendaciones caben al menos dos observaciones. En primer lugar, el nivel de ingreso *per capita* de muchos de los países latinoamericanos no justifica posiciones tan modestas en cuanto a la carga tributaria y la asignación de recursos para las políticas de transferencias fiscales redistributivas. Como fue señalado, hay una brecha importante entre la

recaudación potencial y efectiva, siendo particularmente reducida la importancia de los impuestos directos en el total de los ingresos tributarios. Al respecto, es ilustrativo que otros países con ingresos medios comparables cuenten con esquemas de protección social más complejos y con alcances más universales⁷. En segundo término, la prioridad otorgada a intervenciones sociales focalizadas se tradujo en una multiplicación de programas con resultados de dudosa efectividad. Así, en estas intervenciones “se prioriza la generación de empleo, el apoyo a la microempresa, la producción rural, el fortalecimiento de redes viales comunales, el uso intensivo de mano de obra en proyectos de infraestructura, y el mejoramiento de la productividad del trabajo”; además, las “prioridades” comprenden también acciones en materia de provisión de servicios de agua corriente y alcantarillado, refacción y construcción de escuelas y centros comunitarios, obras de pavimento urbano y electrificación. Las prioridades en materia de población-objetivo, también son extensas, ya que “los grupos meta a los cuales se desea llegar” comprenden “la población pobre infantil y juvenil, la familia, la mujer pobre, la población laboral pobre, el adulto mayor o discapacitado, las jefas de hogar, la infancia, y la población indígena”⁸.

La puesta en marcha de estas acciones es acompañada generalmente por reformas institucionales, que comprenden la creación de ministerios especiales y una diversidad de secretarías u organismos con amplia autonomía de gestión y fuera de las normas regulares de contralor administrativo del Estado. Una modalidad difundida es la constitución de fondos financieros creados especialmente. Los costos operativos de estas intervenciones todavía no han sido convenientemente evaluados, aunque se presume que pueden ser de consideración, tanto por la debilidad de los controles externos como por la complejidad implícita de los programas asistenciales focalizados. En esto es clave la necesidad de realizar “tests de recursos” a los potenciales beneficiarios, como así también el control permanente sobre los mismos y sobre los propios funcionarios que asignan los beneficios⁹. Más allá de estas cuestiones, lo que interesa señalar aquí es que los esquemas focalizadores operan con una escala de recursos inadecuada frente a la dimensión de las disparidades distributivas y los niveles de pobreza.

A decir verdad, los programas de complementación de ingresos monetarios de las personas o las familias son generalmente componentes residuales dentro del conjunto de políticas con fi-

nalidades sociales. En Chile, país que se utiliza como paradigma del modelo asistencial focalizador, el valor de los subsidios monetarios –asistenciales y laborales– recibidos en 1992 por los hogares del quintil más pobre representaron sólo 11% de su ingreso promedio, y 4,3% para el quintil siguiente. En Argentina, la masa de recursos asignados actualmente a programas asistenciales directos permanece en valores relativos similares a los de 1980 (1,5% del PBI). Sin embargo, desde entonces, el 40% de los hogares más pobres disminuyó su participación en el ingreso total en casi cuatro puntos porcentuales, y el número de personas con ingresos inferiores a la “línea de pobreza” aumentó más de dos veces y media¹⁰.

Pero no terminan aquí los problemas que pueden detectarse en las políticas que el actual consenso impulsa en América Latina, sino que van más allá de las escalas operativas, y se relacionan con el carácter contradictorio de las políticas y con la incapacidad para evaluar los impactos que éstas ocasionan. Resulta así que, por un lado se implementan medidas que incrementan la pobreza por “ingreso”: ajuste del gasto social, caída del valor real de las remuneraciones jubilatorias, y las asignaciones familiares o el particular sentido regresivo impreso a las reformas tributarias¹¹. Por otro lado, se propicia corregir esta profundización de las brechas de ingreso mediante múltiples programas focalizados sobre los “damnificados” por las mismas.

En suma, lo que se está impulsando en América Latina en general, y en Argentina en particular, es un proceso de reformas que profundiza la desintegración de los esquemas de transferencias fiscales de ingresos y gastos. Los resultados son ya evidentes: se achican las aspiraciones en materia de equidad, se excluye la política tributaria del catálogo de intervenciones redistributivas, y se promueven complejos y diversificados esquemas focalizados, cuyas escalas operativas son residuales frente a la dimensión de los desequilibrios sociales acumulados.

Teniendo como referencia este escenario, el objetivo del presente trabajo es cuestionar la lógica de estas reformas y proponer un camino alternativo para construir sistemas tributarios y de beneficios sociales que sean más equitativos y más eficientes. La tesis central es que el principal problema de los actuales esquemas reside en su desconocimiento de la necesidad de integrar las dos funciones que cumplen las personas frente al fisco: contribuyentes de impuestos y beneficiarios de subsidios. Para demostrar esto, presentaré sintéticamente, en primer lugar, las

características centrales de los actuales esquemas desintegrados, utilizando el caso argentino como ilustración. Luego me ocuparé de exponer los elementos más importantes de un esquema alternativo que integre las dos funciones que cumplen las personas frente al fisco, con el objetivo de determinar su posición “neta” en el flujo de transferencias de ingresos. En este último caso, me detendré en las características especiales de un sistema integrado que trabaje sobre la base de garantizar como “crédito fiscal” un ingreso básico o ciudadano. De este modo, pretendo justificar la necesidad de cambiar radicalmente las políticas que en el campo fiscal se aplican en la región, si es que efectivamente se pretenden superar los problemas de exclusión social y de inequidad tributaria.

2. Los sistemas desintegrados de transferencias fiscales de ingresos

Una característica frecuente en los sistemas fiscales que transfieren ingresos a los ciudadanos es el alto grado de autonomía con que operan, por un lado, los esquemas que otorgan beneficios monetarios y, por otro lado, los que extraen recursos tributarios. En el primer caso, una de las finalidades alegadas es brindar asistencia social directa a las personas con ingresos propios nulos o insuficientes, a la vez que ofrecer una mejor respuesta ante contingencias específicas que los afecten (en materia habitacional, cargas familiares, pasividad, invalidez, etc.). En el segundo caso, los objetivos estrictamente recaudatorios suelen complementarse con la aplicación de criterios de equidad para la distribución de la carga impositiva, siendo su manifestación más común la aplicación de tasas tributarias progresivas, así como el reconocimiento de ingresos exentos o de niveles mínimos no gravados.

Ahora bien, entre ambos esquemas hay instrumentos que se superponen. Así, la lógica subyacente en los esquemas de pago de beneficios sería evitar (o atenuar) el impacto de determinadas contingencias sociales que las personas pueden llegar a enfrentar, mientras que en el sistema de recaudación tributaria son frecuentes las “deducciones” cuyo interés es evitar que las personas, como resultado de la presión tributaria ejercida sobre sus ingresos de bolsillo, no logren la cobertura de satisfactores con-

siderados básicos. La similitud de ambos objetivos favorece la construcción de imágenes referidas a la integración operativa entre los esquemas de beneficios y de impuestos. En esencia, se trataría de dos manos que integran un mismo cuerpo de intervenciones públicas con efectos distributivos: una mano suma y la otra resta. La imagen de presunta integración se fortalece también por la propia percepción de los contribuyentes, quienes al confeccionar periódicamente los formularios del impuesto a las ganancias¹² realizan el balance de ingresos y gastos personales, confrontan el saldo con las deducciones admitidas legalmente, y definen su posición tributaria neta como la síntesis de un doble papel: el de ciudadano-beneficiario y el de ciudadano-contribuyente.

Sin embargo, la imagen de integración es más aparente que real. En los hechos, los esquemas de transferencias fiscales actúan con una muy limitada integración, incluso con procedimientos mutuamente contradictorios. Las manifestaciones de este tipo no son detectables fácilmente, puesto que se ocultan en la complejidad de los procedimientos utilizados para implementar los esquemas de beneficios e impuestos, así como también por las dificultades que se presentan al pretender evaluar la consistencia entre la declaración de propósitos y los rendimientos efectivos.

¿Cuáles son los problemas que, a modo preliminar, pueden identificarse con un sistema disintegrado de transferencias fiscales de ingreso? En primer lugar, y ubicándose en el plano estrictamente tributario, el tratamiento de los ingresos personales puede diferir tanto en relación al nivel de las alícuotas tributarias que los gravan como también respecto del origen de los ingresos, como sería el caso de exenciones previstas para determinadas rentas. Como resultado, la presión tributaria que afrontan los ciudadanos puede no guardar relación con su capacidad contributiva ni con sus necesidades, sino con la particular composición del capital (fuente) gracias al cual obtienen sus ingresos (incluyendo el trabajo personal). En igual sentido, las deducciones impositivas –del tipo de mínimos no imponibles, personales o familiares– pueden ser de aplicación efectiva únicamente para grupos con ingresos superiores, en tanto los perceptores de bajos ingresos no llegan siquiera a obtener el monto de esas deducciones que se aplican supuestamente para favorecerlos¹³.

Otro tipo de problemas se manifiestan a partir de las modalidades utilizadas para aplicar las deducciones. Si la mecánica

consiste en realizar las deducciones antes del cálculo del impuesto y las alícuotas tributarias son variables, el impacto de las deducciones admitidas podrá ser distinto según el nivel de ingreso de las personas. Si las tasas tributarias “marginales” (sobre la última unidad de ingreso) son crecientes, las deducciones tendrán un valor relativo mayor para quienes se ubiquen en los tramos más altos de ingreso¹⁴.

La utilización de criterios dispares para definir la “unidad fiscal” a partir de la cual se establecen derechos y obligaciones, beneficios y contribuciones impositivas, es otra característica típica de los sistemas no integrados de transferencias fiscales. Algunos programas toman como unidad de valuación al individuo; otros, a la familia nuclear, el hogar, o la familia extendida¹⁵. Cualquiera de estos conceptos puede utilizarse válidamente como sujeto o unidad de valuación del sistema; la condición es que el criterio se aplique en forma consistente en cada ocasión en que se defina la categoría de contribuyente o de beneficiario. Dicho de otra forma, la exigencia consiste en utilizar la misma unidad de valuación, tanto para los propósitos tributarios como para la determinación de los beneficios. En rigor, el criterio de consistencia puede ampliarse de modo de permitir la utilización de unidades diferentes, siempre y cuando las mismas mantengan normas de agregación que las hagan comparables. Esto significa, por ejemplo, que no podrían realizarse ajustes de los valores individuales en función de la escala o tamaño de la unidad de valuación utilizada. Por cierto, las opciones en favor de tomar el grupo familiar como unidad del sistema introducen algunos problemas adicionales, tales como la necesidad de definir los requisitos legales que lo conforman, o la manera de identificar al “titular” que habrá de constituirse en el receptor de los eventuales beneficios monetarios del grupo¹⁶.

Un aspecto adicional que define el grado de integración de los sistemas de transferencias fiscales de ingreso tiene que ver con las demandas de armonización en cuanto a los períodos utilizados para la determinación de los beneficios y/o de los impuestos. Por un lado, las necesidades individuales se reproducen cotidianamente y, por lo tanto, el tratamiento de los beneficios sociales presiona en favor de plazos cortos. Quienes no cuentan con ingresos propios suficientes necesitan un flujo regular de ingresos complementarios que les permita atender los requerimientos esenciales, seguramente con una periodicidad no mayor al mes. Por otro lado, la determinación del impuesto sobre los ingre-

so se basa, en general, en períodos más amplios, comúnmente anuales. Ello sin perjuicio de la existencia de mecanismos de “anticipos” realizados en períodos regulares y más cortos.

En esto, el principal problema no consiste en lograr la simultaneidad de los flujos de recursos y erogaciones del tesoro público relacionados con las transferencias de ingresos personales, puesto que en esta materia pueden intervenir también otras fuentes complementarias de financiamiento, tanto de origen tributario como no tributario. El fondo de la cuestión tiene que ver con la forma de calcular la posición final de la unidad de valuación, como beneficiario o contribuyente neto, al cabo del lapso utilizado como referencia. Para ser más claro, se trata de brindar un tratamiento tributario similar a unidades que, con similar conformación de su grupo familiar, cuentan al final del período de registración –por caso, un año– con ingresos totales de igual magnitud, aun cuando algunas pudieron contar con ingresos regulares a lo largo del período, mientras otras, en cambio, pudieron tener una posición deficitaria (por ejemplo, por desempleo) durante una parte, y superavitaria durante la restante.

En lo que sigue intentaré ilustrar con mayor precisión los comentarios anteriores, a la luz del sistema desintegrado de transferencias fiscales de ingresos en Argentina. Si bien los estudios comparativos muestran que en esta materia existen muchas variantes instrumentales en el contexto latinoamericano, las “bases conceptuales” de la descripción del caso argentino y la crítica posterior son aplicables a otras experiencias de la región.

2.1 El sistema de transferencias fiscales de ingreso en Argentina

2.1.1 Los esquemas de gasto público social

Las transferencias fiscales en finalidades sociales comprenden una amplia y diversificada gama de programas, que operan en jurisdicción del gobierno nacional, de las provincias y los municipios, tanto en las respectivas administraciones centrales como también a través de organismos descentralizados y de relativa autonomía¹⁷. Poco menos de la mitad del total del gasto público social (aproximadamente \$ 700 por habitante-año), corresponde a partidas que comprenden transferencias monetarias, cuyo principal componente (83% del mismo) es el sistema de ju-

bilaciones y pensiones. El resto está diseminado en partidas menores, como el programa de asignaciones familiares, los programas destinados al mercado de trabajo (subsidios de desempleo, empleos transitorios, esquemas de capacitación) y una multiplicidad de intervenciones asistenciales directas, de reducido monto individual y con modalidades que varían entre la entrega de subsidios monetarios y “en especie” (distribución directa de alimentos, medicamentos o vestimenta)¹⁸.

La masa principal de transferencias monetarias responde a la lógica del seguro social, según la cual las condiciones de acceso y el nivel de los beneficios están vinculados con los antecedentes contributivos de las personas y el desempeño laboral bajo modalidades contractuales registradas. Surge aquí una primera fuente de diferenciación en la distribución de los beneficios: entre “incluidos” o “excluidos” del sistema de relaciones formales de trabajo. Para los últimos están destinadas las partidas de asistencia social directa, cuya escala reducida da cuenta del alcance “residual” que las mismas ocupan dentro del cuerpo de las políticas sociales. En lo que sigue se analizan los rasgos centrales de los tres principales programas que transfieren ingresos monetarios: 1) transferencias de ingreso por edad laboral pasiva, 2) transferencias de ingresos para los niños y las familias, y 3) transferencias de ingreso por desempleo.

I. Transferencias de ingreso por edad laboral pasiva

Una de las características del sistema previsional argentino es su heterogeneidad, atribuible en buena parte a la coexistencia de varios subsistemas (nacionales y provinciales, de trabajadores dependientes o autónomos) y cajas especiales (de profesionales liberales, fuerzas armadas). El resultado que interesa destacar es la diversidad de procedimientos para determinar el acceso y el nivel de los beneficios, cuyos resultados tienen que ver con las disparidades existentes en los haberes medios y mínimos de los diferentes regímenes. Con todo, desde la crisis de la deuda, la tendencia fue a devaluar las prestaciones, principalmente los haberes mínimos del régimen de trabajadores autónomos, categoría remunerativa en la que se ubica el mayor grupo de dichos beneficiarios.

El acceso a los beneficios del régimen jubilatorio se ve restringido, al menos en principio, por los requisitos que lo condi-

cionan al cumplimiento de una determinada edad y de un historial contributivo previo. Esta condición puede ser particularmente significativa en un mercado laboral que, como el argentino, opera con baja tasa de trabajo asalariado y de participación femenina, y con altos niveles de contratos no registrados y de actividades irregulares en el sector informal¹⁹. Sin embargo, con frecuencia las barreras de ingreso al sistema jubilatorio se flexibilizaron permitiendo la incorporación de beneficiarios sin cumplimiento, o con cumplimiento parcial de los requisitos contributivos y las edades exigidas. En rigor, se trataba de suplir la ausencia de esquemas específicos de sostenimiento de ingresos de ciertos grupos poblacionales, cuya contingencia no se relaciona con la pasividad laboral por edad avanzada. El sistema previsional se cargó así con la atención de personas sin capacidad de generación de recursos propios y sin credenciales contributivas para el acceso: viudas y ciertos descendientes con haberes de pensión “derivados” del titular, discapacitados laborales, y grupos de “indigentes”. Con todo, una proporción importante de personas mayores de edad continúan fuera del alcance de los esquemas de transferencias fiscales de ingresos: el último Censo de Población registra con cobertura previsional sólo 46% de los varones y 55% de las mujeres mayores de 60 años. Si bien el corte etéreo censal es inadecuado, en tanto la edad de retiro efectivo de los varones es más elevada, el dato ratifica la existencia de una brecha importante en cuanto al acceso de los ciudadanos a los esquemas de ingresos por pasividad, situación más manifiesta en el caso de la mujer. Como prueba de esta afirmación, un estudio oficial reciente considera que dos millones de personas de edad avanzada se encuentran en situación de “vulnerabilidad” por ingresos insuficientes; la mayoría por carecer de ingresos propios, y otros por percibir haberes jubilatorios insuficientes²⁰.

La reforma previsional vigente desde 1994 no reúne las condiciones para resolver estos problemas y, por el contrario, es de esperar que se agraven²¹. Esto es así porque adoptó criterios más restrictivos para el acceso, particularmente por la elevación del número de años con aportes efectivos requeridos como condición para obtener el derecho a los beneficios, así como la mayor relación entre los beneficios y el monto, y años de aporte. De esta forma, es previsible que la proporción de personas en edad laboral pasiva y sin ingresos suficientes para cubrir sus gastos aumente en el futuro. Por otra parte, al reconocerse a todos los incluidos en el sistema una prestación básica uniforme, se nota un

avance en el sentido de garantizar ciertos “pisos” mínimos, aunque en este caso limitado a los aportantes al sistema y dentro de los requisitos del mismo.

Los problemas que se derivarán de la reforma previsional funcionando “a régimen” son más preocupantes a la luz de las evidencias que ya se observan en Argentina. ¿Por qué? Porque ya son numerosos los programas asistenciales implementados para asistir a las personas de mayor edad. Los criterios de “focalización” de dichos programas son múltiples. Por un lado, algunos apuntan a situaciones de ingresos insuficientes dentro de los “incluidos” en el sistema previsional; otros intentan identificar situaciones de “vulnerabilidad” en los grupos de edad avanzada “excluidos” de cobertura jubilatoria²². De esta manera, el primer grupo es un reconocimiento expreso de que el acceso a la percepción de un haber jubilatorio no es garantía suficiente para asegurar básicos de subsistencia en la edad laboral pasiva. En otras palabras, el mismo sistema de seguro social origina situaciones de pobreza, y requiere de adecuaciones “focalizadas” en materia de complementación de ingresos. Este esquema plantea interrogantes no menores, en cuestiones como: 1) su carácter provisorio, puesto que la modalidad utilizada para definir el grupo etéreo implica que la población-objetivo tenderá, por obvias razones biológicas, a su progresiva desaparición; 2) la incertidumbre respecto de los nuevos contingentes de jubilados cuyas remuneraciones se ubiquen en las escalas mínimas actuales; 3) los criterios utilizados para establecer el nivel de “ingreso garantizado” sobre el cual se complementan los haberes jubilatorios; 4) la diferenciación que impone entre los beneficiarios, personas o matrimonios, como también entre estos últimos (así, puede resultar que la particular conformación familiar determine que el ingreso previsional per capita tenga diferencias de hasta cien por ciento); 5) la no resolución de la condición de vulnerabilidad de la mujer en edad avanzada, puesto que se propicia el grupo familiar como unidad de valuación para el complemento y se mantiene como receptor del mismo el “jefe de hogar” cuando, precisamente, las mujeres representan dos tercios de las personas mayores en vulnerabilidad por carecer de ingresos propios (O.I.S.S.-S.D.S., 1984: 83).

Los esquemas de transferencias de ingresos funcionan con amplia autonomía operativa, que comprende tanto el origen de los recursos como la identificación de los beneficiarios y las modalidades institucionales. Lo significativo de esta situación es la

ausencia de espacios comunes de coordinación, de control de gestión y evaluación, al extremo de no haber registros unificados y sistemáticos sobre las características socioeconómicas de los grupos involucrados; incluso resulta incierto el número de personas cubiertas por estas intervenciones. Más allá de las gruesas fallas organizativas que puedan señalarse, es preciso reconocer que la estrategia focalizadora encuentra en estos problemas dificultades notorias de implementación. Contrariando las recomendaciones generales, en este caso cuanto más descentralizadas son las intervenciones, más son los problemas, y administrativamente más costosa su resolución.

II. Transferencias de ingreso para los niños y la familia

Las asignaciones familiares constituyen beneficios monetarios que se pagan sólo a los trabajadores en relación de dependencia. Para evitar discriminaciones en cuanto a la contratación de asalariados con familias más numerosas, en el caso del sector privado el sistema opera como un “fondo compensador”. Los empleadores tienen establecida una alícuota fija de impuesto al salario para estos fines (7,5% actualmente), que se compensa con los pagos mensuales a los asalariados de los beneficios familiares correspondientes. El fondo compensador también tiene a su cargo el pago directo de asignaciones familiares de asalariados del sector privado, en el caso de ciertas actividades y regiones. Por su parte, el sector público asume directamente el costo de las asignaciones familiares de su personal, y otro tanto ocurre con las asignaciones familiares pagadas a jubilados y pensionados.

Como resultado, en Argentina coexisten varios esquemas operativos del régimen de asignaciones familiares: 1) parte de los asalariados privados operan a través de sus empleadores y con cargo al fondo compensador, 2) otra parte son pagados directamente por el Estado con cargo al mencionado fondo, 3) otro opera a través del régimen previsional, 4) el personal estatal es atendido directamente en las diferentes jurisdicciones (Nación, provincias y municipios). Como resultado, es muy difícil conocer las coberturas efectivas y los recursos financieros involucrados en los programas de asignaciones familiares. Finalmente, un grupo numeroso de trabajadores no percibe asignaciones familiares: los trabajadores autónomos y los asalariados no registrados (en conjunto, 40% de la fuerza de trabajo).

Las prestaciones por asignaciones familiares se abonan a uno de los cónyuges, y si bien la opción es voluntaria, en la práctica es el varón quien lo percibe habitualmente, debido a su mayor participación laboral, regularidad y registrabilidad del contrato de trabajo. En los últimos años, la disminución de las alícuotas que determinan su financiamiento y la difusión de los “pagos directos” afectó los recursos del fondo y se tradujo en la progresiva merma del valor real de las prestaciones familiares. Con todo, debe notarse que la política de asignaciones familiares es la única dentro del cuerpo de transferencias fiscales que no está basada en factores meritocráticos, esto es, que responde a la pretensión de establecer beneficios con montos fijos, uniformes, relacionados con el concepto de necesidad y con prescindencia de la capacidad contributiva de las personas. De esta forma, implica normas operativas contrarias a las arbitrariedades típicas del asistencialismo clientelístico. Como resultado, es de alta importancia para los sectores de ingresos bajos y poco relevante para los ingresos superiores. Probablemente, estas razones explican la disminución de las fuentes de financiamiento, las propuestas tendientes a su total eliminación, y el escaso interés en su defensa puesto de manifiesto por las propias estructuras sindicales.

III. Transferencias de ingreso por desempleo

En Argentina, las políticas sociales se fundaron, maduraron y entraron en crisis bajo el supuesto de una economía de pleno empleo. La contingencia del desempleo se consideraba un fenómeno friccional y coyuntural, previéndose cubrir la pérdida transitoria de ingresos del trabajador mediante un sistema de indemnizaciones por despido abonado por el empleador. Esta situación cambió en los últimos años, como resultado de los crecientes problemas de desempleo y subempleo, sumados a una política basada en los presupuestos de la denominada “economía de la oferta”²³.

Aunque puede citarse un antecedente de limitada aplicación en 1985, recién en 1991 la Ley Nacional de Empleo estableció un sistema de subsidios por desempleo, financiado por un “fondo nacional de empleo”, cuyos recursos provienen de afectar un punto y medio porcentual de las contribuciones destinadas a las cajas de asignaciones familiares. El acceso está muy restringido, y sólo 5-6% de los desocupados perciben el subsidio; el gasto total del programa es de 0,1% del PBI. También aquí se observa la

instrumentación paralela de políticas específicas para atender a los excluidos de la cobertura formal, a través de diversos programas presentados como de “generación de empleos”. Algunos de estos programas operan mediante subsidios a las empresas (reducción y/o eliminación de las contribuciones sociales) para contratar o capacitar personal. Otros son gestionados directamente por el Estado, en una variada gama que comprende desde la contratación temporaria hasta esquemas de calificación profesional, y otras iniciativas como la promoción de microemprendimientos. La fragmentación de estas intervenciones es notable, siendo ejecutadas por varios ministerios en el orden nacional, en las provincias y municipios, instituciones privadas y organizaciones no gubernamentales, con bajos rendimientos y evidencias de manejo político y clientelar. Con todo, el conjunto de recursos asignados directamente a los programas de empleo es similar al destinado al seguro de desempleo²⁴.

Del análisis anterior acerca de los tres grupos de políticas que pagan beneficios sociales mediante transferencias de ingresos monetarios pueden señalarse ciertas características que es importante destacar para ilustrar la forma específica en que opera el sistema desintegrado de Argentina. Las mismas puede agruparse conforme a dos criterios: 1) grupos poblaciones a los que se dirigen las transferencias, y 2) coberturas efectivas de las mismas.

En el primer caso: a) el principal receptor de las transferencias fiscales de ingreso es la población en edad laboral pasiva; b) los otros grupos comprenderían el núcleo familiar (identificado con las asignaciones familiares), los considerados “pobres” que reciben beneficios asistenciales, y los desocupados; c) las fronteras entre los distintos grupos de receptores “teóricos”, así como al interior de cada grupo, son muy difusas y se observan frecuentes trasvasamientos de los límites de demarcación.

En el segundo caso: a) si bien la cobertura “teórica” es relativamente alta, la cobertura efectiva puede llegar a ser muy limitada; b) el alcance restringido de las coberturas de los esquemas contributivos origina una multiplicidad de intervenciones asistenciales, diseminadas en distintas jurisdicciones y organismos, con superposiciones entre los grupos de distintos programas, y con alcances inadecuados con respecto a las necesidades que pretenden cubrir; c) la fragmentación de las intervenciones asistenciales que complementan ingresos dificulta los mecanismos de control y evaluación, careciéndose de registros apropiados

sobre condiciones de acceso y coberturas, identificación de perceptores y valor de las transferencias efectuadas en cada caso; d) un punto central es la ausencia de patrones de medida explícitos que impliquen alguna referencia monetaria de las necesidades básicas de los beneficiarios. En el mejor de los casos, los criterios se definen al interior de cada línea de intervención, de manera poco clara y con relativa independencia respecto de otros programas; e) la falta de fundamentos empíricos y de criterios explícitos en cuanto a costos y necesidades básicas determina que en muchos casos los programas actúen en sentido contrario a sus propias aspiraciones, obligando a adoptar otras acciones públicas correctivas.

2.1.2 Los esquemas tributarios sobre los ingresos personales

El régimen impositivo que grava los ingresos personales en la Argentina opera a través de dos vías. Por un lado, los aportes y las contribuciones realizados sobre los salarios de los trabajadores activos. El destino es el financiamiento de la seguridad social; y el principal componente, el sistema jubilatorio. Por el otro lado, el denominado impuesto a “las ganancias”, que grava los ingresos netos de las personas físicas, provenientes de distintas fuentes, incluyendo las mismas remuneraciones del trabajo sobre las cuales se contribuye a la seguridad social. En lo que sigue haré una breve descripción de cómo funcionan estos dos componentes.

I. Las contribuciones y aportes a la seguridad social

Los salarios de los trabajadores en relación de dependencia están gravados con impuestos que constituyen la fuente principal de financiamiento de las instituciones del seguro social: jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares, “fondo de empleo”, la atención de la salud en el subsistema de las “obras sociales”, que incluye el INSSJP que atiende a los trabajadores en situación de retiro. Al menos en el plano formal, el principio fundante de las mencionadas instituciones del seguro social es el cofinanciamiento entre patrones y asalariados, por lo que tradicionalmente se distinguieron dos fuentes de financiamiento: las contribuciones patronales y los aportes personales de los asalariados. Estos últimos operan bajo la forma de descuentos o retenciones efectuadas sobre las remuneraciones brutas.

En los últimos años, el nivel y la composición de las alícuotas del impuesto al trabajo con destino a los seguros sociales sufrieron alteraciones frecuentes. Si bien, en general, las alícuotas son iguales para todos los niveles de salarios, reformas recientes tienden a modificar esa situación. Por ejemplo, en un sentido de inequidad “vertical”, la reciente reforma del sistema previsional incorporó “pisos” y “techos” al salario de aporte²⁵. De esta forma, se genera un impacto diferencial de la carga tributaria que representa 29,2% para el caso del salario mínimo legal, y 16% cuando la remuneración es quince veces el salario medio. Por otra parte, se han introducido modificaciones en las cargas sociales que se gradúan conforme a una multiplicidad de criterios: modalidades contractuales “promovidas”, regiones y/o actividades. En síntesis, es muy difícil establecer la carga efectiva sobre los agentes económicos, producida por los impuestos sobre el salario destinados a los esquemas de seguros sociales. Asimismo, un amplio sector de asalariados se desempeña con contratos no registrados, por lo tanto no se efectúan los aportes y no tienen acceso a las prestaciones de los seguros sociales. En situación similar se encuentra una gran parte de los llamados “trabajadores autónomos”, muchos de los cuales debieron “refugiarse” en el desempeño de actividades de baja productividad e ingresos, típicas del sector informal. Esta particular conformación del mercado de trabajo se traduce en la existencia de personas en estado de “incapacidad contributiva”, situación que suele ignorarse cuando se atribuye el incumplimiento a conductas sociales proclives a la ilegalidad, a la anomia o la falta de solidaridad, y que habitualmente conducen a frustrados intentos de blanqueos, moratorias y endurecimiento de las sanciones. Estos problemas son un ejemplo de las limitaciones de un sistema desintegrado de impuestos a los ingresos del trabajo y beneficios sociales. Por un lado, se reclama tributación a quienes no pueden pagar –o que, de hacerlo, deberían resignar la satisfacción de necesidades básicas– y por otro lado, se utiliza este incumplimiento “forzado por necesidad” como un factor limitante para acceder a los esquemas de complementación de ingresos típicos de los seguros sociales.

Los aportes efectuados por los trabajadores autónomos (amplia categoría que incluye profesionales independientes, artesanos y pequeños empresarios) están básicamente concentrados en el sistema jubilatorio, porque no realizan aportes para el seguro de salud, las asignaciones familiares y el fondo de empleo (lo que también implica que no tienen acceso a dichos progra-

mas). La contribución jubilatoria condensa en un solo sujeto el aporte personal y el patronal (además de tener que pagar un adicional para el INSSJP) y no se aplica sobre los ingresos efectivamente percibidos sino sobre escalas de ingresos mínimos presuntos, predeterminadas según la actividad, la profesión, la antigüedad de ejercicio o el número de dependientes que integra la unidad productiva²⁶.

A modo de síntesis preliminar, el esquema vigente de contribuciones sociales sobre los salarios presenta los siguientes rasgos: 1) tendencia a la disminución (con aspiraciones de eliminación completa) del componente tributario a cargo de los empleadores; 2) inequidad horizontal, producida por la fuerte dispersión de las alícuotas tributarias efectivas, con tratamientos heterogéneos según sectores de actividad, localización, categorías ocupacionales y modalidades contractuales; 3) proporcionalidad de las alícuotas, con rasgos de regresividad por la aplicación de importes contributivos mínimos y máximos para algunos componentes; 4) diferenciación en cuanto a la cobertura de las instituciones del seguro social, entre trabajadores dependientes y autónomos, como también por las actividades no registradas y la incapacidad contributiva de algunos sectores.

II. El impuesto a las ganancias de personas físicas

Si se atiende a su principio fundante, el denominado “impuesto a las ganancias” debería gravar los ingresos o rentas personales, cualquiera fuera su origen. De esta forma abarcaría tanto las remuneraciones provenientes del trabajo personal, los ingresos por jubilaciones o retiros, como las rentas producidas por la propiedad del capital en sus diversas formas: inmobiliario, financiero, participación en sociedades de capital. No obstante, la legislación vigente en Argentina contiene una amplia gama de excepciones al principio contributivo general. Así, no están sujetos al impuesto a las ganancias:

- 1) los intereses por depósitos en entidades del sistema financiero;
- 2) la explotación de derechos de autor, tanto para éstos como para sus derechohabientes;
- 3) las ganancias derivadas de títulos, acciones, cédulas, letras, obligaciones y demás valores emitidos por el Estado nacional, provincias o municipios;

- 4) la diferencia entre las primas o cuotas pagadas y el capital recibido al vencimiento, en los títulos o bonos de capitalización y en los seguros de vida y mixtos;
- 5) los sueldos de los funcionarios judiciales, tribunales de cuentas y tribunales fiscales, del ámbito nacional y provincial, con remuneraciones iguales o superiores a jueces de primera instancia;
- 6) las dietas de los legisladores y las remuneraciones correspondientes a los cargos electivos en los poderes del Estado Nacional, así como los haberes jubilatorios y las pensiones para quienes desempeñaron dichas funciones.
- 7) las herencias, legados y donaciones;
- 8) los dividendos, en efectivo o en acciones²⁷.

El campo de aplicación del impuesto a las ganancias queda restringido, en gran medida, a las rentas provenientes del trabajo personal y de la propiedad inmobiliaria. El resultado es un esquema tributario con inequidad horizontal (tratamiento desigual a los iguales) y baja recaudación²⁸. La normativa del impuesto a las ganancias admite también la posibilidad de efectuar algunas “deducciones especiales”, las que se restan de los ingresos percibidos como paso previo a determinar la “ganancia neta sujeta a impuesto”. Sobre este último importe se aplican las alícuotas tributarias que determinan el valor monetario del impuesto. Las deducciones especiales comprenden: 1) seguros especiales (primas por seguros de vida, aportes personales a las obras sociales, y parte de las cuotas médico-asistenciales privadas); 2) cargas de familia (cónyuge, hijos menores de 24 años o incapacitados, otros familiares a cargo); 3) ganancias no imponibles, actualmente aplicables sólo a los no obligados a aportar al Sistema Nacional de Jubilaciones y Pensiones (SNJP)²⁹. El impuesto a las ganancias tiene una tasa básica del 11%, que es de aplicación hasta ingresos netos sujetos a impuesto (efectuadas las deducciones comentadas) de \$ 39.000 anuales. A partir de este nivel, hay tres tramos adicionales en los que rigen tasas marginales crecientes cuyo máximo llega al 30%.

El diseño del esquema tributario que rige para los ingresos del trabajo personal permite señalar algunos problemas: 1) la aplicación del mecanismo de “crédito fiscal” no significa el reconocimiento de un cierto ingreso mínimo o básico por debajo del cual no hay obligación tributaria sino que, en la medida en que se trata de un pago a cuenta no reembolsable, institucionaliza un piso

tributario al que se encuentran sujetos todos los perceptores de ingresos, cualquiera sea su nivel; 2) en tanto que el crédito fiscal no es acumulable para otros ejercicios ni tampoco reintegrable en caso de saldo favorable, las deducciones sólo son aprovechables de manera plena por quienes cuentan con ingresos más altos, en tanto que los de menores ingresos sólo las aprovechan parcialmente, y los que tienen ingresos nulos no aprovechan nada. Cabe recordar, además, que se trata de un crédito fiscal variable que aumenta en función del ingreso percibido (al menos dentro de tramos significativos de ingreso)³⁰; 3) las señaladas diferencias de tratamiento entre trabajadores autónomos y dependientes derivan en créditos fiscales diferentes y, consiguientemente, en distintas escalas contributivas; 4) hay un tratamiento diferencial en cuanto al origen de los ingresos, con un sesgo que favorece, vía exenciones, a las rentas no provenientes del trabajo personal.

Hasta aquí se hizo una síntesis del funcionamiento de los dos esquemas tributarios que en Argentina recaudan fondos cuya base de imposición son los ingresos de las personas. En el punto siguiente se profundiza el análisis de esta cuestión, considerando la incidencia conjunta de la carga tributaria proveniente de los dos esquemas.

III. Incidencia de la carga tributaria total sobre los ingresos personales

En este punto el objetivo es identificar la presión tributaria que recae de manera efectiva sobre los ingresos de diferentes grupos de perceptores, analizando las condiciones de equidad contributiva, tanto de tipo horizontal como vertical. Para ello es necesario unificar los dos esquemas tributarios, el de la seguridad social y el que opera a través del impuesto a las ganancias, en tanto recaen sobre una misma base: los ingresos personales. Los resultados pueden caracterizarse de la siguiente forma³¹: a) inequidad horizontal, b) restringido alcance del impuesto a las ganancias personales, c) inequidad vertical, d) irrelevancia del componente familiar, y e) complejidad e intransparencia. En lo que sigue, amplió los contenidos de esta caracterización.

En cuanto a la “inequidad horizontal”, el cuadro 1 ejemplifica la posición tributaria de personas con ingresos similares pero obtenidos de fuentes distintas, o mediante modalidades laborales también diferentes. De los cinco casos considerados, los tres

primeros son ingresos provenientes del trabajo personal: el caso 1 corresponde a un trabajador asalariado; los casos 2 y 3 son trabajadores autónomos, que difieren en cuanto a la categoría según la cual liquidan sus aportes al sistema jubilatorio. Además, el caso 2 realiza el aporte mínimo legal (suponiendo que se trata de un profesional con más de 10 años de ejercicio, o de un empresario unipersonal en cuya firma se desempeñan menos de 10 personas), mientras que el caso 3 realiza los aportes jubilatorios según su ingreso efectivo. Los casos 4 y 5 toman en cuenta personas cuyos ingresos no provienen del trabajo personal, sino que son rentas por la propiedad de ciertos capitales de base inmobiliaria, financiera o accionaria.

Cuadro 1

Carga tributaria sobre los ingresos personales - Año 1994
Contribuyente soltero/a, sin cargas de familia

	Ingresos del Trabajo			Ingresos del Capital	
	Asalariado	Autónomo		Inmobiliario (1)	Financiero (2)
	Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 4	Caso 5
Ingreso mensual \$	3000.0	3000.0	3000.0	3000.0	3000.0
Contribuc. Seg. Soc. \$ (3)	420.00	162.75	960.00	0.00	0.00
Impuesto a las ganancias \$	3745.1	2692.8	2692.8	3960.0	3960.0
Tasa tributaria efectiva en %	14.00	13.97	32.00	0.00	0.00
Impuesto a las ganancias	0.00	8.54	0.00	0.00	0.00
Aportes a la seguridad social	14.00	5.43	32.00	0.00	0.00

- 1) Rentas netas de la propiedad inmobiliaria, urbana o rural.
- 2) Rentas netas de depósitos en instituciones financieras, títulos público o dividendos.
- 3) Asalariados: 14% (11% aporte jubilatorio; 3% INSSJP)
Autónomo Caso 2: aporte jubilatorio categoría D.
Autónomo Caso 3: aporte jubilatorio categoría I.
Los ingresos asalariados no incluyen sueldo anual complementario.

El ejercicio comparativo propuesto en el cuadro 1 asume de manera hipotética un ingreso neto de \$ 3000 mensuales para todos los casos. Aunque es un nivel arbitrario, resulta útil para ilustrar los altos niveles que, al menos en la perspectiva internacional comparada, el sistema tributario argentino propone para transformar a los ciudadanos en contribuyentes efectivos del impuesto a las ganancias³². Los resultados permiten comprobar que la carga tributaria efectiva sobre los ingresos tiene una gran dispersión: para las rentas del capital puede ser nula, en tanto que los ingresos del trabajo están gravados y con alícuotas también muy variables, entre 14 y 32%, según la modalidad de desempeño laboral y la categoría previsional.

Con respecto al “alcance restringido del impuesto a las ganancias personales”, otra comprobación es la reducida significación de este impuesto, aun tratándose de ingresos netos cuyo nivel es casi cinco veces superior al salario medio de la economía. Como se observa, sólo el trabajador autónomo del caso 2 sería contribuyente del impuesto a las ganancias, y ello se debe a la menor presión que afronta por el lado de la contribución a la seguridad social y, por lo tanto, al menor crédito fiscal acumulado durante el período. Aunque en este caso se registra una presión tributaria total inferior a los asalariados, estos últimos estarían acumulando mayores derechos patrimoniales sobre el régimen previsional, cuyo resultado sería gozar de haberes previsionales más altos en el momento del retiro laboral. En otras palabras, la incidencia tributaria sobre los ingresos debe evaluarse no sólo en función de la alícuota total, sino también por su composición interna, puesto que los aportes a la seguridad social son una forma de “ahorro individual”, mientras que el impuesto a las ganancias es una contribución a “fondo común” cuyos beneficios no pueden individualizarse.

La reducida gama de ingresos que define la base tributaria del impuesto a las ganancias, junto con el esquema de créditos fiscales, el nivel de la tasa tributaria básica y el estrecho número de tramos y tasas marginales, necesariamente se traduce en un bajo nivel de recaudación, un limitado número de personas que presentan la declaración jurada anual, y el todavía menor número de contribuyentes efectivos. Sin negar la importancia de la evasión impositiva, es evidente que el diseño del esquema tributario tiende naturalmente a minimizar su influencia.

En lo que respecta a la “inequidad vertical”, el cuadro 2 compara la carga tributaria de asalariados con diferente remunera-

ción. El caso A considera un salario bruto mensual de \$ 300, aproximadamente la mitad del salario promedio de la economía. Los otros casos toman salarios en progresivo incremento hasta E, donde alcanza a \$ 9000, quince veces más que el salario medio. Se observa que el trabajador del caso A, a pesar de su bajo nivel salarial, afronta una carga tributaria total casi similar a la del caso D. En síntesis, los asalariados tienen una alícuota tributaria similar, y no rigen umbrales de ingreso por debajo del cual no se tribute. En otras palabras, las rentas del trabajo personal están sujetas a impuesto por reducido que sea su nivel. En el caso de los trabajadores autónomos, la contribución a la seguridad social actúa como una suerte de “patente” para el ejercicio de la actividad, puesto que tiene independencia de la percepción de ingresos. De tal manera, se debe cumplir con el aporte mensual a la seguridad social aun cuando pudiera no registrar ingresos en dicho período³³.

Cuadro 2

Carga Tributaria sobre ingresos del trabajo asalariado - Año 1994
Trabajador soltero/a, sin cargas de familia

	CASO A	CASO B	CASO C	CASO D	CASO E
	0.5 sm	1sm	5 sm	8.3 sm	15 sm
Salario mensual \$	300.00	600.00	3000.00	5000.00	9000.00
Aporte Seg. Social (1) \$	33.00	66.00	330.00	475.20	475.20
Impuesto a las ganancias \$	0.00	0.00	0.00	2076.88	15018.00
Tasa tributaria total %	17.00	17.00	17.00	18.70	24.12
* A las ganancias %	0.00	0.00	0.00	3.20	12.84
* A la Seg. soc. %	17.00	17.00	17.00	15.50	11.28
Jubilación %	11.00	11.00	11.00	9.50	5.28
Otros (2) %	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00

sm=salario medio. Los ingresos anuales incluyen el sueldo anual complementario.

(1) Se considera sólo el aporte personal jubilatorio, alícuota 11% con tope en 60 AMPOs.

(2) Comprende 3% para obras sociales y 3% para INSSJP.

Otra característica de la carga tributaria sobre los ingresos personales es la poca relevancia del componente “familia”, debido principalmente a dos razones: 1) las llamadas “deducciones adicionales por cargas de familia”, previstas en el impuesto a las ganancias, sólo tienen aplicación efectiva para los altos niveles de ingreso, debido al particular esquema de crédito fiscal vigente, variable según los mismos; 2) la existencia de un piso tributario uniforme derivado de los aportes a la seguridad social. La caracterización general señalada no se altera significativamente cuando se incluyen también las transferencias de ingreso realizadas a través del programa de asignaciones familiares: el reducido valor monetario de éstas adquiere alguna importancia solamente cuando se trata de perceptores de bajos salarios con grupos familiares de varios miembros dependientes. Por otra parte, debe recordarse que las asignaciones familiares no cubren a los asalariados no registrados, ni tampoco a los trabajadores autónomos.

Finalmente, cabe señalar que el doble esquema tributario sobre los ingresos del trabajo personal –seguridad social e impuesto a las ganancias–, junto a la profusión de rentas no gravadas, y un complejo sistema de deducciones y créditos fiscales, determinan un sistema intransparente en sus rendimientos, de difícil administración y control. Los propios ingresos del trabajo personal tienen un tratamiento tributario diferenciado, según se trate de dependientes o autónomos.

En síntesis, son varias las críticas que se pueden realizar al sistema desintegrado de transferencias fiscales de ingreso vigente hoy en la Argentina. Frente a esto caben dos salidas hipotéticas: modificar aspectos parciales dentro de la propia lógica del sistema, o plantear un sistema diferente. A continuación me ocuparé de describir las principales características de un sistema integrado de transferencias de ingresos, organizado en base a principios diferentes de los que hoy priman y se recomiendan en América Latina. El supuesto es que un sistema de este tipo, integrado sobre la base de garantizar a todos los ciudadanos un crédito fiscal incondicional, puede ofrecer una salida a dos problemas: la inequidad tributaria y la falta de ingresos básicos a la cada vez más creciente población con recursos insuficientes, que no les permiten cubrir las necesidades imprescindibles para estar plenamente integrados a la sociedad.

3. La integración de los sistemas de transferencias de ingreso

El objetivo en este punto consiste en desarrollar un esquema de análisis que permita contrastar los aspectos centrales de un sistema integrado de transferencias fiscales de ingreso con los esquemas que predominan en la actualidad. Para ello me propongo abordar dos interrogantes que pueden orientar el tema en cuestión. Primero, ¿cómo sería el funcionamiento típico de un sistema integrado de impuestos y transferencias? Segundo, ¿por qué la integración sería un instrumento apropiado para aumentar la equidad y la eficiencia asignativa de las políticas redistributivas?

3.1. Las variables del sistema integrado

1. El nivel de ingreso garantizado fiscalmente o “ingreso ciudadano”

Es el pilar en el que se asienta la construcción del sistema integrado de transferencias fiscales de ingresos, y parte del reconocimiento del derecho de toda persona a disponer de un cierto nivel de ingreso. Lo significativo en cuanto al mismo es que su determinación no se relaciona con los antecedentes ocupacionales ni los registros contributivos de las personas: el ingreso es “incondicional”, aplicable a todo contribuyente/beneficiario como un crédito fiscal reembolsable. El criterio central es la noción de ciudadanía y, de aquí, las denominaciones equivalentes de “ingreso ciudadano” o “ingreso básico”³⁴.

El ingreso ciudadano (IC) es de alcance universal y de acceso individual. En consecuencia, no reconoce diferencias prioritarias como las referidas a antecedentes laborales, de género o raza. No obstante, como la determinación de la medida monetaria del IC está mediada por los llamados “satisfactores” de necesidades, puede admitirse la aplicación de escalas diferentes basadas en componentes particulares de dichas necesidades. Por ejemplo, las adecuaciones podrían vincularse con grupos específicos como ancianos, niños, mujeres embarazadas o discapacitados. Un aspecto que debe quedar claro es que el concepto de ingreso ciudadano no necesariamente implica la cobertura completa de la subsistencia personal o familiar, entendida como la satisfacción del conjunto de las necesidades básicas o de la llamada

“línea de pobreza”. Por el contrario, es factible concebir un esquema integrado de transferencias fiscales que funcione sobre la base de la aplicación de un “ingreso ciudadano parcial”. Esta situación puede originarse en restricciones económicas, políticas o administrativas, a la vez que puede ser parte integrante de una estrategia pautada de transición hacia la aplicación de esquemas de ingreso básico más amplios.

Un aspecto importante a tomar en cuenta en relación con la determinación del IC es que, al menos en principio, la pretensión de los sistemas integrados de transferencias fiscales de ingresos es reemplazar la totalidad de los beneficios monetarios (y en especie, cuando éstos existen y otorgan poder de compra, como sería el caso de la distribución de alimentos o la atención en comedores comunitarios) y de las deducciones y exenciones tributarias sobre los ingresos personales, por una estructura única de transferencias basada en el reconocimiento de ingresos básicos garantizados. También aquí puede imaginarse un proceso de transición con la aplicación de un esquema de integración parcial, en el que continúen vigentes –o se incorporen– algunos esquemas de beneficios complementarios, como por ejemplo alguna modalidad de subsidio habitacional focalizado en ciertos grupos o regiones, o la continuidad de los comedores escolares, cuyo objetivo podría responder a prioridades en cuanto a fortalecer la asistencia y permanencia de los niños en el sistema educativo.

Finalmente, cabe advertir que el análisis se limita al tratamiento de las transferencias fiscales sólo en relación con los flujos de ingresos personales. En consecuencia, dentro del planteo del ingreso ciudadano no se incorporan beneficios sociales como la prestación de los servicios educativos o la atención hospitalaria. De la misma forma, por el lado del financiamiento del sistema integrado, el tratamiento se limita a considerar sólo la tributación sobre los ingresos personales con prescindencia de otras variantes tributarias, como sería la complementación con gravámenes a los patrimonios, al medio ambiente o a la herencia. En todo caso, estas cuestiones pueden tratarse como ampliaciones del caso general aquí considerado.

2. El “punto de indiferencia tributaria” [*break-even point*]

El punto de indiferencia tributaria (PIT) define el nivel de ingreso para el cual las unidades se encuentran en una situación

indiferente o de neutralidad respecto del sistema integrado de transferencias fiscales. En dicho punto, el carácter neutral significa que la unidad de valuación del contribuyente/beneficiario (unidad fiscal) tiene un saldo nulo entre los beneficios monetarios que percibe y los impuestos que paga sobre sus ingresos. En otras palabras, el ingreso propio (o ingreso bruto) resulta igual al ingreso después de las transferencias (ingreso neto). Fuera del punto señalado, pueden darse dos tipos de situaciones claramente diferenciadas. Con ingresos por debajo del PIT, la unidad fiscal pasa a convertirse automáticamente en beneficiario neto del sistema, siendo receptora de una transferencia fiscal que complementaría los ingresos propios; esto es, cuenta con un saldo a su favor en la distribución de los beneficios y de los impuestos personales. Por el contrario, de ubicarse por encima del PIT, la unidad fiscal se transforma automáticamente en contribuyente neto del sistema.

3. La “tasa tributaria marginal”

La “tasa tributaria marginal” (TM) indica la proporción que las unidades de valuación fiscal deben tributar por cada unidad adicional de ingresos propios. Ahora bien, dado que el sistema integrado de transferencias fiscales establece un “ingreso ciudadano” que actúa como un crédito fiscal de monto fijo, deducible de la suma del impuesto que corresponde pagar por los ingresos propios, la carga tributaria real resultará siempre inferior a la indicada por la TM. De esta forma, la “tasa tributaria efectiva” (TE) indica la proporción en que se modifica el ingreso propio (o ingreso bruto) de las unidades como resultado del efecto neto del conjunto de transferencias fiscales. La TM expresa un nivel nominal de presión tributaria y, como resultado del crédito fiscal representado por el IC, la presión tributaria efectiva es variable y creciente en función del ingreso. En consecuencia, la evolución de la TE expresa el grado de progresividad asumido por el sistema. La TE tenderá a converger con la TM para los niveles de ingresos más altos, y la velocidad de esta convergencia dependerá de los valores particulares que asuma tanto el ingreso ciudadano (IC) como el punto de indiferencia tributaria (PIT).

Las unidades fiscales (en general, personas individuales) con ingresos propios inferiores al PIT resultan beneficiarias netas del sistema de transferencias fiscales de ingresos. No obstante, las unidades ubicadas en esta situación también asumen

algún grado de penalización fiscal, puesto que el importe de la transferencia neta recibida irá en disminución conforme aumenten sus ingresos propios. Esto se debe a que *la totalidad de los ingresos propios, cualquiera sea su origen, están gravados*, con independencia de su nivel particular. Esta situación puede verse desde dos perspectivas: una, en tanto que las unidades son siempre contribuyentes respecto de sus ingresos propios; otra, en tanto a medida que aumentan los ingresos propios, opera una renuncia forzada a los beneficios. De aquí puede comprenderse otra variante relevante para el funcionamiento del sistema: la proporción en que disminuye el beneficio neto por cada unidad adicional de ingreso propio percibido. A esta proporción se la suele denominar como “tasa de disminución de beneficios” (TDB) [*benefit withdrawal rate*].

Ahora bien, el sistema integrado puede contemplar un tratamiento tributario similar para todos los niveles de ingresos propios, esto es, sin establecer ninguna diferencia entre los valores de la TM y la TDB. Pero también es factible, al menos teóricamente, imaginar la aplicación de alícuotas diferentes para cada una de ellas. En este caso, las diferentes alícuotas pueden utilizarse de tal modo que penalicen en mayor proporción las unidades que resultan beneficiarias netas del sistema ($TDB > TM$). El objetivo podría responder tanto a facilitar el financiamiento global del sistema como a aliviar la probable resistencia política. En el límite, podría imaginarse una TDB del 100%, donde todas las unidades con ingresos propios inferiores al nivel establecido para el IC recibirían un beneficio neto sólo suficiente para alcanzar ese nivel garantizado. Es claro que la aplicación de tasas tributarias diferenciales se encuentra limitada por la necesidad de mantener incentivos adecuados para que las unidades procuren obtener y mejorar sus ingresos propios³⁵.

3.2. *El funcionamiento del sistema integrado*

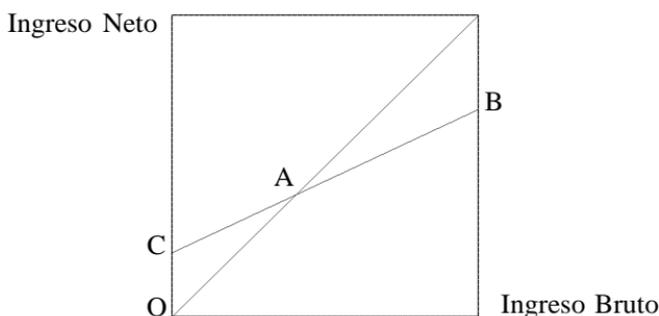
Las señaladas variables que determinan el funcionamiento del sistema integrado de transferencias fiscales tienen una estrecha relación entre sí, de forma tal que sólo dos pueden definirse de manera autónoma, como parámetros externos. Esto significa que, si al mismo tiempo se fijara un determinado nivel de “ingreso ciudadano” (IC) y la “tasa tributaria marginal” (TM), automáticamente resultaría también definido el “punto de indiferen-

cia tributaria” (PIT). En base a una ejemplificación meramente hipotética, supóngase que el IC se fijara en \$ 150 mensuales y la TM en 50%; automáticamente, el PIT a partir del cual las unidades fiscales se convertirían de beneficiarios a contribuyentes netos sería \$ 300³⁶. Para este valor, la unidad se encuentra en una situación neutral o de indiferencia, puesto que debería tributar \$ 150 pero, a la vez, tendría garantizado el derecho a percibir \$ 150 como ingreso ciudadano.

Cuando fuera necesario bajar el valor del PIT, propósito que señalaría el interés por reducir las exigencias de financiamiento global –vía menor cantidad de beneficiarios netos y mayor número de contribuyentes netos– se presentarían dos vías alternativas (o una combinación de ambas). Una, consiste en aumentar la TM; otra, en reducir el IC. Siguiendo con el ejemplo anterior, con una TM del 75% se podría reducir el PIT a \$ 200; un resultado igual podría obtenerse reduciendo el IC a \$ 100.

Del mismo modo, toda pretensión orientada a incrementar el valor monetario del IC deberá reflejarse necesariamente en aumentos de la TM y/o del PIT, salvo que el financiamiento del sistema se vea fortalecido con otros recursos además de la tributación sobre los ingresos personales. En general, el diseño del esquema integrado deberá ubicarse en el rango de opciones señaladas, las cuales condicionan sus características, alcances específicos y posibilidades de implementación.

Gráfico 1



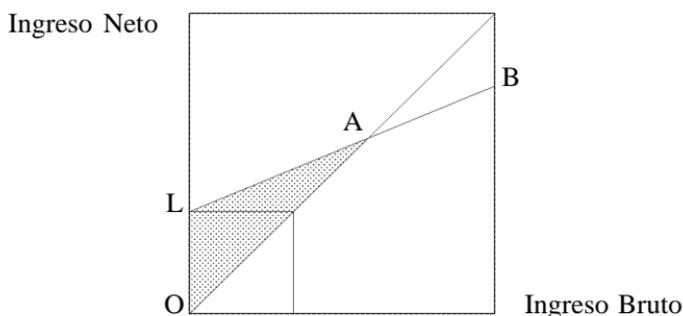
El funcionamiento de los esquemas integrados puede comprenderse con mayor claridad mediante el uso de la representación gráfica³⁷. En el Gráfico 1, la línea de 45 grados indica la relación entre el ingreso propio o ingreso bruto (IB) percibido por

las unidades y el ingreso final o ingreso neto (IN), bajo el supuesto de que no existe ningún tipo de beneficios monetarios personales, de origen fiscal, ni tampoco impuestos que graven los ingresos. En forma simbólica, a lo largo de la línea de 45 grados, resulta que $IB = IN^{38}$.

Por su parte, la línea OAB muestra la relación entre el ingreso bruto y el neto en un esquema en donde el primero está sujeto al pago de un impuesto a partir de un cierto nivel “A” que identifica el correspondiente punto de indiferencia tributaria (PIT). En consecuencia, la curva del ingreso neto OAB se separa de la línea de 45° a partir del punto “A”, puesto que los ingresos comienzan aquí a recibir cierta carga tributaria. La magnitud de la carga impositiva pagada a cada nivel de ingreso bruto está representada por el segmento que mide la distancia entre la curva de 45° y la del ingreso neto AB.

A la izquierda del punto “A”, como las unidades reciben una transferencia monetaria que actúa como complemento de sus ingresos propios, resulta que el ingreso neto se ubica por encima del ingreso bruto. De esta forma, la suma de los ingresos propios y de las transferencias se representan por la línea CA, y el segmento OC indicaría el nivel de ingreso básico o ingreso ciudadano garantizado que reciben quienes no cuentan con ingresos propios. El tamaño del beneficio OC disminuye en la medida en que las unidades van obteniendo algún ingreso propio. El beneficio neto recibido es una proporción cada vez menor en relación con el ingreso propio hasta llegar a su completa desaparición en el punto de indiferencia tributaria “A”.

En el gráfico, la pendiente de la curva CAB es constante e indica que las unidades, cualquiera sea su nivel de ingreso, afrontan la misma “tasa tributaria marginal”. En otras palabras, la TDB es igual a la TM. Por su parte, cuando el punto “A” se desplaza por la diagonal, hacia la derecha, indica que el sistema amplía la redistribución de ingresos desde las unidades más ricas a las más pobres, puesto que aumenta el número de beneficiarios. Cuando, por el contrario, “A” se mueve hacia la izquierda, lo que ocurre es el fenómeno contrario, resultando que un número mayor de familias dejarán de ser beneficiarios para ser contribuyentes, mientras otras pueden experimentar una reducción en la cuantía de las transferencias netas percibidas. En este caso, las pretensiones redistributivas son menores y, por lo tanto, puede aliviarse la presión tributaria ejercida sobre los grupos de ingresos medios y altos.

Gráfico 2

En el Gráfico 2 se supone que el ingreso ciudadano (IC) cubriría ahora el valor total de la canasta de necesidades básicas equivalente a la línea de pobreza (LP). En consecuencia, el punto “C” anterior se desplaza hacia arriba en el eje del ingreso neto, hasta alcanzar dicho nivel. De esta forma, quienes carecen de ingresos propios recibirán en forma plena el nuevo valor del ingreso ciudadano (OC) equivalente ahora al valor de la LP. Como la “tasa de disminución de los beneficios” (TDB) es inferior a la unidad –esto es, que a medida que se adicionan ingresos propios disminuyen los beneficios pero en una proporción menor– un número de unidades fiscales se convertirá en beneficiarios netos a pesar de contar con ingresos propios superiores a la línea de pobreza. Al menos en apariencia, se trata de una situación poco justificable y que además significa aumentar las demandas para el financiamiento del sistema. Nuevamente, la justificación tiene que ver con evitar que operen las trampas de pobreza y desempleo.

El funcionamiento microeconómico del sistema integrado de transferencias fiscales en base al concepto de ingreso ciudadano garantizado puede también comprenderse con claridad mediante la ejemplificación numérica. Este recurso permite entender en forma sencilla cuestiones más abstractas, como las razones por las cuales el PIT debe ubicarse por encima del valor monetario del IC, aun cuando éste se establezca en un nivel suficiente para cubrir la LP. En el cuadro 3, se supone la aplicación de un ingreso ciudadano (IC) fijado en la suma de \$ 150 mensuales, y una tasa tributaria marginal (TM) de 50%³⁹. En consecuencia, el punto de indiferencia tributaria (PIT), a partir del cual las uni-

dades de valuación fiscal pasan de beneficiarios a contribuyentes netos es de \$ 300 mensuales.

Cuadro 3

Sistema Integrado de Transferencias Fiscales

IC = \$ 150 mensuales; TM = 50%

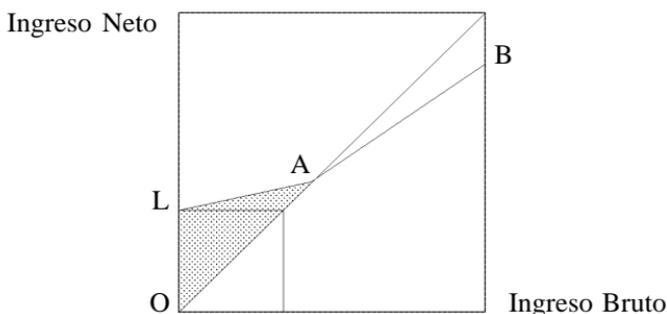
Ingreso Bruto	Impuesto	Ingreso Ciudadano	Impuesto (-); beneficio neto (+)	Ingreso Neto	TM %	TE %
0	0	150	+150	150	0	0
100	50	150	+100	200	50	0
200	100	150	+50	250	50	0
PIT 300	150	150	0	300	50	0
400	200	150	-50	350	50	12.5
1000	500	150	-350	650	50	35.0
2000	1000	150	-850	1150	50	42.5
5000	2500	150	-2350	2650	50	47.0

Aún si la TM es igual a 50%, la tasa efectiva (TE) no llega a 35% en el caso de un ingreso bruto casi 7 veces superior al ingreso ciudadano garantizado. El IC actúa como un crédito fiscal reembolsable que, al compensarse con el impuesto a pagar, disminuye la presión tributaria efectiva, a la vez que introduce un factor de progresividad. En este aspecto se comprueba que si bien la TE tiende a converger con la TM preestablecida, esta convergencia tiene lugar para niveles de ingreso notoriamente altos.

Una forma de reducir las exigencias de financiamiento del sistema es disminuir el número de beneficiarios netos, objetivo que puede lograrse por dos vías: una, reduciendo el valor del ingreso ciudadano; otra, modificando el “punto de indiferencia tributaria” (PIT), para lo cual se deben aplicar tasas tributarias diferenciales (obviamente más altas para quienes resulten beneficiarios netos del sistema). En otros términos, disponer de una TDB mayor que la TM. En el gráfico se representa mediante un

desplazamiento del punto “A” hacia la izquierda y una nueva línea de ingresos netos quebrada en dicho punto, con dos pendientes diferentes, que reflejan las distintas tasas tributarias cargadas a uno y otro lado de “A”.

Gráfico 3



Esto puede verse también en el cuadro 4, donde el punto de indiferencia tributaria (PIT) tiene un valor menor que el ejemplo del cuadro 3. Con ello resulta menor el número de unidades categorizadas como beneficiarios netos, como también es menor la suma requerida por las transferencias netas abonadas a las unidades con ingresos propios inferiores al nivel del ingreso ciudadano.

El ejercicio numérico ratifica el reducido margen disponible para aplicar tasas tributarias nominales diferentes sin afectar los estímulos a la obtención de ingresos propios o caer en situaciones de inconsistencia tributaria. En consecuencia, se trata de un instrumento también limitado en cuanto a resolver los problemas del financiamiento global del sistema.

El sistema integrado puede operar indistintamente con unidades fiscales de valuación de tipo individual o familiar, a condición de que se cumplan dos criterios de consistencia: 1) que rijan una tasa tributaria nominal constante, 2) que no haya ajustes del ingreso ciudadano en función del tamaño o la composición del grupo familiar. Esta condición no anula la posibilidad de utilizar distintos valores monetarios del IC; por ejemplo, por discapacidad o según la edad de las personas. El cuadro 5 muestra la posibilidad de estos tratamientos alternativos, incluso con IC diferente para adultos y niños.

Cuadro 4

Sistema Integrado de Transferencias Fiscales
 IC = \$ 150 mensuales; TDB = 60%; TM = 50%

Ingreso Bruto	Impuesto	Ingreso Ciudadano	Impuesto (-); beneficio neto (+)	Ingreso Neto	TDB/TM %	TE %
0	0	150	+150	150	0	0.0
50	30	150	+120	179	60	0.0
100	60	150	+90	190	60	0.0
150	90	150	+60	210	60	0.0
200	120	150	+30	230	60	0.0
PIT 250	150	150	0	250	60	0.0
300	150	150	0	300	50	0.0
400	200	150	-50	350	50	12.5
500	250	150	-100	400	50	20.0
1000	500	150	-360	650	50	35.0
5000	2500	150	-2350	2650	50	47.0

La posibilidad de aplicar ajustes del IC conforme el tamaño del grupo familiar es una opción esgrimida en favor de reducir los costos de financiamiento de los programas de transferencias fiscales de ingreso. Ahora bien, los esquemas de impuestos/beneficios que traten menos favorablemente a las personas que conviven que a las que están separadas estimulan la ruptura de los vínculos familiares y la utilización de procedimientos fraudulentos para evitar la pérdida de beneficios. Por otro lado, en la medida en que quiebran la identificación de los derechos individuales, fortalecen la percepción de los beneficios monetarios en cabeza del “jefe de hogar”, situación que puede afectar la autonomía y el bienestar de los miembros “dependientes”: la mujer y los niños⁴⁰.

Cuadro 5

Sistema integrado de transferencias fiscales
 Pareja con dos hijos
 IC adulto = \$ 150 mensuales; menores = \$ 60 TM = 50%

				Impuesto (-); beneficio neto (+)
1. Ingreso principal				
Ingreso bruto	700			
(-) impuesto 50%		350		
(+) ingreso ciudadano		150		
Ingreso neto			500	(-) 200
2. Ingreso secundario				
Ingreso bruto	300			
(-) impuesto 50 %		150		
(+) ingreso ciudadano		150		
Ingreso neto			300	0
3. Hijo 1 - Ingreso ciudadano			60	(+) 60
Hijo 2 - Ingreso ciudadano			60	(+) 60
4. Total del grupo familiar				
Ingreso bruto	\$ 1000			
Ingreso neto			\$ 920	
Tasa tributaria efectiva				8 %

4. Integración parcial de los sistemas de transferencias fiscales de ingreso

La lógica de funcionamiento del sistema integrado de transferencias fiscales que garantiza un ingreso ciudadano es sencilla y, junto con la mayor transparencia operativa y equidad de los resultados, debería redundar en ambientes favorables para su aplicación. Tampoco en materia de administración del sistema pueden esgrimirse objeciones fundadas. El principal problema consiste en la identificación de los ingresos de las unidades,

base para dimensionar el alcance de las transferencias fiscales. Sin embargo, esta exigencia es también válida para los programas focalizados de gasto, con la ventaja operacional de que el ingreso ciudadano utiliza principios de mayor universalidad y homogeneidad. En rigor de verdad, la simplicidad del sistema propuesto debe actuar como argumento en favor de su aplicación.

Los principales interrogantes en cuanto a la aplicabilidad del sistema integrado se vinculan con los costos de su financiamiento. El tratamiento de este tema puede encararse por dos vías alternativas, cuyas diferencias son sólo de procedimiento. En un caso, puede optarse por definir el valor monetario del “ingreso ciudadano” como la variable independiente del sistema y, a partir de aquí, estimar la tasa tributaria sobre los ingresos requerida para cerrar el esquema de autofinanciamiento⁴¹. Por la segunda vía, el razonamiento adopta *a priori* una determinada alícuota tributaria, estimada seguramente como de implementación factible o no resistida por parte de los ciudadanos, a partir de la cual se calcule la recaudación potencial y el consiguiente nivel de ingreso ciudadano que el sistema podría poner en práctica.

En el caso de determinación *ex-ante* del IC, como éste se vincula con la noción de necesidad y costo de canastas de bienes y servicios, se necesita contar con información y estudios sobre estándares de vida y presupuestos de gasto familiar. Estos son insumos fundamentales para el diseño de un sistema integrado, como también lo son para cualquier programa de beneficios sociales. Sin embargo, la mayoría de los países subdesarrollados no sólo no dispone de estos relevamientos, sino que tampoco lo consideran como prioridad los programas de asistencia técnica y financiera impulsados por los organismos internacionales que controlan las reformas de las políticas fiscales y sociales. Esta es una ausencia notable considerando el énfasis puesto por estos organismos en favor de las reformas focalizadoras del gasto social, y constituye un ejemplo del grado de improvisación con que se implementan las actuales reformas. A menos que se piense que el propósito principal de las mismas no es garantizar coberturas efectivas a la población menos favorecida, sino comprimir el gasto público y reducir la carga tributaria sobre los más ricos.

Al momento de definir el valor del IC cabe recordar, una vez más, que éste no considera diferencias arbitrarias entre las personas: sexo, estado civil, contribuciones o estatus laboral. A lo

sumo, admite diferencias basadas en los contenidos que el ejercicio de la ciudadanía requiere en casos específicos: niños, ancianos, discapacitados, mujeres embarazadas.

La ventaja de identificar los costos del IC en términos de presión tributaria es centrar la discusión en el punto más sensible de cualquier reforma: el grado de aceptación social y la viabilidad política. Es evidente que ésta será mayor cuanto menor sea la alícuota tributaria. A su vez, la presión impositiva será menor cuanto mayor sea la base tributaria sobre la que se aplique; esto es, cuanto mayor sea la masa de los ingresos de mercado de las personas y menor las exenciones impositivas sobre dichos ingresos. El punto es de la mayor importancia en relación a la comprensión del concepto de ingreso ciudadano: éste no contradice las aspiraciones de crecimiento económico y de pleno empleo, ni tampoco las políticas que las impulsan; por el contrario, lo que pretende es complementarlas con esquemas operativos de mayor eficiencia y equidad. En otras palabras, con el ingreso ciudadano continuará siendo prioridad de la política económica que las personas tengan mayor acceso al empleo y a mejores ingresos por su trabajo⁴².

La implementación de un esquema fiscal integrado con un IC suficiente para atender las necesidades básicas presupone, al menos en las condiciones actuales de los países subdesarrollados, que sólo podría lograrse mediante tasas tributarias muy elevadas. Por lo tanto, los procedimientos que calculan el costo del sistema a partir de la presión tributaria vigente y en función de éste determinan el IC individual, se muestran más “constructivos” en tanto ofrecen un umbral financieramente factible sin mayores resistencias políticas ni la presunción de comportamientos no deseados por parte de los agentes económicos. De esta forma, permite ambientes iniciales más favorables para discutir y evaluar alternativas, e implementar reformas que, aunque parciales, avancen en la dirección de integrar los esquemas fiscales de beneficios e impuestos

La finalidad de los esquemas de transición que proponen mecanismos parciales de integración es lograr algunas de las ventajas propias del ingreso ciudadano pleno sin tener que recurrir a tasas tributarias excesivamente altas. Además, la utilización de esquemas parciales de integración puede ser una necesidad impuesta por la complejidad de las reformas que deben realizarse en las instituciones del Estado de Bienestar y los esquemas tributarios vigentes⁴³.

5. A modo de continuación

En este trabajo hemos expresado una visión crítica respecto de la lógica del funcionamiento no integrado de los sistemas de transferencias fiscales de ingreso y de las orientaciones impuestas en América Latina, y especialmente en Argentina, a las reformas tributarias y de las instituciones del Estado de Bienestar. Los resultados conducen a la conformación de esquemas distributivos aún más desintegrados, con renuncia explícita de la política tributaria a mínimas aspiraciones de equidad y con la irreal pretensión –al menos discursiva– de corregir las disparidades sociales mediante políticas de gasto social residual y programas asistenciales focalizados.

Basado en esta comprobación, el trabajo se orientó sobre dos hipótesis principales. Una, que los instrumentos fiscales continúan siendo un capítulo significativo dentro del catálogo de las políticas distributivas. Dos, que estos instrumentos tienen un denominador común –transfieren ingresos entre personas y grupos sociales– que impide tratarlos de manera fragmentada y como cuerpos autónomos. En suma, se trata de revalorizar e integrar los instrumentos fiscales con el propósito de contribuir a la conformación de estructuras socialmente más integradas. Los problemas, requisitos y alcances de la integración de los sistemas de transferencias fiscales fueron considerados mediante un esquema analítico sencillo, construido a partir de dos principios: 1) la integración fiscal: a través de unificar el tratamiento de la totalidad de los ingresos propios y los beneficios fiscales percibidos por las unidades de valuación, sean individuos o familias; y 2) la integración social: a través de un ingreso universal no condicionado que, aun con aplicaciones parciales, implica garantizar un cierto umbral de ciudadanía.

En el plano estrictamente fiscal, la propuesta del ingreso ciudadano puede cuestionarse de varias maneras. Por un lado, por quienes son beneficiarios privilegiados de los esquemas de transferencias fiscales vigentes, principalmente los grupos de altos ingresos aliviados de responsabilidades tributarias. Por otro lado, por quienes consideran que implica una suerte de revolución tributaria, de dimensión utópica e irrealizable. En el primer caso, la respuesta se traslada a cuestiones de poder, legitimidad y viabilidad política. En el segundo, el pragmatismo escéptico haría bien en consultar el rico debate sobre el tema, tanto aca-

démico como político, con participación activa de un espectro ideológico muy amplio: liberales, “verdes”, laboristas, social-demócratas, católicos, marxistas. En algunos casos, la propuesta del IC llegó a incorporarse en plataformas de partidos políticos o en la elaboración de proyectos concretos. A esto se suma el apoyo de intelectuales y científicos de reconocido mérito y trayectoria.

Por cierto, la propuesta del ingreso ciudadano no puede imaginarse como una reforma en bloque, de implementación instantánea. Por el contrario, debe concebirse como un proceso de reformas sucesivas y, de esta forma, más que una discusión abstracta, lo relevante es analizar los lineamientos que definen la transición desde puntos de partida concretos. En lo que sigue, y a modo de continuación anticipada de un debate que espero habrá de enriquecerse con nuevos aportes e investigaciones, sugiero algunos criterios válidos para iniciar en Argentina las reformas de los esquemas de transferencias fiscales en la línea integradora del ingreso ciudadano.

1. *Incorporación de la totalidad de los ingresos personales.* Aquí se trata de considerar como sujeto del impuesto a la totalidad de los ingresos personales, eliminando la extensa nómina de rentas exentas. El sistema gana en equidad al tiempo que amplía la base tributaria y la recaudación potencial del impuesto a las ganancias.
2. *Unificación del tratamiento tributario de los ingresos del trabajo.* Para ello se debería: a) eliminar el sistema dual que grava los ingresos del trabajo personal, tendiendo a integrar en un único esquema los aportes de la seguridad social y del impuesto a las ganancias; b) uniformar el tratamiento tributario de los ingresos de los trabajadores asalariados y de los autónomos, tendiendo principalmente a sustituir la contribución que estos últimos realizan en base a categorías profesionales y “mínimos presuntos” por la consideración de los ingresos efectivamente percibidos. Por lógica consecuencia, esto requiere modificar las alícuotas nominales que actualmente se les aplica, unificándolas con las correspondientes a las restantes unidades; c) unificar la tributación sobre los ingresos en base a reconocer al perceptor como unidad de valuación fiscal. De esta forma se tendería progresivamente a eliminar las contribuciones patronales sobre los salarios, pudiendo prever la incorporación par-

cial de las mismas como impuesto personal. La eliminación que se propone considerar no incluye las contribuciones para el seguro de salud de las obras sociales, cuyo tratamiento debería efectuarse en un contexto más amplio de reformas del modelo de prestaciones sociales; d) tender a excluir los aportes personales al esquema jubilatorio de ahorro-capitalización, de modo que la tributación a los ingresos se concentre únicamente en el financiamiento de un haber básico universal. La aspiración de capitalizar ahorros por encima de este nivel básico debería considerarse como una opción de cada individuo, tanto en relación a la tasa de ahorro deseada como a su colocación institucional. No obstante, aun si fuera compulsivo, el aporte jubilatorio complementario debería reconocerse siempre en su carácter de ahorro, y no como impuesto, esto es, considerado como un patrimonio individual con derechos sobre el capital acumulado.

3. *Unificación de la tasa tributaria nominal.* La unificación de los esquemas de contribuciones a la seguridad social y del impuesto a las ganancias resulta apropiado para adoptar una alícuota tributaria uniforme sobre los ingresos personales, anulando el actual sistema de tramos y tasas marginales crecientes (cuya aplicación actual no es sinónimo de progresividad). El sistema ganaría en simplicidad y transparencia en cuanto a la determinación de las responsabilidades contributivas. La uniformidad propuesta no implica renunciar a objetivos de equidad tributaria, sino que se modifica el mecanismo determinante de la progresividad, puesto que ésta resultaría de la aplicación de un “crédito fiscal” de monto fijo.
4. *Simplificación de las deducciones impositivas.* Mediante la progresiva eliminación de las “deducciones especiales”, sustituidas por una única deducción de monto fijo, en la línea del ingreso ciudadano. En este punto, la transición requiere considerar dos aspectos: a) en cuanto a la determinación del nivel del ingreso ciudadano o crédito fiscal deducible; b) en cuanto al momento de su efectiva aplicación como crédito fiscal reembolsable.
5. *Integración de los esquemas de beneficios monetarios.* La integración de los esquemas de beneficios sociales monetarios plantea la necesidad de introducir modificaciones previas en los programas actualmente vigentes. En el sistema

previsional parece conveniente operar a través de: a) ampliar la cobertura de las personas de edad avanzada universalizando un haber asistencial básico; b) privilegiar la política de sostenimiento de las prestaciones jubilatorias mínimas. A los efectos del financiamiento, cabe considerar: a) la simultánea eliminación de los programas de complementación de ingresos diseminados actualmente en diferentes jurisdicciones; b) que la unificación del tratamiento tributario sobre los ingresos personales, al eliminar el componente de aporte a la seguridad social, favorece la incorporación de las retribuciones jubilatorias a la base tributaria del impuesto. En consecuencia, por la vía tributaria puede lograrse una menor dispersión de los haberes jubilatorios sin afectar los “derechos adquiridos” de los pasivos en cuanto a los procedimientos legalmente establecidos para la determinación de sus haberes “brutos”. En cuanto al programa de asignaciones familiares, lo aconsejable es eliminar la diversidad de prestaciones actualmente vigentes, y sustituirlas por una única asignación a los niños. Esta sería uniforme, eventualmente variable según la edad, de alcance universal y pagadera a la madre, de modo tal que comprenda la totalidad de los grupos familiares, y no exclusivamente los asalariados registrados, como ocurre en la actualidad.

Los lineamientos de reforma mencionados en esta sección sugieren un sendero de transición con ejes en la unificación progresiva del tratamiento tributario sobre los ingresos personales y la aplicación de un ingreso ciudadano de alcance parcial, que privilegia inicialmente a los grupos de pasividad laboral “plena”: ancianos y niños. Para nada deben considerarse como una “receta” a seguir, sino más bien como una guía que oriente discusiones e investigaciones futuras. Si bien se necesitan desarrollos metodológicos y estudios empíricos más afinados antes de provocar un “salto” del tipo que propone un sistema integrado de transferencias fiscales basado en la garantía del ingreso ciudadano pleno, el punto central y las preguntas relevantes de dicha propuesta justifican encarar estos esfuerzos. La cuestión no es plantear variantes que no modifiquen la lógica del sistema vigente, sino contemplar el problema desde otro punto de vista: no se puede construir una sociedad integrada con políticas públicas desintegradoras.

Referencias bibliográficas

- ATKINSON, A. (1995), *Public Economics in Action. The Basic Income/Flat Tax Proposal*. Oxford, Clarendon Press.
- BARBEITO, A. (1995a), “La economía argentina en los años noventa”, *Fundamentos*, año 1, vol. II, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Río Cuarto, Córdoba. En prensa.
- BARBEITO, A. (1995b), “Baja inflación, reactivación y mayor desempleo...¿Paradoja o mala praxis?”, en Bustos, P. (comp.), *Mas allá de la estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización*. Buenos Aires, Fundación Ebert.
- BARBEITO A. y Lo Vuolo, R. (1993), “Las políticas sociales en la Argentina contemporánea”, en *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila editores.
- BARBEITO, A. y Rodríguez Enriquez, C. (1995), “Empleo, remuneración del trabajo y distribución del ingreso. O acerca del cuento de la buena pipa”, en Minsburg, N. y Valle, H. (comps.), *Argentina hoy: crisis del modelo*. Buenos Aires, editorial Letra Buena.
- BECCARIA, L. (1994), *Fuentes de información para asignar impuestos y los gastos públicos por estratos de ingreso*. Mimeo. Santiago, Chile, CEPAL, VI Seminario Regional de Política Fiscal.
- BID-PNUD (1993), *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*. Mimeo. Washington-Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- BRITTAN, S. y Webb, S. (1990), *Beyond the Welfare State. An Examination of Basic Incomes in a Market Economy*. Aberdeen, Aberdeen University Press, The David Hume Institute.
- CARCIOFI, R.; Barris, G. y Cetrangolo, O. (1994), *Reformas Tributarias en América Latina. Análisis de experiencias durante la década de los años ochenta*. Santiago de Chile, CEPAL/Gobierno de los Países Bajos.
- CEB (1994), “Distribución del ingreso y tributación: las consecuencias de gravar al consumo”, *Informe de Coyuntura*, 37/IV. La Plata, Argentina, Centro de Estudios Bonaerenses.
- CEPAL (1994), *Panorama Social de América Latina*. Santiago, Chile, noviembre.
- COLLAR, D.; Duran, V. y Thiery, M. (1995), *La imposición sobre los ingresos de los asalariados. Un estudio comparativo entre Argentina y los países de la OECD*. Mimeo. Buenos Aires, febrero.

- DURAN, V.; Thiery, M. y Collar López, D. (1995), *La imposición a los ingresos de un trabajador asalariado en algunos países de América*. Mimeo. Buenos Aires, febrero.
- FLOOD, M. (comp.) (1994), *El gasto público social y su impacto distributivo*. Buenos Aires, Secretaría de Programación Económica.
- MEADE, J. (1984), *La economía justa*. Madrid, Hyspamérica.
- MEADE, J. (1993), *Liberty, Equality and Efficiency. Apologia Pro Agathotopia Mea*. Londres, The Macmillan Press Ltd.
- O.I.S.S.-S.D.S.(1994), *La situación de los ancianos en la Argentina. Estudio sobre expectativas, demanda y satisfacción de las personas mayores con las prestaciones médico-sociales*. Buenos Aires, Organización Iberoamericana de la Seguridad Social-Secretaría de Desarrollo Social.
- PARKER, H. (1989), *Instead of the Dole. An Enquiry into the Integration of the Tax and Benefit Systems*. Londres, Routledge.
- THUROW, L. (1981), *La sociedad de suma cero*. Buenos Aires, Hyspamerica.

Notas

1. Como señala CEPAL (1994: 17), la fase expansiva que algunos países experimentaron en los últimos años, gracias a un contexto financiero internacional más permisivo que en la década anterior, «no representó progresos en relación con logros de más largo plazo, sino más bien una recuperación parcial de los índices de pobreza ya logrados (...) hacia fines de los años setenta».
2. Meade (1984: capítulo XIII) identifica ocho diferentes tipos de políticas cuya finalidad expresa es influir en la distribución de los ingresos y la propiedad: 1) promoción de condiciones de competitividad, 2) regulación de precios y cantidades específicos, 3) provisión pública de bienes sociales, 4) redistribución de la propiedad privada, 5) socialización de la propiedad, 6) medidas para el control de los ahorros, 7) medidas para el control del crecimiento de la población, 8) redistribución directa de las rentas personales. Este último contiene el capítulo fiscal, en tanto refiere, según Meade, a «un sistema de imposición progresiva sobre las rentas [o consumos] corrientes de los ricos, combinado con un sistema de subsidios para suplementar las rentas o los niveles corrientes del gasto de los pobres», mecanismos a los que considera como «la forma más directa de redistribución interclases».
3. En relación al sistema tributario de Estados Unidos, Thurow (1981: 174-5) considera que el problema «no es que sea progresivo o regresivo, sino que es injusto. Muchos individuos de altos ingresos pagan poco o ningún impuesto; muchos otros pagan altos impuestos. Aunque la mayoría de los individuos de bajos ingresos no pagan impuestos altos, algunos lo hacen. Esto es verdad aunque se considere progresivo o regresivo el sistema im-

positivo (...) la verdad no es la progresividad ni la regresividad sino la dispersión: el tratamiento desigual de los iguales».

4. Para un detalle del contenido y las orientaciones predominantes en las reformas tributarias ensayadas en América Latina durante los años ochenta, ver Carciofi, Barris y Cetrángolo (1994). Para una muestra de 6 países latinoamericanos, estos autores identificaron la implementación de 16 reformas tributarias durante el período mencionado.
5. Para un conjunto de países de América Latina, la brecha promedio entre recaudación potencial y efectiva se estimó en más de 4% del PBI (Carciofi, Barris y Cetrángolo, 1994).
6. En Argentina, Bolivia, Chile y Colombia se calculó que el subregistro de sueldos y salarios era superior al 20%, proporción que se eleva al 40 ó 50% entre los ingresos de patrones y trabajadores por cuenta propia. Los errores más significativos se encontraban, como era esperable, en el registro de los intereses y de otros ingresos derivados de la propiedad del capital (Beccaria, 1994: 7).
7. Los «Informes de Desarrollo Humano» que anualmente presenta el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) permiten comprobar que países como Grecia, Hungría, la República Checa, con niveles de PIB real per capita comparables a los de Uruguay, Argentina, Venezuela, Mexico o Chile, alcanzan valores más altos del «índice de desarrollo humano», un indicador que combina, junto con el ingreso medio, otras variables como la esperanza de vida de las personas y el acceso al conocimiento.
8. Las enumeraciones corresponden a una nómina de intervenciones «focalizadas» en cuatro países de América Latina (CEPAL, 1994: 112).
9. Con referencia a los «fondos sociales», asistidos financieramente por el BID y el Banco Mundial, se considera que «han demostrado ser flexibles y eficientes como intermediarios financieros (...) [pero] han jugado un papel limitado en impulsar programas de largo plazo para combatir la pobreza.» (CEPAL, 1994: 114).
10. Para el caso de Chile, ver (CEPAL, 1994: 9) y para Argentina, ver Barbeito y Rodríguez Enríquez (1995: punto IV).
11. Por ejemplo, en Argentina durante los años noventa el IVA generalizó la base tributaria, incluyendo los bienes de la canasta alimentaria; y aumentó la alícuota, que pasó en forma sucesiva de 13% a 15,6%, 18% y, finalmente, 21%. Acorde con estas modificaciones, para 1993 la carga tributaria para el decil de menores ingresos se estimó en 27,5%, mientras para el decil más rico alcanza a 21,1%. Una estimación similar realizada para 1986 daba, respectivamente, 21 y 19,4% (Barbeito, 1995a; CEB: 1994).
12. En Argentina, el impuesto que grava las rentas personales se denomina «impuesto a las ganancias». La misma denominación se utiliza para la tributación correspondiente a las ganancias de las empresas.
13. Son pocos los sistemas tributarios que previenen este último tipo de diferenciación. Ello ocurre cuando las desgravaciones familiares, o por hijos, se consideran como un crédito fiscal convertible; esto es, que quienes no

resultan contribuyentes netos reciben automáticamente un valor monetario equivalente.

14. Como se verá más adelante, una forma de solucionar este problema consistiría en aplicar la alícuota de impuesto correspondiente al tramo de ingreso, calcular así el monto de la obligación tributaria, y restar luego el valor de la deducción admitida. De esta forma, todos los beneficiarios tendrían un tratamiento tributario similar.
15. Ver el artículo de Laura Pautassi incluido en este volumen para una definición de estos conceptos.
16. Ese titular suele identificarse con el «jefe de hogar», y éste con el componente masculino. El reconocimiento de formas de representación delegada implica suponer el muy discutible criterio de que, al interior del grupo familiar, se aplican principios de plena equidad distributiva.
17. La caracterización de las diferentes instituciones del «Estado de Bienestar» de Argentina, sus normas operativas y rendimientos, son tratadas en Barbeito y Lo Vuolo (1993).
18. El valor monetario del total de bienes, servicios y prestaciones en dinero de los programas sociales fue estimado para 1994 en 18% del PBI. Las referencias cuantitativas sobre el gasto público social se basan en Flood y otros (1994). Los valores monetarios se expresan en pesos y equivalen a dólares estadounidenses, en razón de la paridad cambiaria fija impuesta por la «ley de convertibilidad» en abril de 1991.
19. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, a más de un tercio de los asalariados en actividad no se le efectuaban los descuentos personales para el sistema jubilatorio.
20. O.I.S.S.-S.D.S (1994: cap. X). El estudio de referencia se apoya en un relevamiento muestral realizado en 65 ciudades argentinas.
21. La reforma prevé dos componentes remunerativos principales: uno basado en la lógica de reparto, que reconoce un haber mínimo uniforme con independencia del nivel de los aportes individuales (denominado «prestación básica uniforme»: PBU); otro que promete un beneficio en relación con los aportes que el trabajador realice durante su vida activa. En este último caso, se ofrece la posibilidad de colocar los aportes personales en esquemas de capitalización administrados por instituciones privadas creadas a ese efecto.
22. El primer caso comprende sólo a los jubilados y pensionados del régimen nacional, cuya única fuente de ingreso es el haber previsional mínimo, que no tengan cónyuge con beneficio previsional y que, además, no cuenten con otro inmueble que no sea la vivienda propia. En tal caso, tienen derecho a percibir un complemento de ingreso variable hasta alcanzar un básico de \$ 200 mensuales, si fueran nacidos entre los meses de diciembre de 1907 y 1927, y de \$ 250 para los nacidos antes del 31/12/1907. En el segundo, el Programa Apoyo Solidario a los Mayores (ASOMA) se puso en marcha en 1994 y tomaría en cuenta personas de edad avanzada «que no posean cobertura de obras sociales» (por lo tanto, tampoco cobertura jubilatoria), y cuyos ingresos propios sean inferiores a \$ 150 mensuales. La prestación consiste en un complemento nutricional mediante la entrega de «bolsones» con alimentos, o la concurrencia a comedores comunitarios subsidiados. A estos programas se suma el «Probienestar», adminis-

trado por el Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados (INSSJP), que provee asistencia alimentaria y opera, principalmente, mediante subsidios a instituciones que atienden comedores para personas de edad avanzada.

23. El concepto y las principales líneas de razonamiento de esta corriente de pensamiento económico se discute en el artículo de Rubén Lo Vuolo incluido en este volumen, acerca de la economía política del ingreso ciudadano.
24. En los países de la Unión Europea (UE), la media de gasto en programas de mercado de trabajo es de 2,5% del PBI. Para un análisis de las políticas para el mercado laboral en Argentina, desde una perspectiva comparativa con los países de la UE, ver Barbeito (1995b).
25. El mínimo refiere a un salario no inferior a 3 AMPO y el máximo a 60 AMPO. El AMPO (Aporte Medio Previsional Obligatorio) es una unidad de cuenta del sistema previsional utilizada para la determinación del valor monetario de las contribuciones y beneficios. El monto debe ajustarse dos veces al año, y se obtiene dividiendo el promedio mensual recaudado en concepto de los aportes personales de los trabajadores, tanto en relación de dependencia como autónomos, por el número total promedio mensual de afiliados que se encuentren aportando. A junio de 1995 el valor del AMPO es \$ 72, de forma tal que, a los efectos contributivos, el salario mínimo de referencia para los aportes es \$ 216 mensuales (superior al salario mínimo legal fijado en \$ 200) mientras que el salario máximo para calcular el aporte es \$ 4320.
26. Hay 15 categorías contributivas para autónomos, cuyos ingresos mensuales imposables varían entre un mínimo de \$ 189 y un máximo de \$ 3780. En los hechos, más del 90% de los pagos del régimen de autónomos se concentran en sólo tres categorías, cuyos valores de aporte mensual reflejarían ingresos presuntos en un rango de entre \$ 200 y \$ 500 al mes.
27. Las sociedades por acciones tributan el impuesto a las ganancias con una alícuota uniforme del 30%. En la legislación argentina, la exención tributaria otorgada a los dividendos se basa en el criterio de evitar la «doble imposición»; esto es, que pague la empresa sobre sus utilidades y también los accionistas en el momento de la distribución de las mismas.
28. La recaudación del impuesto a las ganancias se ubica en torno al 1,6% del PBI, cifra que incluye tanto la contribución de las personas físicas como de las sociedades de capital. El órgano recaudador no proporciona información desagregada de los dos componentes, como tampoco se difunden los ingresos declarados por los principales contribuyentes. Algunas estimaciones aproximadas consideran que el impuesto a las ganancias personales alcanzaría a poco más del 0,5% del PBI.
29. Las personas que contribuyen al sistema jubilatorio nacional cuentan con un «crédito fiscal» por el monto de los aportes personales realizados al mismo, que se considera como pago a cuenta del impuesto a las ganancias que deberían tributar. En el caso de los asalariados, el crédito fiscal admitido equivale al 11% de las remuneraciones brutas. Para los trabajadores autónomos se imputa como crédito fiscal una proporción (34%) de la contribución realizada a la seguridad social, considerándola como equivalente al «aporte personal».

30. El tope de crédito fiscal se aplica a menos del 2% de los trabajadores en relación de dependencia (Durán, Thiery y Collar López, 1995: cuadro 1).
31. Para homogeneizar la carga tributaria sobre los ingresos de distintos contribuyentes se tomaron en cuenta los siguientes criterios. Para los trabajadores dependientes, los «aportes personales», que comprenden los descuentos destinados al sistema jubilatorio y obra social de jubilados (INSSJP). Según el nivel, se incluye el correspondiente impuesto a las ganancias. El aporte para la obra social (seguro de salud) no se toma en cuenta, puesto que significa una contraprestación de servicios y, además, los otros contribuyentes –principalmente los trabajadores autónomos– deben contratar la cobertura de salud en forma privada.
32. Para un análisis comparativo de la Argentina con países de América Latina, ver Durán, Thiery y Collar López (1995). Respecto de países de la OECD, ver Collar, Durán y Thiery (1995).
33. En el contexto internacional, «el caso de Argentina, se presenta en cierta forma como atípico, ya que, existiendo impuesto a la renta y techo previsional, el resultado final es de una imposición similar para un amplio rango de ingresos asalariados» (Durán, Thiery y Collar López, 1995: 25).
34. El concepto de ingreso ciudadano y otras categorías equivalentes, así como la problemática referida a la determinación del valor monetario, se discute en el artículo de presentación de Rubén Lo Vuolo.
35. Los problemas vinculados con las denominadas «trampa de la pobreza» y «trampa del desempleo» se analizan en el artículo de presentación de Rubén Lo Vuolo.
36. De acuerdo a la siguiente fórmula: $PIT = (IC/TM) = (150/0,50) = \$ 300$ mensuales.
37. Los diagramas utilizados se basan en los desarrollos de Parker (1989), Meade (1993), y Brittan y Webb (1990).
38. Meade (1993) utiliza la denominación de «ingreso no ajustado» e «ingreso ajustado» para referirse, respectivamente, a lo que señalamos aquí como ingreso bruto e ingreso neto.
39. Aunque el ejercicio es meramente ilustrativo y carece de intencionalidad propositiva, el valor de IC supuesto se aproxima al costo de la LP individual que utilizan las estimaciones gubernamentales de Argentina para cuantificar los niveles de pobreza. A su vez, y a modo de referencia, cabe señalar que dicho valor es similar al haber jubilatorio mínimo. Por su parte, el salario mínimo legal es levemente superior, fijado en \$ 200 mensuales desde el mes de agosto de 1993.
40. El tema de la mujer y el ingreso ciudadano se trata en profundidad en el artículo de Laura Pautassi, incluido en este volumen.
41. La afirmación presupone un esquema autocontenido de financiamiento del sistema basado exclusivamente en la tributación sobre los ingresos personales. Por cierto, el diseño del sistema integrado puede incluir otros recursos, tributarios y no tributarios, cuyo efecto sería reducir la carga tributaria original.
42. Los fundamentos económicos del ingreso ciudadano son tratados en el artículo de Rubén Lo Vuolo incluido en este volumen.

43. «Toda reforma debe planificarse cuidadosamente como un proceso de transición desde la situación actual. El gobierno no puede simplemente dejar de pagar los beneficios por un período interino mientras se implementan las nuevas reformas; ni tampoco puede dejar de percibir impuestos. *One has to get from here to there.*» (Atkinson, 1995: 113).
-

El Programa de Asignaciones Familiares en Argentina

El origen de las asignaciones familiares en Argentina se remonta a la década del '40 pero es en 1957 cuando se crean los fondos compensadores de subsidios familiares para el personal del comercio y la industria que son administrados por las respectivas Cajas Nacionales de Previsión. Posteriormente estos fondos se transformaron en las Cajas de Asignaciones Familiares.

En 1969 se unificó normativamente el programa adecuándose las reglamentaciones que regían para el personal de la administración pública nacional y empresas del Estado con las fijadas para la actividad privada.

A partir del año 1974, las asignaciones familiares que se otorgan a los trabajadores en actividad se hicieron extensivas a los jubilados y pensionados del régimen nacional de previsión, desde 1976 a los beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas, y desde 1985 a la población beneficiaria del seguro de desempleo.

A partir de 1991 los fondos compensadores son administrados por el Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS) que ejecuta los saldos a favor o en contra de los empleadores. Estos se hacen cargo del pago de las asignaciones y luego solicitan el reintegro en caso de haber abonado una suma mayor que el aporte legal (actualmente 7,5% sobre la nómina salarial) o efectúan el depósito correspondiente si lo pagado resulta menor. La financiación de las prestaciones para los beneficiarios previsionales y los desempleados están también a cargo del SUSS, las primeras a través de la recaudación del Fondo Compensador y las segundas con los aportes al Fondo Nacional de Empleo. Por su lado, los subsidios de los empleados públicos nacionales y para el personal que presta servicios en empresas del Estado son abonadas en forma directa por el Estado, con las partidas que se proveen en el presupuesto nacional.

Existen además otros regímenes de asignaciones familiares que cubren a los empleados públicos y pasivos provinciales y

municipales, así como Fuerzas Armadas y Seguridad, que tienen su legislación específica. También en determinados sectores de la actividad privada (especialmente rurales) se utiliza el procedimiento del pago directo, es decir que el SUSS se hace cargo de las prestaciones con la financiación del Fondo Compensador. Lo mismo ocurre con el pago de las prestaciones extraordinarias (o de pago único).

Las prestaciones existentes pueden clasificarse en a) de pago mensual, b) de pago anual, c) de pago único.

En el primer grupo se encuentran las asignaciones por Cónyuge, Hijo (por cada hijo de hasta 15 años o 21 si estudia), Familia Numerosa (por tener 3 hijos o más), Preescolaridad y Escolaridad Primaria y Media (por cada hijo asistente a establecimientos educativos públicos o privados). En este rubro se incluye también la asignación Prenatal que se abona a la trabajadora embarazada o al esposo si ésta no trabaja.

En el segundo grupo se incluyen la Ayuda Escolar Primaria (pago anual al comienzo del ciclo lectivo) y la asignación Anual Complementaria de Vacaciones (duplicación de los montos correspondientes en el mes de enero de cada año).

Finalmente el último grupo comprende las prestaciones por Matrimonio, Nacimiento de Hijo y Adopción que consisten en el pago de una cantidad única en la fecha en que se acredita el hecho ante el empleador.

El monto de las prestaciones es ajustable por el Poder Ejecutivo pero se encuentran prácticamente congeladas desde fines de 1992. La asignación mensual de una familia tipo (cónyuge, dos hijos, una escolaridad primaria y una secundaria) representa hoy aproximadamente un 10% del salario medio.

Tasas de imposición sobre los salarios en Argentina

Fecha	Previsión social		Asignaciones familiares	Seguro de desempleo	Obras Sociales			FONAVI	INSSJyP			TOTAL	Aportes del trabajador	Contribuciones del empleador
08.80	11.0	15.0	26.0	0.0	2.7	4.5	7.2	5.0	1.0	0.0	1.0	51.2	14.7	36.5
10.80	11.0	0.0	11.0	0.0	3.0	4.5	7.5	0.0	1.0	0.0	1.0	31.5	15.0	16.5
04.84	11.0	0.0	11.0	0.0	3.0	4.5	7.5	5.0	1.0	0.0	1.0	36.5	15.0	21.5
09.84	11.0	7.5	18.5	0.0	3.0	4.5	7.5	5.0	1.0	0.0	1.0	44.0	15.0	29.0
11.85	11.0	10.5	21.5	0.0	3.0	4.5	7.5	5.0	1.0	0.0	1.0	44.0	15.0	29.0
01.87	11.0	12.5	23.5	0.0	3.0	4.5	7.5	5.0	1.0	0.0	1.0	46.0	15.0	31.0
07.88	10.0	11.0	21.0	0.0	3.0	4.5	7.5	5.0	3.0	2.0	5.0	47.5	16.0	31.5
02.89	10.0	11.0	21.0	0.0	3.0	6.0	9.0	5.0	3.0	2.0	5.0	49.0	16.0	33.0
08.91	10.0	16.0	26.0	0.0	3.0	6.0	9.0	0.0	3.0	2.0	5.0	49.0	16.0	33.0
12.91	10.0	16.0	26.0	1.5	3.0	6.0	9.0	0.0	3.0	2.0	5.0	49.0	16.0	33.0
12.93	10.0	16.3	26-13.2	1.5-0.3	3.0	6-1.2	9-4.2	0.0	3.0	2-1.2	5-4.2	49-22.6	16.0	33-6.6
(3)														
01.94	11.0	16.3	26-13.2	1.5-0.3	3.0	6-1.2	9-4.2	0.0	3.0	2-1.2	5-4.2	49-22.6	16.0	33-6.6
03.95	11.0	16.8	26-19.0	1.5-0.7	3.0	6-3.0	9-6.0	0.0	3.0	2-1.0	5-4.0	49-32.5	16.0	33-16.5
(4)														

(1) Aportes del trabajador. (2) Contribuciones a cargo del empleador. (3) El decreto 2609/93 estableció una escala de disminución variable (entre 30 y 80%) de las contribuciones del empleador para el sector primario, industria, construcción, turismo e investigación científica y tecnológica, según la localización geográfica y la incidencia de los hogares pobres en las jurisdicciones. (4) El decreto 37295 extendió los beneficios de la disminución a todas las actividades, con excepción de las desarrolladas por los Estados nacionales, provinciales y municipales, a la vez que redujo la escala de disminución ubicándola entre 5 y 50%. En agosto de 1995 se anunció la progresiva eliminación de esta última disposición.

¿PRIMERO... LAS DAMAS? LA SITUACIÓN DE LA MUJER FRENTE A LA PROPUESTA DEL INGRESO CIUDADANO

Laura Pautassi

1. Presentación

El tema de la “mujer” ha sido abordado desde diversas disciplinas científicas y con diferentes interpretaciones¹. Por un lado, se utiliza para identificar movimientos sociales cuyo objetivo es reivindicar demandas del “colectivo femenino” y, por otro lado, como categoría analítica, como “corte” estadístico o “particularidad” de fenómenos sociales globales². En esta problemática, se nota un uso impreciso (a veces una confusión) entre los conceptos de “sexo” y de “género”. El concepto de sexo remite a las diferencias anatomofisiológicas entre el hombre y la mujer (macho y hembra en la especie humana), mientras que género se refiere a la construcción social desigual basada en la existencia de jerarquías entre ambos sexos y a las consiguientes relaciones de poder asimétricas que se generan a partir de allí. Esta última diferenciación no es sólo conceptual, sino que tiene efectos políticos, sociales y culturales. Es decir, el género refiere a todos aquellos atributos y roles sociales cambiantes (el sexo, por el contrario, es estático) que una sociedad le asigna a lo “femenino” y a lo “masculino”. La perspectiva de género busca separar la idea de “mujer” o de “hombre” para evidenciar las múltiples posiciones que los sujetos sociales pueden ocupar.

El significado de un movimiento social puede ser descrito desde una perspectiva doble: la histórica y/o sociológica, o aquella que resulta relevante para los agentes que están comprometidos en el movimiento³. Es por ello que existen diversas interpretaciones y numerosas corrientes del movimiento de mujeres, entre las que se destaca el movimiento “feminista”, que hizo de las

diferencias de género el eje de su análisis y lucha. Ahora bien, no todas las corrientes feministas tienen una posición común acerca de las formas o medios de lograr sus reivindicaciones⁴.

Aproximar la discusión del ingreso ciudadano desde la óptica de la mujer presupone adoptar una perspectiva de género. ¿Por qué? Porque el *título de derecho* que reclama la propuesta es la *ciudadanía*. No pretende “asimilar” con ello a mujeres y hombres sino que, por el contrario, enfatiza los problemas derivados de las diferentes oportunidades que las personas tienen para integrarse como miembros plenos de la sociedad⁵. Esta posición se contrapone, por ejemplo, con el pensamiento de una de las corrientes del “feminismo” que rechaza la consideración de la mujer como “ciudadana”, debido a que entienden que dicha aproximación pretende homogeneizar las diferencias existentes entre mujeres y hombres, ocultando a partir de esta supuesta igualdad de derechos una clara pretensión de hegemonía masculina (Phillips, 1991). La propuesta del ingreso ciudadano parte del supuesto de que no es necesario un tratamiento que busque “igualar en la diferencia”, ya que se ha comprobado ampliamente que la igualdad en la consideración no implica necesariamente igualdad en el tratamiento, y viceversa, el tratamiento de los sujetos en forma igualitaria tampoco equivale a considerar a todos como iguales⁶.

Por el contrario, la consideración de la mujer se incorpora a la discusión del ingreso ciudadano *junto* con la reivindicación de los derechos del conjunto de la sociedad, como ejemplo –tal vez uno de los más claros– de las situaciones de dependencia, subordinación e injusticia que se verifican como resultado del modo en que está organizada actualmente la sociedad. Más específicamente, importa examinar cómo esas situaciones se traducen en las instituciones típicas del Estado de Bienestar y, en particular, aquellas que refieren a los mecanismos de sostenimiento del ingreso de las personas. En otras palabras, las diferencias de género aparecen como *justificación* de la existencia de arreglos institucionales como el ingreso ciudadano.

Esto no significa que con la implementación del ingreso ciudadano se terminarán las discriminaciones de género. Significa que, al menos una de las instituciones más importantes de un orden social diferente –la que distribuye ingresos universales e incondicionales– no discriminaría a la mujer. ¿Por qué? Porque el *título de derecho*, la *ciudadanía*, es igual para todos

los miembros de la sociedad, independientemente de sus características personales⁷.

Ahora bien, aun cuando no termina con las discriminaciones de género, la propuesta del ingreso ciudadano se ocupa de una de las causales principales de dicha discriminación: la *distribución del ingreso* entre los miembros de la sociedad. Sin discutir la importancia de otros elementos en la definición de la posición social de las personas, es evidente que la disponibilidad de ingreso, de poder de demanda sobre ciertos bienes y servicios, de seguridad ante las contingencias, es uno de los instrumentos fundamentales para definir lo que una persona puede “hacer” y por lo tanto “ser” en la sociedad en la que convive⁸.

De aquí puede comprenderse la relevancia de esta discusión para el caso de América Latina. No hay duda de que en nuestra región uno de los elementos principales que define la discriminación de género es el acceso a un determinado nivel de ingresos; más aún, es común la situación de explotación de mujeres y niños desempeñando trabajo gratuito no sólo para “patrones/as”, sino también para otros miembros del grupo familiar. Esta situación es más preocupante cuando aún persiste una práctica común en los esquemas de seguro social de la región: las mujeres y los niños son “dependientes” del principal miembro del hogar que es el hombre y, por lo tanto, es éste el que cobra el beneficio como supuesto mandatario de aquéllos. Pero nada garantiza que ese ingreso llegue a ser usado en beneficio de sus titulares.

El interés del presente trabajo consiste en analizar las disparidades, injusticias y discriminaciones sociales derivadas de las diferencias de género, para justificar desde allí la necesidad de implementar instituciones del tipo de la propuesta del ingreso ciudadano. Con este fin, en primer lugar realizo una revisión sintética de la situación de la mujer frente a los llamados derechos sociales. Para ello, y luego de discutir el papel desempeñado por la mujer en la conformación y desarrollo de los modernos Estados de Bienestar, utilizo el caso argentino para ilustrar el tema en dos campos donde tradicionalmente se expresan situaciones de discriminación de género: maternidad y mercado de trabajo. Finalmente, me ocupo de discutir los probables impactos que una política como el ingreso ciudadano tendría frente a las situaciones verificadas previamente.

2. Derechos de la mujer y Estado de Bienestar

En las primeras etapas del desarrollo de los seguros sociales europeos, las mujeres aún no tenían acceso a los derechos de la ciudadanía “política”, al tiempo que registraban escasa representación en el mercado de trabajo, donde sus salarios eran inferiores a los de los hombres. Por lo tanto, ni siquiera se las consideraba como potenciales beneficiarias de derechos sociales, salvo para prestaciones focalizadas en la pobreza, discapacidad y maternidad⁹. Si bien el concepto de igualdad de derechos para individuos de distinto sexo es antiguo, recién a comienzos de este siglo se tradujo jurídicamente¹⁰.

Las luchas de los movimientos de mujeres a fines del siglo XIX dividían sus reivindicaciones entre las mujeres de clase media que buscaban un ingreso propio por su trabajo, sosteniendo que empleo y maternidad no podían coexistir, y las mujeres de clase baja que por necesidad económica estaban obligadas a combinar ambas cosas. El centro de atención del denominado “feminismo maternalista” fueron las mujeres pobres, las madres solteras, las esposas de clase obrera –tanto empleadas como no empleadas–, las trabajadoras fabriles, las viudas y las esposas abandonadas. Incluían la reivindicación de la maternidad en sí misma, con independencia del status ocupacional o matrimonial de la mujer, o de su situación socioeconómica. La maternidad era, para esta variante del feminismo, la condición unificadora del sexo femenino; al reivindicar los derechos de las madres pobres, reivindicaba los de todas las madres.

En otras palabras, el objetivo era el reconocimiento de la maternidad como una “función social” (y no puramente individual o familiar) y, por lo tanto, susceptible de ser remunerada¹¹. En este contexto, el movimiento de mujeres luchó por lograr arreglos institucionales que no sólo reconocieran necesidades y derechos en relación a los “riesgos” a los que se exponían las trabajadoras, sino que también reconocieran a las madres, con o sin salario. Iniciaron de este modo una importante legislación social que, en líneas generales, derivó en reformas realizadas más como una “protección” (sentido paternalista) que en dirección al otorgamiento de derechos de ciudadanía. No existió un reconocimiento general y sistemático de la condición económica, social y política de la maternidad, sino que se substituyó por una legislación parcial para grupos “con problemas especiales” y se la in-

corporó en contextos legislativos aislados (derecho laboral, derecho de familia, seguro de salud). Las políticas más “institucionalizadas” y visibles fueron los programas de asignaciones familiares¹².

Así, en 1919, la Agencia Internacional del Trabajo (luego O.I.T.) aprobó la Convención de Washington que recomendaba un permiso por maternidad de seis semanas antes y después del parto para todas las trabajadoras, y la garantía de un ingreso que sustituyera los salarios y servicios médicos gratuitos. Alemania se convirtió en el primer país que puso en práctica la Convención de Washington. En un comienzo, Inglaterra otorgó una asignación familiar sólo a partir del segundo hijo y no efectivizable en la madre, sino en la cabeza de familia. Debido a la fuerte protesta de las mujeres, se logró que la asignación se pagase a las madres. Francia aparece como el país más avanzado en la materia. En 1913 existían leyes sobre prestaciones a familias necesitadas y subsidios familiares a cargo de las empresas por medio de fondos de compensación. Dada la alta tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo francesa, en general las asignaciones se pagaban directamente a las mujeres. Luego de la Segunda Guerra Mundial, esta práctica fue incorporada por Suecia, Noruega y Gran Bretaña. En los años 50, la asignación por maternidad se extendió también a las esposas de trabajadores autónomos, en particular para las tareas agrícolas. Posteriormente, el pago de la asignación por maternidad fue reasignada nuevamente a los hombres (Bock, 1993).

Claramente, el Estado de Bienestar no constituye sólo un conjunto de servicios y prestaciones, sino que además comprende un grupo de ideas con respecto a la sociedad, la familia, la mujer, los niños/as, los ancianos. De acuerdo a numerosos estudios, diversas corrientes del feminismo fueron las principales promotoras de las instituciones del Estado de Bienestar¹³. A medida que se fueron desarrollando los Estados de Bienestar modernos, el tratamiento de la mujer se fue adecuando al tipo de régimen que los mismos establecieron¹⁴. Así, en los regímenes de tipo “corporativo” (Alemania, Francia e Italia), la acción redistributiva se ejerce con mayor energía en los hogares “monoparentales” que en los hogares “nucleares”¹⁵. Estos regímenes, influidos principalmente por la Iglesia, se encuentran fuertemente comprometidos en la preservación de la familia nuclear y, por lo tanto, en desestimular la incorporación femenina al mercado laboral. De esta manera, los seguros sociales cubren a las esposas como “dependientes”, y

los beneficios sociales estimulan la maternidad en familia; al mismo tiempo, la preocupación por la familia estimula la protección con mejores prestaciones a las monoparentales, por medio de programas especiales. En regímenes de tipo “liberal” (Estados Unidos y Canadá), donde prevalecen beneficios atados a test de recursos [*means-test*], las familias monoparentales deben calificarse como “pobres” para recibir prestaciones que por definición son inferiores a las de las familias nucleares. Por el contrario, en los Estados de Bienestar de tipo “social-demócrata” (Suecia y Noruega), debido a que prevalece el principio del universalismo de las prestaciones y la acción redistributiva de las transferencias, la monoparentalidad está protegida contra el “riesgo” de la pobreza como parte del sistema integral de protección.

En términos generales, se observa cierta ambigüedad en el tratamiento de las mujeres en los distintos regímenes del Estado de Bienestar. Por un lado, aparecen como las principales beneficiarias o “clientas” de los mismos, y por otro lado, las prestaciones están condicionadas a la verificación de ciertas situaciones: la característica del grupo familiar, estilo de vida, nivel de pobreza. Esquemáticamente, Suecia promueve un cierto “feminismo de Estado”, mientras que Estados Unidos muestra una mayor “feminización de la pobreza”, y los regímenes corporativos se ubicarían en una posición intermedia.

A partir de fines de la década del 50, los distintos regímenes de Estados de Bienestar provocaron una transformación en el universo familiar y en las condiciones de realización del trabajo doméstico. El fenómeno del ingreso del equipamiento doméstico al hogar simplificó tareas, y a la vez empujó a la mujer a salir del hogar. Se facilitaron las tareas de socialización primaria de los menores, de cuidado y atención de niños/as y enfermos/as, que años atrás era de competencia exclusiva de las mujeres y las retenía en el hogar. Este cambio permitió a las mujeres mantenerse en el mercado de trabajo con mayor continuidad, y a la vez se les abrieron nuevos empleos y carreras. Esta relación entre las tareas de reproducción y el desarrollo del empleo femenino llevó a muchos a decir que las mujeres se encontraban “casadas con el welfare state” o que las “mujeres eran el welfare, como proveedoras de servicios y como beneficiarias de las ayudas sociales” (Lefaucheur, 1993). Mas allá del exceso que pueda significar esta idea del matrimonio de las mujeres con el Estado Bienestarista, las mismas lograron alcanzar mayor autonomía en relación con el vínculo conyugal y familiar. Ahora bien, por una parte los servi-

cios sociales fueron beneficiosos para el logro de una mayor emancipación de las mujeres, pero al mismo tiempo le imponían estereotipos de conducta: “el Estado otorga pero también controla”. Es decir, el Estado de Bienestar provee asistencia a las mujeres al precio de consolidar su dependencia.

Desde mediados de la década del 60, la evolución demográfica, tecnológica, y económica quebró los fundamentos tradicionales de la institución familiar, y de las relaciones sexuales, dando lugar a un nuevo régimen de reproducción de las poblaciones y de su fuerza de trabajo. Este nuevo régimen se caracteriza por el dominio femenino de la fecundidad y por la mejora de la protección médico-social de la maternidad. Un primer indicador, en los países desarrollados, es el descenso a fines de la década del 60, de la tasa de natalidad, poniendo a la gran mayoría de los países por debajo del nivel de sustitución de sus poblaciones.

Se pasó así de un antiguo régimen monoparental a un nuevo régimen, en el cual el divorcio o la separación voluntaria constituyen la razón de la presencia de hijos/as viviendo con uno solo de sus padres. Este aumento de las personas que viven solas se debe principalmente a la ruptura generalizada de la cohabitación entre las generaciones adultas, el crecimiento general de la esperanza de vida, y a la mayor longevidad de las mujeres (las mujeres ancianas constituyen la fracción más importante de las mujeres que viven solas). Asimismo, ha adquirido, a partir de los 80, una gran importancia la conyugalidad sin cohabitación, como también se ha incrementado la tasa de participación de mujeres profesionales, y de las que tienen al menos un hijo/a menor de cuatro años y que trabajan tiempo completo.

Finalmente, en referencia a los derechos contemporáneos de ciudadanía, el caso de la mujer es un ejemplo de la persistencia de la siguiente paradoja: igualdad de status jurídico y desigualdad de clase social. De alguna manera, la historia moderna muestra “que la ciudadanía se ha convertido, en ciertos aspectos, en el arquitecto de la desigualdad social legitimada” (Marshall, 1963). Es decir, la generalización misma del Estado de Bienestar ha facilitado específicamente en el plano político, la recreación espontánea de la vieja división entre lo masculino-político y lo femenino-social, desencadenando en una división horizontal de los roles. A los hombres les corresponden asuntos como relaciones exteriores y defensa; a las mujeres, en cambio, todo lo relacionado con lo social, lo cultural. Esta división de tareas, muy visible

en el escalón gubernamental, también se manifiesta en la mayoría de las esferas de poder social.

2.1. Mujeres, derechos sociales y Estado de Bienestar en Argentina

Argentina desarrolló su Estado de Bienestar como un “híbrido institucional”, donde prevalece la dinámica propia de régimen de tipo “corporativo-meritocrático”, pero con un discurso de tipo “universalista” (Lo Vuolo y Barbeito, 1993). En ese contexto, se nota una visión “paternalista” con respecto de la mujer, protegida por el vínculo matrimonial si estaba a “cargo de un hombre” o si enviudaba. Para las demás mujeres (solteras, solteras con hijos/as, unidas), y en tanto no hubiesen ingresado al mercado de trabajo, la tendencia predominante consistió en la falta de prestaciones. La causa principal, al igual que en muchos países latinoamericanos, fue la falta de incentivos de la mujer para ingresar al mercado de trabajo. Esta situación se vio reforzada por el hecho de que los sistemas de educación y salud de tipo “universales” fomentaban la educación para “el hogar”, además la maternidad, y los niños/as quedaban cubiertos por el sistema hospitalario de acceso gratuito. Los programas asistenciales eran un componente menor del sistema y, en el caso de la mujer, se focalizaban principalmente en planes materno-infantiles.

En la práctica, debido a que los principales seguros sociales (previsión, obras sociales, asignaciones familiares) cubrían a los trabajadores (principalmente hombres), se produjo en Argentina una diferenciación de hecho y de derecho para con las mujeres. La situación puede resumirse de la siguiente manera: por un lado, se otorgaban las mejores coberturas para mujeres casadas con maridos protegidos por seguros sociales, y por el otro, se encontraban las mujeres casadas con maridos desprotegidos y solas. En este último caso, y dada la falta de servicios sociales, como también la mayor inestabilidad del trabajo del hombre “jefe de hogar”, se verifica una mayor proporción de mujeres trabajadoras, principalmente como empleadas domésticas, trabajadoras rurales sin remuneración, y posteriormente trabajadoras del sector informal urbano¹⁶. A medida que los sectores femeninos de clase media se fueron calificando profesionalmente, el resultado no fue su independencia sino cierta “duplicación” de la cobertura de seguros sociales. Así, en el sistema previsional se verifica

la existencia de mujeres con jubilación propia (por su trabajo) y a la vez pensión derivada de su marido, mientras que otras no tienen ningún beneficio (pese a que pueden incluso haber trabajado no sólo como amas de casa sino también en el mercado laboral remunerado).

En la sociedad argentina, influida por la Iglesia Católica, la política tradicional buscó institucionalizar el papel de la mujer como “madre y protectora del hogar”, que se identifica con la familia, y a ésta como “célula básica de la sociedad”. Esta concepción también impregnó el estilo de participación social, política y sindical de la mujer, que tradicionalmente se desarrolló bajo pautas de relación paternalistas. En esto es clave la acción del gobierno peronista que sienta las bases del Estado de Bienestar de Argentina. Así, al tiempo que se otorgó a las mujeres el derecho al sufragio “universal”, se cooptó al movimiento de mujeres incluyéndolo como “tercer” componente del movimiento peronista (los otros eran el partido y los sindicatos). Esto es, las reivindicaciones femeninas eran mediadas a través de la estructura de poder del movimiento “socialmente englobador” que reclamaba el peronismo. La Dirección de Trabajo y Asistencia de la Mujer, creada en 1944, constituye el primer organismo de este tipo en la historia del país, y su acción osciló entre el asistencialismo y el nucleamiento de mujeres sindicalizadas.

Por otra parte, la figura de Eva Perón aparece como el componente feminista más fuerte en el desarrollo del Estado de Bienestar argentino. Esta figura se vincula a la existencia de una gran institución benéfica que llevaba su nombre: la Fundación Eva Perón¹⁷. Desde la oposición a esta política de organizar a las mujeres alrededor de la figura de Juan y Eva Perón, se desarrollaron otras instituciones como la Unión de Mujeres Socialistas, la Junta de la Victoria, integrada por feministas de la Secretaría Femenina de la Junta Coordinadora de la Unión Democrática y diversos movimientos de mujeres anarquistas (Barrancos, 1993; Bianchi, 1993). Sin embargo, estas últimas no llegaron a ubicarse en estructuras de poder, y prácticamente ninguna de estas iniciativas influyeron en el desarrollo del Estado de Bienestar argentino. Por el contrario, la ubicación privilegiada de Eva Perón en la estructura de poder político fue clave en la definición de los arreglos institucionales y del papel de la mujer en los mismos.

En lo esencial, los principios sobre los que se construyó la relación entre la situación de la mujer y las instituciones del Estado de Bienestar argentino no se modificaron durante los últimos

cincuenta años¹⁸. Esto es particularmente llamativo cuando se observa que, dentro del contexto latinoamericano, Argentina se ubica entre aquellos países con mayor grado de avance en materia de escolarización, profesionalización y participación de la mujer en el mercado de trabajo. Es así que aún conviven diferentes tipos de prestaciones para diferentes vínculos entre las mujeres y los hombres: mujer de trabajador (asalariado o no), casada, soltera, viuda, madre. También subsisten las diferencias de ingresos y la valoración social de las mujeres de diferente clase. Por ejemplo, la maternidad sin pareja no recibe igual consideración entre mujeres de clase alta y baja, ya que las primeras son “comprendidas” en su decisión (y “libertad”), y las segundas son estigmatizadas como madres “solteras”, calificativo que se asocia con promiscuidad y abandono¹⁹.

2.2. *Protección jurídica de la mujer en Argentina*

En América Latina en general, y para el caso argentino, los derechos de la mujer se han normado en cuatro ramas del derecho: constitucional, civil y de familia, laboral y penal. Recientemente está emergiendo una nueva rama: los derechos reproductivos. En cada una de las áreas, coexisten avances con respecto al efectivo reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres, con disposiciones restrictivas del mismo²⁰.

Analizando el corpus legislativo dirigido a las mujeres en Argentina, para el período 1946-1989, se observa que de acuerdo al ordenamiento jurídico, la mujer es visualizada en cuatro roles diferenciados: ciudadana, trabajadora, creadora y protectora del núcleo familiar, y desamparada o indigente²¹. El rol familiar es el que aparece mayoritariamente legislado, siguiéndole en orden de importancia el de ciudadana y trabajadora y, en último lugar el de indigente. Se comprueba así la visión estatal con respecto a la importancia de la maternidad, la cual es compartida por los regímenes democráticos y militares que se sucedieron en dicho período. A su vez, en la legislación analizada queda claro el énfasis puesto en el papel de la madre “protectora del hogar”, especialmente en el caso de mujeres de clase baja o en situaciones de pobreza e indigencia. Por otra parte, en la legislación se observa que la figura que aparece como objeto de los derechos civiles y políticos es principalmente la mujer de clase media y alta, en cam-

bio, la legislación laboral y la referida a maternidad se dirige a mujeres de clase baja.

En materia de *derechos políticos*, mientras el voto masculino fue instituido en 1912, las mujeres obtuvieron recién en 1921 el voto municipal en la provincia de Santa Fe y, en 1927, el voto municipal y provincial en la provincia de San Juan. Sólo en 1947, a partir de la sanción de la ley 13.010, se otorga el derecho al sufragio universal para las mujeres²². Desde la sanción de esta medida, la novedad más importante en materia de derechos políticos de las mujeres argentinas es la incorporación de la ley de “cupo femenino”, que establece la obligatoriedad de que las listas de candidatos a cargos de “elección popular” incluyan mujeres en una proporción mínima del 30% de los cargos a elegir; las listas que no cumplan con este requisito no deberían ser oficializadas²³.

En el campo de los *derechos civiles y de familia*, con las sucesivas modificaciones al Código Civil, quedó relativamente equiparada la situación de la mujer con la del hombre. En cuanto a los *derechos reproductivos*, no están reconocidos ni reglamentados como tales, existiendo sólo un decreto del año 1987 que le reconoce a cada persona el derecho a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijos/as²⁴. En materia de *derecho penal*, subsisten normas lesivas de la dignidad femenina, tipificando los delitos a partir de la “moral o la honra” de la mujer, discriminando claramente la conducta femenina de la masculina, como en el caso del adulterio (art. 118 del Código Penal), o la eximición de la pena cuando el ofensor contrae matrimonio con la víctima en casos de delitos sexuales (art. 132 del Código Penal), entre otros²⁵. Ante la ausencia de un código de trabajo, las regulaciones en materia *laboral* se encuentran dispersas en numerosas leyes, reglamentos y convenios colectivos. En esta materia, el tratamiento de la mujer se mueve entre normas “protectoras” (principalmente para proteger la maternidad), la inhibición de la discriminación por razón de sexo²⁶ y normas de aplicación general, y que redundan directamente en interés de las mujeres, como el art. 14 bis de la Constitución Nacional que establece “igual remuneración por igual tarea”. En las recientes modificaciones implementadas a la legislación laboral no se ha contemplado la problemática de género, ni el principio de no discriminación²⁷.

Asimismo la reforma constitucional de 1994 garantiza la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios, establece también la posibilidad

de interponer un recurso de amparo ante cualquier forma de discriminación. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Internacional de Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Internacional de los Derechos del Niño/a fueron incorporados al texto de la Constitución.

2.3. *Maternidad y ciudadanía. El caso argentino*

Al igual que en los países más desarrollados, en Argentina también han cambiado las formas de organización familiar con respecto a las tipificadas como “normales” en las instituciones del Estado de Bienestar. Por un lado, la tasa de fecundidad se mantuvo constante desde la década del 50²⁸; por otro lado, hay más gente que vive sola, más familias monoparentales, aumento de uniones consensuales y de casamientos de mujeres embarazadas, familias cuya jefa es una mujer, maternidad en “madres-niñas”, divorcios, hogares formados por parejas sin hijos. Así, el Censo de 1991 registró que, si bien dentro de los hogares particulares prevalece el hogar de tipo “nuclear”, su representatividad llega sólo a 64,1%. Además, en el grupo de los hogares no familiares (14,4 % de los hogares particulares), la casi totalidad son unipersonales. Asimismo, si bien dentro de los hogares nucleares sobresalen los formados por una pareja con hijos (42,3 % del total de hogares particulares), es significativa la presencia de parejas sin hijos y los monoparentales o incompletos que están formados por un adulto con hijo. Una parte importante de los hogares unipersonales se encuentra dirigido por una mujer (22%) (Lattes y Mychaszula, 1994).

Esta realidad en la estructura social argentina no ha sido tomada en consideración en políticas concretas, incluyendo muy especialmente a las políticas sociales. Por ejemplo, en la clase media se mantiene la concepción con respecto a la existencia de un “pater familiae” (hombre proveedor) y una mujer que no trabaja, con hijos/as educados en una familia continua (nuclear)²⁹. Asimismo no se ha considerado, mayormente, la incidencia de los comportamientos demográficos. En primer lugar, cada fenómeno demográfico se relaciona con un derecho social. Así, se considera: 1) la *nupcialidad*, como el derecho y la libertad a unirse en matrimonio, legal o consensual, cuando se ha alcanzado una edad mínima apropiada (en Argentina es de 16 años para la

mujer y 18 para el varón); 2) la *mortalidad* implica el derecho y la libertad de cada ser humano de gozar de un alto nivel de salud física y mental alcanzable en el contexto de la sociedad en la que vive; 3) la *fecundidad* es el derecho y la libertad a que las mujeres y las parejas determinen libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos; 4) las *migraciones internas*, todo ser humano posee el derecho de libertad de residencia y de movimiento dentro de las fronteras de su propio país; y 5) las *migraciones internacionales* refieren al derecho y a la libertad de irse de un país, incluso del propio, y a retornar sin que medie ningún obstáculo (Torrado, 1990: 72-75).

La situación de las mujeres frente a estos fenómenos difiere sustancialmente según la clase social, la ubicación geográfica, y los recursos con que cuenta. Las mujeres con mayores recursos tienen cobertura de salud, mejor posibilidad de acceso a métodos anticonceptivos eficaces, y servicios hospitalarios. En cambio las mujeres pobres no cuentan con esos servicios³⁰. Así, mientras el sistema sigue ordenado en función de las pautas de “normalidad” señaladas anteriormente, existe un gran número de mujeres solas que crían hijos (incluyendo embarazo precoz)³¹ y que representa un grupo con un fuerte crecimiento en nuestra sociedad. Para ellas no hay una política de “inclusión” en los servicios de la seguridad social, viviendas³², guarderías, asignaciones familiares por hijo/a³³.

Un caso especial es el de las mujeres ancianas. Los planes de pensión suponen que las mujeres sean atendidas por sus maridos (matrimonio legal, salvo que “pruebe” que fue pareja), cuando la realidad muestra que la mayoría de las mujeres están obligadas en algún momento de su vida a hacerse cargo de sus propias necesidades económicas. Esto también tiene explicaciones demográficas. En Argentina, las mujeres nacen en menor cantidad que los varones, pero también son más longevas. Esta mayor longevidad implica que exista una mayor proporción de viudas. También es mayor la proporción de mujeres separadas/divorciadas que de hombres, debido a que éstos últimos forman pareja más rápidamente que las mujeres, además de que, al haber más mujeres, tienen más posibilidades de formar una nueva pareja (FLACSO, 1994: 20-21).

Junto con los fenómenos demográficos, otro campo donde se expresan los cambios anteriormente señalados, tanto en materia de comportamiento como respecto de la discriminación de género, es el mercado de trabajo. Esto lleva a un aspecto clave

para comprender el impacto sobre la vida de las mujeres que puede tener una política como la del ingreso ciudadano. Sintetizadas las fuentes de discriminación del derecho (incluyendo el derecho social), queda presentar la que más preocupa en este artículo: aquella que se genera por las distintas oportunidades de obtener un ingreso. El comportamiento del mercado de trabajo es una puerta de entrada ineludible para este problema.

2.4. *Mujer y mercado de trabajo*

La esfera ocupacional es uno de los campos donde más se refleja la situación de discriminación de la mujer en materia económica, a partir de la consideración de oportunidades diferenciales por sexo. “Existen oportunidades diferenciales cuando la demanda de mano de obra discrimina en el mercado de trabajo, aplicando en el nivel micro requisitos diferentes a los de capacitación o adecuación técnica para el desempeño de la función. Es decir, existe discriminación cuando las posibilidades y las condiciones de empleo son desiguales para grupos de oferentes igualmente productivos” (Sautu, 1991: 48). Esto se explica, en gran medida, por el sistema de valores imperante (dominante) y por los patrones de comportamiento de los procesos productivos. Es decir, por cada progreso numérico de las mujeres en tal o cual disciplina escolar, o en cualquier sector profesional, o en distintos oficios, “la sociedad dominada por hombres inventa, bajo el pretexto de imperativos económicos o simbólicos, nuevos medios (los últimos en aparecer son los empleos precarios o de tiempo parcial) para mantener la división sexual del trabajo y del saber. Sólo una minoría mejor dotada de mujeres puede transgredir sus reglas y beneficiarse de un derecho real al empleo” (Lagrave, 1993: 115).

En Argentina, la participación femenina en el mercado de trabajo a fines del siglo pasado mostraba una integración entre mercado de trabajo, trabajo domiciliario o de pequeñas empresas familiares, sin una clara diferenciación entre funciones domésticas y extra-domésticas. Posteriormente, la industrialización concentró mano de obra masculina, y las migraciones destruyeron las antiguas formas de producción alejando a las mujeres del mundo productivo. Así, el censo de 1947 registra una participación femenina en el mercado de trabajo de 23%, mientras que el 43% se registró en 1895. Con este cambio, se empieza a diferen-

ciar el trabajo femenino “asalariado” del trabajo doméstico, concentrándose el 59% de la mano de obra femenina en el sector servicios, con peso del trabajo doméstico (la mayoría inmigrantes), mientras que el resto muestra cierto nivel de calificación: empleadas de la administración pública, docentes, y profesionales universitarias (censo 1947). El título de maestra significó para muchas mujeres un ascenso social importante (Bianchi, 1993)³⁴.

A fines de los 60, comienza en Argentina un proceso de capacitación profesional de las mujeres, incentivadas por múltiples actividades y planificaciones que intentan adaptar los títulos a los empleos. El nivel de educación tiene tres consecuencias principales sobre la inserción de las mujeres en el mundo del trabajo: estimula el ingreso –o reingreso– en una actividad profesional, permite a las jóvenes con títulos superiores integrarse a profesiones “masculinas”, y da pie a una variedad de utilizaciones profesionales de un mismo título. Existen evidencias que señalan que cuanto mayor es la cantidad de egresadas universitarias, más son las mujeres que trabajan. Sin embargo, también existen evidencias acerca de salarios desiguales entre hombres y mujeres por igual calificación e igual trabajo³⁵. Esas diferencias en las remuneraciones aumentan con la edad y la calificación. En otras palabras, la antigüedad en la experiencia profesional tiene incidencia en los hombres pero generalmente no es considerada en el caso de las mujeres. La denominada “igualdad profesional” (o de oficios) que figura en la legislación, no se hace efectiva. Dentro del componente social, a los hombres se los exhorta a trabajar para atender a sus familias, mientras que a las mujeres se las acusa de abandonar a esa misma familia por un salario complementario. Los hombres “entran en la carrera”, las mujeres por el contrario “desertan del hogar”³⁶.

El problema económico central es que las mujeres y los hombres no se han incorporado como iguales en los procesos de producción y distribución de riqueza. Mujeres y hombres tienden a participar en distintos procesos y subprocesos de trabajo, dentro y fuera del ámbito fabril, a desplazarse por distintos espacios físicos, a usar tecnología diferente, que requieren saberes y conocimientos también signados como masculinos y femeninos. La lógica de clase se mediatiza a través de relaciones de género pre-existentes que, a su vez influyen sobre modalidades concretas que asume la racionalidad de clase y que se expresa fundamentalmente por la construcción socioeconómica de las calificaciones; sin embargo, la relación clase-género no se ha incorporado

al análisis de los procesos de trabajo. Esto se traduce no sólo en desventajas económicas y políticas para las mujeres participantes, a las que se les niega un desarrollo pleno de sus derechos y capacidades individuales, sino también para la sociedad en su conjunto, que se perjudica por el desarrollo recortado o subóptimo del sector femenino de la población. Por lo tanto, “las demandas feministas no benefician únicamente a las mujeres sino a la sociedad en su conjunto” (Roldán, 1992: 87).

El resultado es que, pese al aumento que se verifica en la participación económica de la mujer desde la década del 80³⁷, los puestos de trabajo se han concentrado en ocupaciones y actividades “femeninas”³⁸. Esta incorporación tiene un carácter dual: en el sector manual fundamentalmente como empleadas domésticas, y en un pequeño conjunto de ocupaciones del sector no manual, principalmente como profesionales, administrativas y vendedoras (CEPAL, 1990)³⁹. La mayor concurrencia al mercado de trabajo es de mujeres casadas y unidas, en su mayoría cónyuges del jefe del hogar, con niveles medio y altos de educación. En los últimos años se produjo asimismo un reingreso al mercado de las mujeres de entre 30 y 40 años; estas tendencias fueron más marcadas en las mujeres casadas, separadas o divorciadas (Wainermann, 1995).

Por otra parte, debe quedar en claro que el crecimiento de la fuerza de trabajo femenina en las dos últimas décadas no puede ser interpretado como un indicador de “liberación femenina” o de mayor autorrealización de la mujer. Muy por el contrario, el incremento se produce por la necesidad de otro ingreso familiar o de estrategias de supervivencia. Lo curioso es que son las mujeres casadas las que han disparado la tasa de actividad femenina, y no las mujeres jefas de hogar⁴⁰. Es decir, a diferencia de la década del 60, cuando la incorporación de la mujer en el mercado de trabajo significaba una mejora en la calidad de vida de las mismas, en los 90 no puede considerarse que la tasa de participación laboral femenina sea un indicador de modernización⁴¹. Es por ello que se han revertido las tendencias de inserción laboral, ya que no sólo se ha “femenizado” la fuerza de trabajo sino que también se ha “masculinizado” la desocupación y subocupación⁴².

Para algunas autoras, esta direccionalidad hacia la incorporación desproporcionada de mujeres a ocupaciones tipificadas como femeninas sería producto del reclutamiento “autoselectivo” y no de la discriminación por el lado de la demanda laboral⁴³. Es

decir, la discriminación estaría dada por las estrategias masculinas y femeninas a ofertarse en el mercado de trabajo⁴⁴.

Sin embargo, las anteriores afirmaciones deben mediatizarse a la luz de los acelerados cambios que se verifican actualmente en los modos de organización productiva. El componente tecnológico condiciona el tipo de actividad, calidad y número de ocupaciones demandadas, el tamaño y rasgos organizacionales de las empresas afectan la estructura de reclutamiento laboral y de promoción. Algunos estudios evidencian que las mujeres tienen las mismas oportunidades educativas que los hombres, y hasta en algunos casos mejores, en todos los niveles de enseñanza. Sin embargo su incorporación al mercado de trabajo es dispar. Por una parte, el achicamiento del mercado laboral estaría marginando principalmente a las mujeres, las cuales se inclinan por el ejercicio de la docencia universitaria –es el caso de los sectores más calificados– como una forma de mantener su identidad profesional, a pesar de la depreciación del salario. Esta situación se presenta como el producto de la exclusión de la mujer de los espacios de poder, ya que subsiste, entre otras razones, un conjunto de estereotipos relacionados con la posibilidad de desempeño femenino en diversas tareas y puestos de trabajo (Tiramonti, 1995).

Por otra parte, no se observa una presión por una mayor calificación de la mano de obra femenina. Por ejemplo, en los sectores populares del conurbano bonaerense, el trabajo de la mujer es considerado siempre como secundario, aunque sea el único ingreso familiar, y aparece como complementario al del varón, aunque éste se encuentre desocupado: de esta manera, prácticamente ninguno de los trabajos que consiguen las mujeres requiere capacitación. Es decir, se presentan restricciones a la entrada de las mujeres al mercado de trabajo por disposición de tiempo y por localización (que favorece los mecanismos de subcontratación y explotación), como también la demanda de capacitación se limita a los puestos de trabajo que así la exijan⁴⁵.

En otros términos, las estrategias de supervivencia familiar y las modalidades de obtención de recursos que pueden utilizarse, dependen de una serie de aspectos: las características de los mercados de trabajo, los criterios de selección de mano de obra por parte de las empresas, las características de las unidades domésticas, y los rasgos individuales de sus miembros (edad, sexo, estado civil, nivel de educación). Los hogares de ciclo avanzado constituyen contextos más propicios para el trabajo femenino extra-doméstico –se aligeran las responsabilidades de cuidado

de los niños/as—, mientras que en las familias nucleares de ciclo joven la mujer permanece en el hogar. Por otra parte, las mujeres que no están casadas o unidas, o aquellas sin hijos o con hijos grandes, tienen menos obstáculos familiares para salir a trabajar y más opciones para su contratación en actividades asalariadas que las casadas con niños/as pequeños/as. Estas últimas ingresan preferentemente en el sector informal o desempeñan actividades a domicilio (De Oliveira, 1995). Las mujeres de clase baja se encuentran así atrapadas por una contradicción particular: por una parte, el trabajo de baja calificación al que pueden acceder se considera como trabajo residual, temporario, “no normal” en términos de inestabilidad, pero por otra parte están presionadas para realizarlos debido a la necesidad de ayudar en la familia y de mantener a sus hijos/as. Para terminar el cuadro contradictorio, hay una tendencia a considerar este tipo de trabajo como “indigno”.

De acuerdo al análisis efectuado y a la información empírica, se corrobora la complejidad del fenómeno de la situación ocupacional femenina. Si a ello se le agrega la heterogeneidad y segmentación inter e intra-género, la situación se torna aún más compleja. Pero el problema no termina aquí. A esto debe sumarse el trabajo no remunerado que, sin dudas, es el que ocupa la mayor parte del tiempo productivo de las mujeres: ama de casa, madre, cuidado de los ancianos y hasta las empresas de familia. Aquí (otra vez) se observa un doble discurso: por un lado, se considera que es “socialmente útil y digno”, pero por otro lado, no se remunera. Incluso los intentos de reivindicación de este tipo de tareas, como por ejemplo algunos reclamos de la Liga de Amas de Casa, no logran ningún tipo de repercusión social. Esta situación aumenta la importancia del trabajo extradoméstico “remunerado”. El mismo tiene un significado para las mujeres que va más allá de la obtención de una remuneración: lleva a la generación de nuevos espacios de poder y negociación en el ámbito familiar. El manejo de recursos económicos, por magros que sean, permite independencia personal, y es también una forma de relacionarse y lograr una mayor valorización personal (De Oliveira, 1995).

Dentro de un sistema meritocrático, donde se “califica” a partir del tipo de trabajo y del ingreso percibido, se valoran socialmente los trabajos mejor remunerados y, por el contrario, quienes realizan trabajos de baja remuneración son considerados trabajadores de segunda clase, y aquellos/as que no perciben ningún ingreso, directamente se considera que no trabajan. Por lo tanto, el análisis de las condiciones de trabajo se relaciona no

sólo con lo que sucede en el mercado de trabajo remunerado, sino que comprende otros ámbitos, como los arreglos de vida familiares. Sin embargo, los términos del debate actual en la Argentina, incluso desde las posturas feministas, se concentran en discutir la informalización del empleo, en términos de crecimiento de la terciarización del mercado de trabajo y sus consecuencias respecto de la economía formal y la localización de los empleos espurios. Nada se dice del trabajo no remunerado pero socialmente útil para que funcione el conjunto del sistema social.

Ahora bien, si la valoración positiva del trabajo socialmente útil es legítima, el mismo debería estar suficientemente remunerado. No es éste el caso. Sólo los ingresos provenientes del trabajo remunerado (predominantemente masculino) otorgan beneficios que son valorados individualmente, pero para el resto de los miembros de la sociedad sólo queda la dependencia económica. Lo más a lo que pueden aspirar algunos grupos es a tener un marido/padre trabajador con buenos ingresos, o calificar para un programa asistencial que los declare “pobres necesitados”. Así, es importante considerar no sólo los cambios socioeconómicos sino también los cambios ideológicos y culturales con respecto al rol de la mujer en la sociedad y al trabajo extradoméstico. Debe tenerse en cuenta para los análisis del mercado de trabajo femenino las posibles repercusiones del trabajo extradoméstico sobre la división sexual del trabajo, los papeles definidos socialmente como femeninos y el grado de autonomía de las mujeres. No obstante los cambios positivos que se han producido, se mantiene una segregación ocupacional y la discriminación en los criterios de contratación, como también a nivel salarial.

Nuevamente, y como contraposición a la anterior afirmación, existen diversos análisis que circunscriptos a un corte estadístico del mercado laboral, señalan que –salvando los problemas de medición y subregistro– la diferenciación de la fuerza de trabajo en los últimos años no ha afectado siempre en forma negativa al segmento femenino. Por el contrario, afirman, en términos de distribución por rama de actividad y sexo se produjo un mejoramiento relativo de la participación laboral femenina (Cortés, 1995). En mi opinión, el problema de estos trabajos⁴⁶, es que no permiten dilucidar que bajo esta aparente “victoria femenina” existen formas ocultas y evidentes de sexismo, de oportunidades ocupacionales diferenciales por sexo, de acceso a puestos claves de participación laboral, política y social, cuya fuente principal es el

trabajo femenino no remunerado y la desjerarquización de toda actividad de la mujer que se realice fuera del hogar.

Las reformas efectuadas en el sistema de políticas sociales argentino en los últimos años no reflejan perspectivas de cambio sino que, en muchos casos, acentúan la tendencia discriminatoria. Se continúa diseñando “programas para mujeres” o incorporando mujeres, en otros tipos de programas sociales vigentes, con una fuerte estrategia publicitaria de “incremento de participación femenina”⁴⁷. Además, resulta poco estimulante para las mismas que el aumento de su participación sea a partir del trabajo doméstico o del crecimiento del sector informal⁴⁸. Después de todo, si la tendencia a la mejora de las mujeres es tan evidente, ¿por qué se diseñan tantos programas especiales para ellas? La realidad es otra: las mujeres siguen siendo fuerza de trabajo barata, cuyos derechos son fáciles de postergar.

En mi opinión, la cuestión central –que se refleja en el sistema de políticas sociales– ya no es si las mujeres utilizan activamente al Estado para promover asuntos concernientes a sus reclamos, sino si las mismas pueden valerse todavía del Estado para defender sus logros alcanzados tan imperfectamente. La necesidad de defender conquistas adquiridas, ante una embestida neoconservadora, debería estar generando una urgencia sin precedentes en las demandas políticas, tanto de los grupos deslegitimados, en este caso las mujeres, como también por parte de los representantes políticos y sociales. Y salvo acciones aisladas y puntuales, no se han emprendido mayormente acciones reivindicativas⁴⁹.

Ahora bien, más allá de los problemas identificados con el “patrón de normalidad” del Estado de Bienestar argentino, de la relación de dependencia de las mujeres y niños con respecto a la situación del jefe de hogar, había una cierta lógica en cuanto a la cobertura social en tanto la mayoría de los empleados eran varones trabajando en condiciones asalariadas, la situación normal era de baja desocupación, y los arreglos familiares típicos eran de hogares nucleares.

Sin embargo, esta situación ha cambiado profundamente en los últimos años y las tendencias son hacia una profundización de esos cambios. El escenario que tiende a consolidarse, en mi opinión, muestra una sociedad en la que:

1. aumenta sostenidamente la participación económica femenina;

2. el desempleo adquiere características estructurales;
3. la relación laboral se vuelve cada vez más inestable, al igual que la protección social;
4. avanzan los arreglos familiares diferentes al hogar nuclear, y cambian también los patrones reproductivos.

Por lo tanto, la mujer se enfrenta, en Argentina, con un Estado de Bienestar que continúa con un núcleo corporativo fuerte (si bien privatiza la administración de algunas de sus instituciones), pero con una diferente situación del trabajador-varón objeto de cobertura y de la mujer/dependiente. A la vez, se desmantela el componente universalista y se lo intenta reemplazar por un componente residual o liberal, con lo cual la mujer (al igual que los hombres) ya no tiene acceso indiferenciado a instituciones como la salud y la educación pública, sino que tiene que empezar a calificar como destinataria de una asistencia basada en su “insuficiencia de medios”. Una propuesta como la del ingreso ciudadano viene a confrontar directamente con esta realidad y con el sistema de valores imperantes en un aspecto que parece destinado al olvido: la justicia de reconocer que todas las mujeres, al igual que el resto de los ciudadanos, merecen recibir un ingreso básico que les reconozca su participación como miembros plenos de la sociedad moderna.

3. El ingreso ciudadano y la mujer

Los sistemas institucionales en general no han sido diseñados para que perduren por siempre. Su propia lógica de funcionamiento los lleva frecuentemente a acumular contradicciones que se suman a los cambios en el ambiente con el que interactúan y deben revisarse para cumplir sus objetivos. Este es el caso de las políticas tradicionales del Estado de Bienestar. Este tipo de dificultades no sólo se observan en la experiencia latinoamericana, sino también en la de regímenes más desarrollados, tanto aquellos sustentados sobre una lógica más “bismarckiana” como los que privilegian una de tipo “beveridgeana”⁵⁰.

Tal como lo señala Hermione Parker (1993), analizando la historia de los sistemas de seguridad social, el plan Beveridge fue ideado para un mercado de trabajo bajo el supuesto del pleno empleo. (Beveridge entendía como pleno empleo “más trabajo para

las personas ociosas”). Para sostener este supuesto, su hipótesis era que muchas mujeres casadas –que dependían por entero de sus esposos– iban a permanecer en esta posición. Sin embargo, en Europa la situación imaginada por Beveridge ha cambiado sustancialmente, y tendencias similares se observan en Argentina y otros países latinoamericanos pioneros en el establecimiento de sistemas de seguridad social. Es así que a nivel internacional es creciente el interés por implementar reformas a los sistemas de Estado de Bienestar tradicionales. Las opiniones aparecen divididas entre los que están a favor de una reforma pero manteniendo el actual sistema, los que prefieren un estado de bienestar de tipo residual, y los que se inclinan por un sistema que tenga la garantía de un ingreso básico a todos los ciudadanos como su pilar fundamental. En los dos primeros casos, la ilusión es que los problemas del mercado de trabajo podrán superarse, que podrá lograrse la inserción de nuevos trabajadores/as manteniendo la tradicional “ética del trabajo” remunerado.

La propuesta del ingreso ciudadano, en cambio, se sustenta en otra lógica: el reconocimiento de la justicia implícita en una política que distribuya, hasta cierto nivel definido como básico, ingresos iguales para todos los miembros de la sociedad⁵¹. Del análisis anterior se desprende que una política de este tipo toma en cuenta una de las principales formas de discriminación que todavía soportan, mayoritariamente, las mujeres, esto es, la falta de remuneración a las distintas tareas socialmente útiles realizadas fuera del ámbito del mercado de trabajo remunerado. De esta manera se podría modificar el status de la mujer y la consideración de los menores, tanto en su relación con los sistemas de protección social, como también en los modos o estilos de vida de las sociedades modernas⁵². Los efectos del ingreso ciudadano que a continuación desarrollo se inclinan en la dirección de un “nivel pleno” que cubre todas las necesidades básicas y cuyo objetivo es la consideración de la ciudadanía plena.

La propuesta del ingreso ciudadano toma en cuenta uno de los principales problemas que enfrentan las políticas sociales en el actual contexto económico social: el incremento de personas que no tienen ningún “atributo” para calificar como beneficiarios de las políticas sociales. Esto no sólo se origina en cambios económicos, sino que incluye modificaciones en las relaciones familiares y las distintas formas de inserción de la mujer en contextos sociales diversos. Las reformas que actualmente se están imponiendo en América Latina, y muy especialmente en Argentina,

no contemplan esta situación derivada no sólo de la “crisis del Estado de Bienestar”, sino también de los cambios en los fenómenos demográficos, las nuevas prácticas sociales, el crecimiento de los grupos excluidos del sistema económico y de las propias reformas que se están realizando en los sistemas de política social. Más que resolver la crisis del sistema tradicional, las actuales reformas aumentan los riesgos y las contingencias sociales a que están expuestas las mujeres y los niños/as que dependen de su cuidado. La solución que prioritariamente se plantea es la preferencia por ubicar a estos grupos como destinatarios principales de programas de prestaciones asistenciales focalizadas, incluyendo los señalados programas promovidos de trabajo, donde se igualan mujeres y grupos desfavorecidos en su capacidad de aplicar fuerza de trabajo, por lo cual no sólo acentúan el estigma sino que no tienen recursos ni deseos de encarar el problema de una manera integrada⁵³.

Como ya señalé, queda claro que una política como la del ingreso ciudadano no sería suficiente para revertir la situación actual con respecto al rol diferencial de ambos sexos, sino que son necesarios otros cambios de tipo culturales y sociales para lograr una verdadera igualdad en el ingreso y su consiguiente distribución interna familiar. Sin embargo, sería un paso importante para colocar a las mujeres en una mejor situación frente a las fuentes originarias de la discriminación en materia de ingreso. Por una parte, las mujeres estarían en condiciones de percibir un ingreso por las tareas actualmente no remuneradas, (en caso de que elijan hacerlo, o si lo han hecho siempre); y por otra parte, estarían en mejores condiciones de negociar su salario en el mercado de trabajo, y además podrían realizar sistemáticamente acciones de capacitación, pudiendo contar con mayores elementos para mejorar sus condiciones de trabajo.

La individualización de los beneficios es uno de los puntos que hace más atractivo el ingreso ciudadano para la mujer, ya que contribuiría a que cada una pueda decidir por sí misma, independientemente del conflicto de responsabilidades (trabajo no remunerado en el hogar versus trabajo pago en el mercado de trabajo). Además, esto aliviaría la sensación de angustia por no contar con un ingreso seguro para la vejez, o que su seguridad se encontrase afectada en caso de un cambio en la situación o posición de sus cónyuges (en caso de enfermedad o desempleo). Asimismo, con un ingreso ciudadano las personas podrían optar por diferentes formas de organizar su vida, y esta forma resultarles, entre

otras cosas, más barata (por ejemplo, compartir vivienda entre varias personas que perciben un ingreso ciudadano).

3.1. Impactos probables del ingreso ciudadano

¿Por qué el ingreso ciudadano puede modificar la lógica de la relación entre las mujeres y los sistemas institucionales típicos del Estado de Bienestar?⁵⁴ En primer lugar, el ingreso ciudadano, al tomar como título de derecho el carácter de ciudadana/o, permitiría alcanzar un mayor desarrollo en términos de oportunidades de vida de las mujeres –en cualquier etapa de su ciclo vital– como también potenciaría procesos participativos de los menores en el sistema social. La percepción de un ingreso por parte de quienes no tienen inserción en el mercado laboral, debido a que la misma está limitada por el tiempo que tienen que dedicar a otras actividades, posibilitaría el desarrollo de sus potencialidades creativas, fortaleciendo al mismo tiempo su autonomía individual. En segundo lugar, otorgaría a las mujeres un instrumento para evitar una inserción precaria en el mercado laboral, facilitando entre otras cosas que las/los solicitantes de empleo no acepten cualquier tipo de trabajo remunerado que esté disponible. En tercer lugar, y dado el carácter automático e incondicional, la garantía de un ingreso ciudadano otorgaría una prestación básica a todas/os las/os que en la actualidad no cuentan con un beneficio acordado por el sistema de políticas sociales vigente, y se encuentran con bajo o nulo potencial de ingreso. Debido a que el sistema se plantea “integrado” con el de los impuestos personales, esto también aliviaría en parte las diferencias de ingreso entre mujeres ricas y pobres, porque las primeras tendrían que pagar impuestos que compensarían el crédito fiscal del ingreso ciudadano garantizado⁵⁵.

En el caso específico de las mujeres pobres, ocupadas en trabajos precarios y en condiciones de informalidad, el ingreso ciudadano evitaría los problemas típicos que se derivan de los programas focalizados y condicionados a un test de recursos. En particular, evitaría los problemas de las denominadas “trampas de la pobreza y del desempleo”, al tiempo que aliviaría la dependencia de las mujeres no sólo respecto de su pareja sino también respecto de los programas asistenciales del Estado que las tiene como principales clientas⁵⁶. Esto también podría terminar con los problemas que se derivan de la situación de estigma y de la ver-

güenza implícita en un beneficio atado a un “carnet” de pobre, lo cual puede derivar en la falta de reclamo del beneficio con los siguientes perjuicios para la mujer necesitada y los niños/as dependientes de ella⁵⁷.

La propuesta del ingreso ciudadano se ubica en las antípodas de los programas focalizados que hoy proliferan en Argentina. Me refiero concretamente a los programas que ajustan sus ofertas a los resultados de “tests de recursos”, o aquellos que toman una “población objetivo” o “población meta”. También incluyo las prácticas de autofocalización, es decir, que los potenciales beneficiarios/as acudan a las oficinas de promoción para solicitar ser considerados/as aspirantes en el programa y pasar por entrevistas personales, más su constatación de “que verdaderamente son pobres” (con diversas categorías: estructurales, pauperizados, transicionales, nuevos pobres), lo cual incluye visita de trabajador/a social a su domicilio. Esto también involucra a los programas de empleo vigentes y de capacitación de jóvenes que utilizan este mecanismo⁵⁸. Con el ingreso ciudadano, el pobre, el indigente, la madre soltera, “el chico de la calle” no quedarían a la espera de que el Estado les otorgue el subsidio, o en su versión más perversa de ser “seleccionados” como población objetivo de alguno de los programas en curso.

¿Qué puede esperarse en materia de las relaciones familiares? Si se otorga la oportunidad a todas las parejas a optar por una mayor división igualitaria del promedio de ingresos y responsabilidades para la atención del hogar, es muy probable que, en muchos casos, la mujer elija las tareas de cuidado, especialmente si tiene niños/as pequeños. En otros casos, una mayor posibilidad de elección puede lograr que se reviertan los roles tradicionales, pudiendo resultar que el padre sea quien elija permanecer en el hogar por más tiempo. Es decir, se facilitaría la articulación entre la vida doméstica y la vida laboral y/o profesional. Contra lo que opinan algunos, esto no derivaría en un abandono de las responsabilidades que las mujeres asumen hoy gratuitamente. Un examen reciente realizado en Inglaterra, que compara los ingresos de familias con niños/as y el costo de una canasta básica para vivir, señaló que la división de responsabilidades entre hombres y mujeres fue clara y tajante (Parker, 1993: 22). A pesar de las necesidades de ganar dinero y su anhelo de realización personal, la mayoría de las madres plantean en primer lugar su responsabilidad familiar y luego la obligación y la tensión entre la necesidad de ganar dinero independientemente de la forma en que esto in-

fluye respecto de sus familias, por la imposibilidad de aumentar el standard de vida al que aspiran.

Cuando los diversos roles que debe asumir la mujer en la sociedad moderna entran en conflicto, es el rol en la familia el que tiene prioridad. Es más fácil disponer de las horas del empleo que del cuidado de chicos o ancianos dependientes de esa persona. En la práctica, gran parte de la elección del empleo de las mujeres está dictada por las circunstancias familiares. Este es otro ejemplo de cómo el ingreso ciudadano ayudaría a reducir la tensión en hogares de bajos ingresos, donde madres y niños deben salir a buscar trabajo en condiciones denigrantes en vez de consolidar el ciclo de capacitación propio de la edad escolar. Esto es así porque todos recibirían un ingreso básico de pleno derecho⁵⁹. En este, como en otros casos, el ingreso ciudadano sería un reconocimiento tangible de los trabajos socialmente útiles, aumentaría la independencia económica de cada miembro respecto de su familia, y existirían mayores incentivos para el trabajo y el mantenimiento de un ingreso durante etapas de estudio, capacitación y entrenamiento y/o re-entrenamiento profesional.

Si el ingreso se otorga directamente a cada miembro del hogar, se evitan los problemas derivados de otorgar asignaciones al “jefe” por cuenta y orden de los “dependientes”. En la propia concepción del lenguaje está implícito el hecho de que, en última instancia, será el jefe el que decida qué hacer con ese dinero.

Las necesidad de dinero, para sí misma y su familia, es claramente un punto central para las mujeres en la actualidad. Y la presión financiera ha ido creciendo. Altas rentas y gravámenes de pago, bajos beneficios o subsidios por niños/as, la creciente duración de la dependencia de los niños/as (edad de la escuela superior, empleo joven, educación universitaria) es lo que impulsa a muchas madres a concluir que no pueden vivir sin trabajar. Sin embargo, como se señaló previamente, la preeminencia de la responsabilidad hacia el hogar hace que las mujeres sean un grupo fácil de incorporar al mercado de trabajo en condiciones más precarias, con menos tiempo y más explotación de esfuerzo, con bajas remuneraciones y con inestabilidad en el puesto.

No está mal que se permita y se fomente el trabajo parcial de las mujeres. Lo malo es que se las obligue a realizarlo en condiciones de precariedad. Por ello, una política como el ingreso ciudadano, al aliviar la necesidad de buscar un trabajo extra al que se realiza en el ámbito doméstico, permitiría en algunos casos disminuir la oferta laboral (y así la presión a la baja general de los

salarios), y al mismo tiempo colocaría a las mujeres en una mejor situación para discutir condiciones con sus eventuales empleadores/as. Dicho en otros términos, es posible que alivie el problema que tanto preocupa a algunos funcionarios: que las mujeres le quitan trabajo a los hombres. En realidad, el ingreso ciudadano potenciaría que ambos grupos de trabajadores se coloquen en mejor situación frente a los que pretenden emplearlos en las peores condiciones que permite la “situación del mercado”.

Como lo demuestra el análisis aquí realizado, en el sistema político-institucional argentino ha resultado más sencillo redistribuir derechos políticos que derechos o beneficios económicos. Las conquistas de las mujeres se han concretado, principalmente en las áreas de política formal e igualdad civil (aun cuando el objetivo mayor de estas políticas no haya sido alcanzado), y en menor medida en el plano de los derechos sociales.

¿Podríamos pensar que una propuesta como la del ingreso ciudadano lograría extender los derechos ciudadanos hacia todos los grupos de la población? El solo hecho de comenzar a tratar a todos los individuos como ciudadanas/os y redistribuir beneficios conforme a tal derecho constituye un importante avance en esta dirección.

Desde la mujer, el impacto mayor del ingreso ciudadano es que no trata de “redimir” o por el contrario “victimizar” a las mujeres, sino solamente considerarlas a partir de su condición de ciudadanas. No se busca igualar las diferencias, como tampoco dar tratamiento prioritario a la mujer, y mucho menos consolidar sistemas discriminatorios. En todo caso, la idea consiste en preservar lo múltiple, y no confundir igualdad con identidad. Considero que sólo en la medida en que la ciudadanía sea un atributo y un derecho de las personas –y no de un sexo determinado– iremos en dirección de construir una sociedad más homogénea.

Referencias bibliográficas

- BARRANCOS, D. (comp.) (1993), *Historia y género*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Colección Biblioteca Política.
- BENERIA, L. (1994), *Towards a Greater Integration of Gender in Economics*. Mimeo. Salt Lake. Trabajo presentado en “Second Meeting on Gender, Adjustment and Macroeconomic Models”, junio 25-26.

- BIANCHI, S. (1993), “Las mujeres en el peronismo (Argentina 1945-1955)”, en Duby y Perrot (comp.) *Historia de las mujeres. El siglo XX, la nueva mujer*. Tomo 10, Madrid, Taurus: 313-323.
- BIRGIN, H. (1995), “Acción pública y ciudadanía: ¿políticas públicas para las mujeres o derechos ciudadanos?”, en *Acción pública y sociedad. Las mujeres en el cambio estructural*. Buenos Aires, CEADEL/Feminaria, 13-26.
- BOCK, G. (1993), “Pobreza femenina, derechos de las madres y Estados de Bienestar (1890-1950)”, en Duby y Perrot (comp.) *Historia de las mujeres. El siglo XX, la nueva mujer*. Tomo 10. Madrid, Taurus: 15-50.
- CEPAL (1990), *Los grandes cambios y la crisis: impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, Nro. S.90.II.G.3.
- CONSEJO NACIONAL DE LA MUJER (1994), *Informe Nacional. Situación de la mujer en la última década en la República Argentina*. Buenos Aires.
- CORTES, R. (1995), “¿Marginación de la fuerza de trabajo femenina? Estructura de ocupaciones 1980-1993”, en Birgin (comp.) *Acción pública y sociedad. Las mujeres en el cambio estructural*. Buenos Aires, CEADEL/Feminaria: 83-101.
- DE OLIVEIRA, O. (1995), *Mujer y trabajo en América Latina: diversidad de tendencias y perspectivas de análisis*. Buenos Aires, ponencia presentada en el Taller sobre Mujer y Mercado de Trabajo en América Latina, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Buenos Aires, 27-28 Abril.
- DUBY, G. y PERROT, M. (comp.) (1993), *Historia de las mujeres. El siglo XX, la nueva mujer*. Tomo 10. Madrid, Taurus.
- ESPIG ANDERSEN, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, University Press Princeton.
- FLACSO (1995), *Mujeres latinoamericanas en cifras. Tomo comparativo*. Santiago de Chile, Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales.
- FLACSO (1994), *Mujeres latinoamericanas en cifras. Argentina*. Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- FRASER, N. (1994), “Die Frauen, die Wohlfahrt und die Politiker Bedürfnisinterpretation”, en *Widerspenstige Praktiken. Macht, Diskurs, Geschlecht. Gender Studium*. Frankfurt am Main, Alemania, Suhrkamp Verlag: 22 a 249.
- GALLART, M., MORENO, M. y colab. (1992), *Las trabajadoras de villa: familia, educación y trabajo*. Buenos Aires, CENEP, Cuaderno Nro.46.
- GUZMAN, V. y TODARO, R. (1995), *La discriminación en el trabajo como tema de agenda*. Buenos Aires, ponencia presentada en el Taller sobre

- Mujer y Mercado de Trabajo en América Latina, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Buenos Aires, 27-28 Abril.
- LAGRAVE, R. (1993), "Una emancipación bajo tutela. Educación y Trabajo de las mujeres en el siglo XX", en Duby y Perrot (comp.) *Historia de las mujeres. El siglo XX, la nueva mujer*. Tomo 10. Madrid, Taurus: 81-116.
- LAURINNE FRENETTE, N. (1990), "El deseo al servicio del orden: la familia estatal", en Chejter, S. (comp.) *El sexo natural del Estado. Mujeres: alternativa para la década de los 90*. Montevideo, Altamira: 143-158.
- LATTES, A. y Mychaszula, S. (1994), *Género y características de los hogares en la Argentina*. Buenos Aires, Boletín del SIDEMA, Nro. 10, CENEP.
- LEFAUCHEUR, N. (1993), "Maternidad, familia, Estado", en Duby y Perrot (comp.) *Historia de las mujeres. El siglo XX, la nueva mujer*. Tomo 10. Madrid, Taurus: 59-79.
- LO VUOLO, R. y Barbeito, A. (1993), *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires, Ciepp/ Miño y Dávila editores.
- LO VUOLO, R. y Pautassi, L. (1995), *Indicadores de desarrollo humano*. Buenos Aires, mimeo. Trabajo realizado para la Comisión de Ecología y Desarrollo Humano del Senado de la Nación.
- MARSHALL, T. (1963), *Sociology at the Crossroads*. Londres, Heineman.
- MARSHALL, A. y Orlansky, D. (1995), "Las construcciones sociales influyen sobre las estadísticas del trabajo: resultados del censo de población de 1991", en Revista *Sociedad*:159-165. Buenos Aires.
- NORDLI HANSEN, M. (1995), *Sex Segregation and the Welfare State*. Oslo, Institut for Social Research, Report 95:2.
- NOVICK, S. (1993), *Mujer, Estado y políticas sociales*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Colección Política Argentina.
- PARKER, H. (comp.) (1993), *Citizen's Income and Woman*. Londres, BIRG Discussion Paper Nro. 2.
- PHILLIPS, A. (1991), "Citizenship and Feminist Theory", en Geoff, Andrews (comp.) *Citizenship*. Londres, Lawrence and Wishart.
- RECHINNI DE LATTES Z, y Mychaszula, S. (1991), "Heterogeneidad de la migración y la participación laboral femenina en una ciudad de tamaño intermedio", en *Estudios del trabajo*, Nro. 2. Buenos Aires, ASET, segundo trimestre: 51-78.
- ROLDAN, M. (1992), "La 'generización' del debate sobre procesos de trabajo y reestructuración industrial en los 90. ¿Hacia una nueva representación androcéntrica de las modalidades de acumulación contemporáneas?", en *Estudios del trabajo*, Nro 3, ASET. Buenos Aires, primer semestre: 85-124.

- SAUTU, R. (1991), "Oportunidades ocupacionales diferenciales por sexo en Argentina: 1970/1980", en *Estudios del trabajo*, Nro 1. Buenos Aires, ASET, primer semestre: 47-75.
- SEN, A. (1985), *Commodities and Capabilities*. Amsterdam y Nueva York, North Holland, Elsevier Science Publishers.
- SINEAU, M. (1993), "Las mujeres en la ciudad: derechos de las mujeres y democracia", en Duby y Perrot (comp.) *Historia de las mujeres. El siglo XX, la nueva mujer*. Tomo 10. Madrid, Taurus: 125-152.
- TIRAMONTI, G. (1995), "Incorporación y promoción de las mujeres en el circuito formal de educación nacional", en *Desarrollo económico*, IDES, Nro. 138. Buenos Aires, julio-setiembre: 255-274.
- TORRADO, S. (1990), "Población y desarrollo: metas sociales y libertades individuales. Reflexiones sobre el caso argentino", en Torrado, S. (comp.) *Política y población en la Argentina. Claves para el debate*. Buenos Aires, Ediciones de la Flor y Comisión de Minoridad del Senado de la Nación: 63-91.
- TORRADO, S. (1992), *Estratificación social, dinámica demográfica e informalización. La experiencia argentina*. Valencia, trabajo presentado en Jornadas sobre Demografía Urbana y Regional, 29-30 junio.
- WAINERMANN, C. (1995), "De Nairobi a Pekín. Las mujeres y el trabajo en la Argentina", en Revista *Sociedad*, Buenos Aires, abril: 149-158.
- WAINERMANN, C. y Giusti, A. (1994), "¿Crecimiento real o aparente? La fuerza de trabajo en la Argentina en la última década", *Desarrollo económico*, Nro. 135, vol. 34, Buenos Aires, Diciembre: 379-396.

Notas

1. Benería (1994) señala que en las ciencias sociales la temática de la mujer ha sido convalidada, en los últimos veinte años, como «conocimiento válido» y con entidad propia, siendo novedosa su incorporación en las «ciencias duras», especialmente en la disciplina económica.
2. Así, la dimensión «mujer» se incorpora como «cohorte» o «segmento» especial en los análisis del mercado de trabajo, distribución del ingreso, educación, salud.
3. Laurine-Frenette (1990: 145), señala que las condiciones que producen opresión en las mujeres han permanecido relativamente constantes en el curso de los siglos, aunque muchos aspectos de la vida de las mujeres han cambiado: «el feminismo es probablemente tan antiguo como la existencia de las mujeres, aunque sus formas, sus contenidos y modos de operar fueran poco conocidos».
4. Resulta difícil sistematizar las diversas líneas y corrientes del feminismo, debido a su amplitud y a las especificidades de sus reivindicaciones.

A modo de ejemplo, sólo destaco algunas de ellas, cuyos reclamos se vinculan con la problemática del presente trabajo.

5. Para una discusión del concepto de ciudadanía en relación con la propuesta del ingreso ciudadano, ver el artículo de presentación de Rubén Lo Vuolo.
6. Un análisis de la propuesta de ingreso ciudadano como política igualitaria se encuentra en el trabajo de Roberto Gargarella incluido en este volumen.
7. Considero que el ingreso ciudadano tampoco se opone a una de las corrientes del feminismo –la de la diferencia–, que sostiene que es necesario profundizar y reforzar las diferencias entre mujeres y hombres, ya que la falta de reconocimiento de dichas diferencias lleva a normativizar de una única forma las múltiples condiciones del género.
8. En términos de Sen (1985), las oportunidades de vida de las personas se refieren a su capacidad para desenvolverse (funcionar) dentro del sistema social que le toca vivir, es decir lo que una persona puede «hacer» [can do] o puede «ser» [can be].
9. Sigo el análisis desarrollado por Bock (1993).
10. A comienzos del siglo XX, el principio de igualdad jurídica entre ambos sexos no resulta una idea nueva en Occidente. Los primeros pasos jurídicos hacia el reconocimiento de derechos vienen de la Revolución Francesa. La Declaración Universal de los Derechos de Hombre (1948) no olvida mencionar la igualdad entre mujeres y hombres. Al redactarse la mayoría de las constituciones europeas, luego de la Segunda Guerra Mundial, deciden incorporar el principio de la igualdad entre sexos, en un lugar destacado de sus declaraciones. Por el contrario, la constitución de Estados Unidos, recién en 1990 incorporó este principio (Sineau, 1993).
11. Kathe Schimacher, feminista y sindicalista alemana, lo expresaba claramente en 1905 «...no hay trabajo más productivo que éste de la madre, que ella sola crea el valor de todos los valores, llamado ser humano...» (citado por Bock, 1993: 20).
12. El régimen de asignaciones familiares recién se efectivizó luego de la Segunda Guerra Mundial, y con fuertes cambios respecto de las propuestas feministas.
13. Respecto de esta temática, ver los trabajos contenidos en Duby y Perrot (1993), Fraser (1994) y Nordli Hansen (1995).
14. En el artículo de presentación de Rubén Lo Vuolo se establece una clasificación de los regímenes de Estado de Bienestar conforme a la metodología expuesta por Esping-Andersen (1990) .
15. Un *hogar* constituye una unidad estadística compleja de naturaleza social y económica, que refiere a una persona o grupo de personas que viven bajo un mismo techo de acuerdo con un régimen familiar (comparten los gastos de alimentación). Un hogar puede estar conformado por una familia (*hogar nuclear*) o varias (*hogar compuesto*); es *mono-parental* cuando está formado por un adulto solo con hijos/as. Se entiende por familia aquel vínculo que se origina en un proceso de reproducción o debido a lazos que han sido sancionados por la ley o por la costumbre. Una *familia biológica* es el grupo formado por la pareja y

sus hijos. La *familia principal* es la que corresponde al jefe de hogar. Las otras se denominan *secundarias*. La familia *extendida* o *ensamblada* comprende ambos tipos de familias. *Jefe de hogar* es la persona reconocida como tal por los demás miembros del hogar. En caso de falta de acuerdo entre los miembros acerca de quién es el jefe, se considera como tal a quien tiene la responsabilidad económica del mismo (Lattes y Mychaszula, 1994).

16. Este sector abarca aquellas actividades de baja productividad, generalmente sin regulación económica ni laboral, que se concentra en unidades productivas pequeñas, o en cuentapropistas, o trabajadores familiares no remunerados.
17. La movilización de las mujeres peronistas se canalizó por dos vías: la Fundación Eva Perón y la rama femenina del partido justicialista. En el caso de la primera, se manifestó preferencia por la atención integral en grandes establecimientos de internación, realizando incluso distribución directa de bienes. En el caso del partido, las unidades básicas (delegaciones barriales del partido peronista) desarrollaron paralelamente a la tarea política, tareas afines con las de amas de casa, como cursos de cocina, costura, etc. (Bianchi, 1993).
18. Así, la mujer sigue considerándose como un grupo social que merece tratamiento especial desde el poder político, vinculado fundamentalmente a la necesidad de proteger a la familia. La Dirección de la Mujer, creada en 1983, se ubicó en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social. En 1987 se transformó en Subsecretaría de la Mujer, y en 1991 en el actual Consejo Nacional de la Mujer, directamente dependiente de Presidencia de la Nación. También en el ámbito de la Presidencia, en 1993 se creó el Gabinete de Consejeras Presidenciales, conformado por nueve mujeres con rango de secretarías de Estado, con el objetivo de asesorar directamente al Presidente en materias relacionadas con la «promoción» de la mujer.
19. Para una visión de la situación de la mujer en Argentina, ver FLACSO (1994).
20. En Flacso (1995) puede consultarse un estudio comparativo de los derechos de las mujeres en América Latina. Como dato, vale mencionar que todos los Estados de la región han ratificado la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por Naciones Unidas en 1979. Los Estados parte se comprometen a consagrar en su legislación positiva el principio de igualdad de la mujer y del hombre y asegurar la realización práctica de este principio.
21. Sigo aquí el análisis realizado por Novick (1993: 69 a 72).
22. FLACSO (1994: 8 y 85 a 94). La promoción del derecho al sufragio femenino integraba el plan de gobierno del primer mandato peronista; así, el derecho a sufragio dejó de ser una cuestión de presión de diferentes grupos para pasar a ser una cuestión «oficial». Desde sus inicios, el peronismo se dirigió directamente al colectivo femenino, entre el cual logró alcanzar una gran capacidad de convocatoria, fundamentalmente a partir de la acción de Eva Perón. Cabe agregar que las claves del tra-

tamiento de la cuestión de género, en los años 40, fueron el carácter conflictivo del trabajo asalariado de las mujeres percibido como causal de crisis en la familia, y la preocupación por el descenso de la natalidad (Bianchi, 1993).

23. Es interesante revisar el debate parlamentario en torno a la sanción de esta ley (24.012/91). Se observan claramente dos posturas: por un lado, algunos/as diputados/as consideran una gran «conquista» la representación política de la mujer en un 30%, y, por otro lado, se agrupan los legisladores que consideran que el hecho de imponer un porcentaje de participación es discriminatorio ya que, en la práctica, la representación femenina se limitará a ese único piso.
24. En 1995 ingresó a la Cámara de Diputados de la Nación el proyecto de «Ley nacional de Salud Reproductiva» que se confeccionó en base a tres propuestas: 1) el proyecto de la diputada G. Fernandez Meijide, 2) el de la diputada C. Zuccardi, y 3) de la diputada E. Carca. Dicho proyecto de ley obliga al Poder Ejecutivo a asegurar programas de salud reproductiva para que todos los habitantes puedan ejercer, de manera libre, responsable e informada, sus derechos reproductivos, los cuales comprenden: la realización plena de la vida sexual, la libre opción de la maternidad/paternidad, y la planificación familiar voluntaria y responsable. Dicho proyecto de ley tiene trámite parlamentario (fue tratado por una de las comisiones del Congreso).
25. Vale como ejemplo un reciente fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (Fallo 89.001, Brizuela, A., La Plata, 12/XII/89) que trata del homicidio cometido por el autor a su esposa, luego de que ella abandonara el hogar –llevándose consigo al único hijo de ambos–, como resultado de haber acordado la separación por falta de sensaciones sexuales del marido y los malos tratos a los que la víctima decía hallarse sometida. La Corte Suprema provincial, basada en un recurso extraordinario de inaplicabilidad de la ley por una condena de prisión perpetua al autor de un homicidio calificado, determinó que «el abandono por la esposa del hogar conyugal, llevándose al hijo de ambos, causando al marido un daño material y espiritual, es una circunstancia que excusa la emoción violenta en el homicidio». Asimismo desestimó ambas causales de separación, señalando que el trastorno sexual del autor del delito no justifica el abandono, debiendo la mujer «acompañarlo espiritual y materialmente, contribuyendo con su presencia, comprensión y cuidado de esposa a que él superara la enfermedad...». Para la Corte, el abandono le causa al actor «un daño material (cuidado de la casa, atención de la cocina y limpieza, etc.) y espiritual (la soledad, el «desapoderamiento de su prole», más en este caso de su deficiente sexualidad y tardía fecundación). Lo coloca, en opinión del superior tribunal, «sorpresivamente en situación anormal de difícil superación». La Corte hace lugar al recurso extraordinario, dictamina la inaplicabilidad de la ley, y condena al actor como responsable del delito de homicidio calificado por el vínculo, cometido en estado de emoción violenta en concurso real con lesiones graves, y con pena de ocho años de prisión. La pena de primera instancia era cadena perpetua.
26. Los artículos 17, 81 y 172 de la ley de Contrato de Trabajo vigente reafirman el principio de no discriminación por razón de sexo en el

trabajo, coherente con los principios de ley en contra de la discriminación (Ley 23.592).

27. En los artículos de Alberto Barbeito y Rubén Lo Vuolo, incluidos en este volumen, pueden consultarse referencias a la nueva legislación en materia laboral. Un ejemplo notable es la ley 24.465/95, que trata de nuevas «modalidades promovidas de empleo». En su artículo tercero, incorpora nuevos contratos laborales dirigidos a «trabajadores mayores de 40 años, personas con discapacidad, mujeres y ex-combatientes de Malvinas». En primer lugar, se produce una clara discriminación al colocar a estos «grupos especiales» en modalidades contractuales precarias, con lo cual se los aparta del derecho a tener relaciones propias de los grupos «normales». En segundo lugar, queda claro que para los legisladores argentinos, la mujer se ubica como mano de obra «barata» capaz de aceptar condiciones de grupos desfavorecidos. Por supuesto que no es una deshonra tener las mismas condiciones laborales que dichos grupos: lo deshonroso es la discriminación de todos ellos.
28. La tasa global de fecundidad representa el número promedio de hijos/as que tiene una mujer durante su vida fértil. En Argentina se ubica en el número de tres hijos/as FLACSO (1994: 20).
29. En 1987 se sancionó la ley de divorcio y la patria potestad compartida, derogando de este modo el privilegio paterno respecto de los hijos/as.
30. Por ello, que los pobres tengan muchos hijos no es un indicador de que quieran tenerlos, sino de que tienen bloqueado el acceso a la salud reproductiva. Esto determina asimismo, el «fenómeno de la reproducción intergeneracional de la pobreza», por el cual los pobres tienen muchos hijos en períodos cortos, sin servicios de salud, todo lo cual determina que al hijo de un pobre le sea muy difícil emerger de la situación de pobreza (Torrado, 1992: 18).
31. Un hecho cada día mas frecuente en Argentina es la maternidad de adolescentes y de niñas, y por ejemplo en el caso del Gran Buenos Aires, el 3.5% del total de embarazos registrados en 1994 corresponden a niñas de trece años (Birgin, 1995).
32. Las mujeres y los hombres solos no tienen acceso, en general, a las políticas sociales de vivienda, para las que suele exigirse constancia de matrimonios o cohabitación.
33. En 1985 se dicta una norma (ley 23252) que establece el pago de la asignación familiar por familia numerosa para el estado de embarazo correspondiente al tercer hijo/a. En 1986, el Congreso Nacional sanciona el proyecto de ley Nro. 23373, por el cual a toda mujer embarazada y a toda madre de un menor de hasta cinco años de edad, que habite en el territorio nacional se la incorporaba al régimen de asignaciones familiares con idénticos derechos al de las trabajadoras en relación de dependencia. Para acogerse al beneficio sólo sería necesaria una constancia de cumplimiento de asistencia médica de instituciones públicas. Las prestaciones se efectivizarían en las oficinas de correo. Esta norma no llegó a aplicarse, ya que en el proceso legislativo fue vetada por el poder ejecutivo (Novick, 1993: 106 y 107).
34. Según datos de 1986, las mujeres constituían la casi totalidad de las docentes de nivel primario y preescolar (99,5%) a nivel medio se registra

el 66,3% y a nivel superior sólo el 47,3%. (FLACSO, 1994: 68). Es decir, la segmentación sexual de los recursos humanos en el interior del sistema educativo argentino se presenta con mayor amplitud en la base del sistema y es mucho menor en la cumbre.

35. Según la Encuesta Permanente de Hogares de 1989, cuando se empleaban por cuenta ajena, las mujeres urbanas adquirirían un 74% de lo que obtenían los hombres asalariados, un 69,5% cuando se ocupaban por cuenta propia, y un 53,8% cuando realizaban trabajos domésticos. Esta situación se mantiene si se examinan las ramas de la producción, y en los pocos casos en los que la mujer recibe más ingreso que los hombres, (agricultura y transporte) se debe a que no se trata de categorías comparables (FLACSO, 1994: 55). Respecto de la participación de mujeres en el sector informal de la economía, no se dispone de datos del peso de la economía informal, ya que existe una discusión metodológica con respecto a la consideración de las empleadas domésticas como asalariadas o no.
36. A modo de ejemplo, en una entrevista realizada en Buenos Aires (Capital Federal, 05-05-95), a una joven profesional, licenciada y master en administración de empresas, con experiencia profesional, que solicita empleo en empresas, esta mujer manifestó que «todas las pruebas en las empresas las aprobaba satisfactoriamente, el problema es cuando llegaba al aspecto personal, y al comprobar los seleccionadores de personal que estoy casada desde hace un año, sin hijos/as y con 29 años era la causal para que no me contrataran [...] Hasta llegué a mentir y decir que me había separado para ver si así me tomaban [...] Además comprobé que las ofertas de remuneración salarial diferían entre hombres y mujeres, ya que a un colega mío, de la misma edad y perfil idéntico (egresamos del mismo master) le ofrecían por el mismo cargo una remuneración mayor, y a mí el 70% de esa propuesta [...] la única explicación es que soy mujer [...] Ya llevo cinco meses en esta situación y perdí la cuenta de la cantidad de entrevistas que he pasado y todas fueron iguales [sic]». Tiramonti (1995) corrobora esta información señalando que las mujeres tienen escasa presencia en los contextos organizacionales de las empresas, tanto en áreas de producción como de servicios de primer nivel.
37. Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares, onda octubre 1994, las mujeres representaban el 31,2% de la población económicamente activa (PEA) urbana. Según la misma encuesta, en 1990 la participación femenina alcanzó el 36,2%. Las proporciones de participación varían de acuerdo a las provincias y ciudades (FLACSO, 1994: 38 y 39). No hay datos de la inserción de la mujer en PEA rural, ya que la EPH sólo se aplica en conglomerados urbanos.
38. Se la denomina así porque involucran tareas similares a las reproductivas. Serían las empleadas domésticas, las enfermeras y paramédicas, y las profesoras, maestras y secretarías.
39. Según Wainermann (1995), el trabajo femenino se concentra en el sector comercio (29,8% del total del empleo terciario) en educación, salud, bancos y financieras (se produjo un incremento de un 14% respecto a 1980). En puestos de administración pública el incremento fue de 5,6%, y en el servicio doméstico de 10,1%. A su vez, las mujeres se

- emplean menos como patrones y cuentapropistas que los varones y más como asalariadas y empleadas domésticas (FLACSO, 1994: 47).
40. A lo largo de la década 80-90, y hasta 1993, se registra un incremento de participación económica de las cónyuges y los hijos/as que contribuyeron al crecimiento de la población activa (Cortés, 1995).
 41. Wainermann (1995) señala que el incremento de mujeres en el mercado de trabajo durante la «década perdida 1980-1990/2», además de fundamentarse en la necesidad de un mayor ingreso, se realizó para evitar la pérdida de status social, y en muchas partes del país llevó a un incremento de desocupación y subocupación. De acuerdo a los últimos datos de mercado de trabajo en Argentina, se registra una tasa de desempleo abierto del 18,6% (EPH, onda julio 95) y la tasa de subocupación horaria alcanza el 11,3% (datos globales para hombres y mujeres). Pese a que el registro del desempleo femenino es deficiente, el mismo varía de acuerdo a los aglomerados urbanos. En 1992, la EPH registró en el Gran Buenos Aires la tasa de desempleo femenino más alta. Según la misma encuesta, el desempleo habría ascendido a 6,7%, siendo el 6,9% para mujeres y el 6,3% para hombres, concentrándose en la industria y el comercio. Respecto del subempleo, éste afecta más fuerte a las mujeres, manteniéndose más constante en todo el país que el desempleo. (FLACSO, 1994: 50).
 42. La tendencia histórica reflejaba una mayor preponderancia relativa de la tasa de desocupación femenina. La nueva situación mostraría que el deterioro del empleo es para ambos sexos, y por lo tanto, el aumento de la participación femenina no implica mayores puestos de trabajo para mujeres (Wainermann, 1995).
 43. Por diferentes vías, los siguientes trabajos llegan a conclusiones similares: Sautú (1991), Wainermann y Giusti (1994), Rechinni de Lattes y Mychaszula (1991), Marshall y Orlansky (1995).
 44. En un estudio comparativo referido a oportunidades ocupacionales entre 1970 y 1980 (Sautú, 1991) se concluyó que no todas las categorías de mujeres se encontraban sistemáticamente en desventaja respecto de los hombres. La educación secundaria actúa como nivelador de diferencias entre sexos, con una pequeña ventaja para las mujeres. Las diferencias favorables a hombres se observan si se comparan los niveles máximos de ocupación que se logran con educación media completa. La desventaja de las mujeres se hace más notoria si se toman las mujeres de muy baja ocupación (que se ocupan mayoritariamente en servicio doméstico).
 45. En el caso de las cuentapropistas, el tema del tiempo y de la distancia es clave, ya que la mujer no busca «el mejor lugar para instalarse, sino el que le queda más cerca (Gallart, Moreno y colab., 1992).
 46. Asumo que mi apreciación puede ser objetada, considerándola como una visión sesgada por «género», pero sostengo que la información empírica analizada permite fundamentar los argumentos aquí expuestos.
 47. El informe anual del Consejo Nacional de la Mujer (1994: 17) revaloriza el «sistema de géneros» y propone acciones y políticas desde este concepto, aunque luego se señalan únicamente políticas y programas «para mujeres».

48. En esta línea se ubican las «explicaciones» de algunos funcionarios del Poder Ejecutivo, que consideran que el fuerte aumento de la tasa de desocupación –ver trabajo de Rubén Lo Vuolo incluido en este volumen– es un resultado, entre otros, del incremento de la tasa de participación femenina y, que produce serios problemas sociales debido al «abandono de la mujer del hogar», el descuido de su familia, el fomento de los divorcios, la delincuencia y drogadicción de sus hijos (Argentina, interpelación ante la Cámara de Diputados de la Nación del 20 de Julio 1995 a los ministros de Economía y Trabajo). Como se ve, estos hombres liberales se preocupan poco por la liberación femenina.
49. Respecto del acceso a la justicia en acciones de defensa de derechos, las disparidades de género son considerables, ya que «es mucho mayor el número de varones que acuden a la justicia que el de las mujeres (...) Probablemente una de las razones es que las mujeres ni siquiera saben en muchos casos que tienen derecho a acudir a la justicia. Las mujeres recién ahora están tomando conciencia de la igualdad de derechos». Dra. María del Carmen Argibay, Asociación de Mujeres Juezas, Capital Federal. Ver Lo Vuolo y Pautassi (1995).
50. Ver el artículo de Philippe Van Parijs incluido en este volumen para una discusión de la ética y los modos de funcionamiento de estos dos modelos en comparación con el que propone el ingreso ciudadano.
51. Para una descripción de los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano, ver el artículo de presentación de Rubén Lo Vuolo.
52. Los menores recibirían también un ingreso menor, acorde con su edad y relación de dependencia familiar.
53. Es interesante notar que los organismos internacionales de asistencia técnica y crediticia fomentan esta práctica. En sus recomendaciones de política, señalan que toda política social debe contar con un componente específico dedicado a mujeres. Es decir, cualquier programa social debe definir su población objetivo, y dentro de ella debe destinar un componente especial para mujeres. Sin embargo, tal como lo señalan Guzmán y Todaro (1995), no hay igual preocupación por incorporar en la agenda de toma de decisiones de los poderes públicos la discriminación de la mujer en el trabajo.
54. Dentro de los diferentes grupos que trabajan la propuesta de ingreso ciudadano, quien más ha desarrollado las implicancias del ingreso ciudadano respecto de mujeres y niños/as, es precisamente el equipo de investigación «Woman» del CIRG en Londres, coordinado por Hermione Parker. Al respecto, ver el artículo de presentación de Rubén Lo Vuolo incluido en este volumen.
55. Para un análisis del funcionamiento del sistema integrado de impuestos e ingreso ciudadano, ver el trabajo de Alberto Barbeito incluido en este volumen.
56. En el artículo de presentación de Rubén Lo Vuolo se especifica el concepto de trampa de la pobreza y del desempleo.
57. El ejemplo de las prestaciones alimentarias en Argentina es claro en este sentido, o el caso del derecho a pensión del cónyuge en un matrimonio de hecho, para el caso del causante que se hallase separado y hubiese convivido en aparente matrimonio durante un período mínimo

de cinco años inmediatamente anterior al fallecimiento (Ley 23226/85). El trámite resulta engorroso y suele considerarse «vergonzante» probar el concubinato por medio de testigos, y en el peor de los casos, es difícil accionar contra la cónyuge del causante por el derecho a pensión. Con el ingreso ciudadano no sería necesario realizar ningún trámite, ya que éste opera de pleno derecho.

58. En Argentina, el «Proyecto Joven», el Programa «Micro» (Ministerio de Economía y Trabajo), el seguro desempleo utilizan los mecanismos de autofocalización, a partir de la solicitud por parte de los potenciales beneficiarios/as a las oficinas de los proyectos, o la inscripción de los desempleados/as en la red nacional de servicios de empleo.
59. Es decir, cada anciano/a recibiría un ingreso ciudadano, lo cual podría permitir contratar alguna persona para su atención, o no, pero siempre le otorga un mayor margen de elección a la mujer responsable. Asimismo se otorgaría un suplemento por maternidad. Las enfermedades prolongadas o la discapacidad recibiría también un suplemento.

Programas sociales dirigidos a mujeres en Argentina

En el marco de las acciones del *Consejo Nacional de la Mujer* se han implementado los siguientes programas nacionales:

- *Programa Nacional de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Área Educativa (PRIOM)*: creado en junio 1991, con participación del Consejo Nacional de la Mujer, el Ministerio de Educación y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). El objetivo es la "renovación educativa" de las mujeres para incorporarse a las nuevas exigencias del mundo laboral. Se incluyen proyectos especiales: a) apoyo técnico a ONGs que desarrollen acciones de educación para mujeres, b) realización de investigaciones sobre temas prioritarios. Son 20 las provincias del país que ejecutan el programa. Se incorporó al presupuesto del Ministerio de Educación en 1994.

- *Plan de igualdad de oportunidades para la mujer en el Empleo (PIOME)*: forma parte el Consejo Nacional de la Mujer y el Ministerio de Trabajo (Subsecretaría de Empleo y de Formación Profesional). Subprogramas: a) Servicios de Orientación Laboral para Mujeres (SOLAM), para "acompañar" a las mujeres en la búsqueda de empleo, b) Subprograma Viveros de

Empresa destinado a la puesta en marcha de microempresas, c) promoción a la inserción de mujeres en otros programas que se encuentre ejecutando el MTySS.

- *Programa de participación política*: su objetivo consiste en fortalecer la participación de la mujer a nivel nacional, provincial y municipal en los cargos electivos y la toma de decisiones políticas, y desarrollar proyectos de formación de mujeres dirigentes.

- *Programa de Igualdad Jurídica*: contempla la creación de ámbitos de participación conjunta de la Comisión Asesora de Mujeres Jurídicas, ONGs y especialistas, con la cooperación técnica de organismos internacionales para el estudio de propuestas legislativas que incorporen de manera efectiva los “nuevos” derechos de la mujer consagrados en la reforma de la Constitución Nacional.

- *Programa Mujer y Salud*: tiene como objetivo incorporar la perspectiva de género en el diseño y ejecución de las políticas de salud a nivel nacional, provincial y municipal. Las líneas de acción previstas son: capacitación, investigación, asistencia técnica, comunicación y difusión. A su vez, se realizan acciones de cooperación con Ministerio de Salud, del Interior.

- *Programa Calidad de Vida*: se plantea incorporar a las mujeres en la construcción de un modelo de desarrollo sostenible, con participación comunitaria de las mismas para sensibilizar y concientizar a toda la sociedad en la búsqueda de una mejor calidad de vida; propiciar formas organizativas para mujeres, asistencia a ONGs y grupos de mujeres que tengan como objetivo la solución de problemas de hábitat, salud ambiental, etc.

- *Programa de Desarrollo Económico*: implementa líneas de acción estratégicas para la concientización, participación y fomento de las mujeres en el desarrollo económico y social del país. Contempla la construcción de una Red Nacional de Mujeres Emprendedoras mediante un Registro Nacional de Mujeres Líderes, clasificadas de acuerdo a su “liderazgo” en la actividad productiva.

- *Programa de Documentación e Información*: se desarrolla en dos líneas: a) sub-red documental sobre Estado y Mujer, b) Desarrollo del Sistema Integrado Nacional de Información Mujer.
- *Programa de Fortalecimiento Institucional de las áreas Mujer de los Estados provinciales*: contempla la creación, fortalecimiento y desarrollo a nivel regional y nacional de las áreas Mujer de las administraciones provinciales, dotándolas con estructura, equipamiento, presupuesto y sede propia.
- *Programa de capacitación en género*: el objetivo general es contribuir a la integración de la problemática de género en la formulación de políticas públicas, por medio de acciones de capacitación.
- *Programa Estado y Mujer*: radicado en el ámbito de la Subsecretaría de la Función Pública y el INAP. Tiene por objetivo impulsar acciones positivas y eliminar prácticas discriminatorias contra la mujer: disposiciones legislativas como administrativas en la Administración Pública Nacional.

Fuente: Argentina. Consejo Nacional de la Mujer *Informe Anual*. Buenos Aires, 1994.

TERCERA PARTE

EL INGRESO CIUDADANO UNIVERSAL Y LOS REQUISITOS DE LOS PROYECTOS EMANCIPATORIOS

*Félix Ovejero Lucas**

Teorías matemáticas –sus modelos, para ser precisos– recientes confirman lo que la vida recuerda con frecuencia: una desatención o un gesto pueden arruinar o consumir un sueño, variaciones en el tercer decimal producen diferencias enormes en los resultados¹. La propuesta del “salario universal garantizado”, “ingreso básico”, o “ingreso ciudadano” (IC en lo sucesivo), en apariencia modesta, aspira a constituirse en una de esas intervenciones sencillas que, a descuido de sus actores, modifican el curso de la Historia, “como la abolición de la esclavitud o la introducción del sufragio universal” (Van Parijs, 1992a: 7).

En opinión de algunos de sus defensores (Van der Veen y Van Parijs: 1988), el IC abriría una vía directa al comunismo (sistema en el que se distribuye según el criterio “de cada cual según sus capacidades, a cada cual según sus necesidades”), sin el requisito del paso intermedio del socialismo (en el que se distribuye “a cada uno según su trabajo”). El socialismo, en la idea tradicional, cumpliría la misión de allanar el terreno al comunismo, de una manera doble: cambiando las motivaciones en un sentido altruista y asegurando una mayor abundancia. Para Van der Veen y Van Parijs, esas tareas dejarían ahora de estar necesariamente vinculadas con una sociedad comunista. Dicho de otro modo: desde su punto de vista, la propuesta va más allá de una simple recomendación redistributiva, en tanto establece un vínculo fuerte entre IC y la posibilidad de un cambio radical en la sociedad. La discusión de las páginas que siguen intenta valorar el alcance de esta conjetura a la luz de las experiencias de las tradiciones igualitarias. Conviene advertir que aun cuando las consideraciones se orientan en un sentido más amplio, habida cuen-

ta de que se refieren a los *proyectos emancipatorios* en general, buena parte de los juicios tendrán como referencia la discusión con respecto al comunismo, en tanto sirven para precisar una discusión inevitablemente genérica.

En ese sentido, el IC se mostraría capaz de salvar el escollo estratégico en el que han naufragado los movimientos emancipadores, a saber, *las tensiones entre los procesos y los proyectos*. En esa historia ha sido siempre el caso que las secuencias y acciones que se desencadenaban para acceder a los objetivos, alentaban mecanismos que conducían a frustrarlos. Circunstancia que, al fin, se ha traducido en cinismos o desalientos. Unos negaban la pertinencia de la acción compartida para cambiar la vida. Otros, a su modo, también amparados en un pesimismo epistémico que apelaba a razones de principio, a la complejidad de lo social, acababan por recomendar que, a falta de certidumbre, mejor reconciliarse con lo único cierto, lo existente².

Pero lo cierto es que cabe más que la resignación, como nos lo recuerdan, sin ir más lejos, los defensores neoliberales del mercado, quienes con sus políticas económicas intentan que la realidad se parezca a ese mundo posible –y escasamente plausible– que es el equilibrio general neoclásico, un mundo de producciones instantáneas, sin tiempo, incertidumbres, externalidades, progreso técnico o asimetrías informativas. Si hemos de conceder algún crédito racional a ese empecinamiento, que tantas consecuencias tiene sobre la vida de tantas personas, habrá que pensar que también hay lugar para aquilatar las dificultades de realización de los proyectos igualitarios, valorar las tensiones entre los procesos y los proyectos y juzgar su inevitabilidad. En la primera parte de este trabajo se explorará, sobre el trasfondo de la experiencia reciente de los movimientos emancipadores y, en general de los procesos de intervención social, la naturaleza de esas tensiones. El repaso permite reconocer cuatro tipos de criterios (normativos, teórico-materiales, prácticos y reproductivos) que son condición de posibilidad de cualquier proyecto sensato y que, hasta ahora, no han sido satisfechos por proyectos como los socialistas o comunistas. En la parte final se examinará la capacidad del IC para salvar las dificultades que desahuciaron otros proyectos; para ser más precisos y modestos: se repasarán algunos de los terrenos que habría que tener en cuenta a la hora de calibrar el IC desde los criterios aludidos.

1. Las enseñanzas de la Historia

No resultaría complicado escribir la historia del pensamiento socialista según las particulares relaciones entre los proyectos y los procesos. El socialismo utópico era caracterizado, y descalificado, porque los proyectos resultaban fantásticos y porque, además, se ignoraba la lucha de clases, el mecanismo social que permitía desembocar en la meta perseguida. Los conflictos en la segunda internacional se dieron entre quienes, con Bernstein, creían que “el movimiento lo era todo”, y quienes sostenían que el criterio último de valoración de las acciones era la aproximación a la meta final. La línea de demarcación entre la segunda y la tercera internacional, andando la Historia, separaría a quienes apostaban por una estrategia electoral y de reformas, en la creencia de que la llegada al óptimo social se ha de hacer desde una lenta aproximación, y quienes creían que el proyecto impone necesariamente una ruptura —en el proceso— con las instituciones, una discontinuidad con los mecanismos sociales capitalistas. La disputa doctrinal entre Trotsky y Stalin tenía que ver con la hipotética realización del “socialismo en un solo país”: el segundo se verá en la duda entre afirmar esa posibilidad y sostener que en un par de generaciones el comunismo sería una realidad, con el riesgo de que los protagonistas se desengañasen porque aquello no tenía nada que ver con sus sueños, o aplazar la realización indefinidamente, repetir que “todavía no hemos llegado al comunismo”, al precio de que la propia fatiga del proceso hiciera imposible el proyecto, pero, eso sí, con la seguridad de que, al menos, no se le pasaba la factura de un pago eternamente aplazado y renovable.

Más recientemente puede afirmarse que una parte no despreciable de las dificultades de los movimientos “verdes” tiene que ver con la complicada conciliación entre un proyecto social austero y respetuoso con las personas por venir, y una dinámica de inserción política, con unos procesos que requieren promesas, que imponen la realización de demandas sociales, la satisfacción de las necesidades sociales de los que tienen que actuar, los presentes miembros de las sociedades.

2. Los fracasos del socialismo

Hasta hace poco, hablar de *socialdemocracia* equivalía a referirse a un movimiento político en el que los procesos se habían separado de los proyectos. Mientras los comunistas justificaban los pasos desde la meta final, los socialdemócratas creían que la meta final era la “deducción lógica” (de nuevo, Bernstein) de los pasos. Precisamente por lo que afirmaba, el programa socialdemócrata subordinaba las metas a los tránsitos. Como quedó expresado con impecable economía en la mencionada proclama de Bernstein, la meta final era la simple estación de llegada de los cambios de rumbo circunstanciales decididos por el combate cotidiano. Lo cierto es que a fuerza de navegar sin norte, sin otro propósito que aproar según los vientos favorables, el proyecto quedaba disuelto en los procesos, y la sociedad “final” era la simple sentina en donde se acumulaban los muchos o pocos cambios determinados por las urgencias políticas del cada día. Pero las cosas no siempre fueron así. En rigor, habían sido exactamente al revés. Un breve repaso histórico ayudará a entender el sentido del cambio y proporcionará algunas enseñanzas más importantes y generales. La historia del proyecto socialdemócrata muestra, a través de sus dificultades, los criterios de valoración con los que aquilatar el IC.

- 1) En principio, siempre están los principios. De hecho, sólo estaban los principios. Las aceradas críticas del *Manifiesto comunista* a los socialistas utópicos, con sus “descripciones fantásticas de una ciencia social milagrera”, se ceñían, fundamentalmente, a su desatención de la lucha de clases, de las condiciones materiales para la constitución del sujeto social que debía protagonizar el proceso que desembocase en el escenario igualitario, a su despreocupación por la plausibilidad del proyecto, y a su ingenua “seguridad en que basta conocer un sistema para acatarlo como el plan más perfecto de la mejor de las sociedades posibles” (Marx, Engels, 1847: 105). En síntesis, no se precisaban los *mecanismos sociales* que vinculaban el presente con la meta perseguida, *faltaban especificaciones acerca de la plausibilidad del proyecto, acerca de su consistencia teórica, y se ignoraban los problemas motivacionales que asegurasen su reproducción estable* ³.

- 2) La socialdemocracia nace como un movimiento anticapitalista de base obrera. En su origen el propósito era acabar con el capitalismo e instaurar una sociedad igualitaria. El protagonista fundamental en ese empeño era la clase obrera. Esa centralidad derivaba de su particular ubicación en la relación entre acciones y metas: en un sentido muy elemental, el mismo proceso que hacía a los trabajadores víctimas del sistema los convertía en protagonistas de su modificación en la dirección del proyecto igualitario⁴. El desarrollo del capitalismo conllevaba dos dinámicas que afectaban al mecanismo social capaz de socavarlo: la socialización del proceso de producción y la creación de necesidades que el capitalismo era incapaz de satisfacer. Mientras la primera circunstancia creaba las *condiciones* para la acción colectiva, la segunda proporcionaba las metas para que esas condiciones se tradujeran en acción.

Para un ideario que *entendía el socialismo como una sociedad de la abundancia*, la estrategia era clara: se trataba de propiciar que las necesidades generadas por la propia dinámica capitalista se tradujeran en lucha de clases y, al fin, en la victoria del socialismo, única sociedad en condiciones de realizar las demandas que el capitalismo creaba pero no satisfacía. El modelo funcionaba siempre que se dieran condiciones de abundancia, siempre que el socialismo fuera capaz de mostrarse más productivo que el capitalismo y, además, siempre que no hubiera constricciones externas, escaseces, que pudieran estrangular un proyecto en el que se desembocaba precisamente bajo el *supuesto de unos individuos con necesidades insaciables*, necesidades que el desarrollo de las fuerzas productivas desbridaba.

Las dificultades del proyecto radicaban en los supuestos teóricos que lo cimentaban. La sociedad comunista era químicamente insensata. Resulta difícil asegurar la superior eficiencia dinámica⁵ del capitalismo, pero, por lo demás, no importa, porque lo que es innegable es que vivimos en un planeta con recursos limitados que fijan el escenario de posibilidades de las sociedades deseables, muy especialmente para aquellos idearios siquiera elementalmente igualitarios, esto es, respetuosos con los ciudadanos de otros países y con las generaciones futuras. En suma: el primer proyecto socialdemócrata, aunque disponía de ideario, de secuencias causales que vinculaban las acciones presentes con el pro-

yecto y proporcionaban un mecanismo reproductor de la sociedad pretendida (en la sociedad de la abundancia, cuando hay de todo para todos, no hay problemas de distribución y cabe pensar en la realización plena de los individuos) carecía, sin embargo, *de basamento teórico, era imposible porque ignoraba las constricciones materiales en las que se ha de mover cualquier sociedad* ⁶.

- 3) Con la inserción en el juego democrático, el escenario cambia y se produce el estrangulamiento esencial e inicial del proyecto, lo que se ha dado en llamar *dilema socialdemócrata* (Przeworski, 1985). En tanto la representación política, de intereses, se realizaba a partir no de las clases, sino de los individuos-votantes, los partidos, si querían acceder al poder, tenían que elaborar programas amplios, con perfiles imprecisos, y, con ello, perder su identidad y su ideario. El poder era el requisito para realizar el proyecto, pero el acceso al poder sólo era posible si el proyecto se desleía. Junto a ese mecanismo aparece otro de raíz económica que actúa en la misma dirección. Aun si los gobiernos socialdemócratas decidían adoptar reformas radicales⁷, los previsibles costos a corto y medio plazo (caída de la inversión privada, fatiga del necesario activismo político, readaptación del aparato productivo a nuevas estructuras de costos) se traducían en la desaparición de los apoyos electorales que habían permitido el acceso al poder. Los procesos, que se justificaban en la medida en que permitían acceder al proyecto, desencadenaban nuevos mecanismos que hacían imposible su realización. Fallaban, pues, los *procesos prácticos*, tanto en el *acceso* (en la inserción) como durante el *proceso* (mantenimiento)⁸.
- 4) Las tradiciones radicales, comunistas fundamentalmente pero también anarquistas que, por voluntad o por circunstancias no se enfrentan al dilema socialdemócrata, adoptando estrategias de ruptura con los escenarios institucionales, también se encontraron con problemas que tienen que ver con la armonía entre las metas y los procesos. Las dificultades son múltiples y muchas atañen a la naturaleza de la estación de llegada, a las condiciones de funcionamiento de sociedades como, por ejemplo, la comunista (determinación de mecanismos de asignación, de identificación de necesidades, función de sistema de precios, etc.)⁹. Pero, aun sol-

ventadas las dificultades relativas a la coherencia y fundamentación normativa del proyecto ha de ser posible que *el estado final sea susceptible de realización deliberada, es decir, que las acciones que pretenden conducir a él resulten compatibles con su estabilidad*. Del mismo modo que resulta imposible esforzarse por ser espontáneo o por dormirse, aun cuando la espontaneidad y el sueño sean estados posibles y estables (Elster, 1983)¹⁰, sucede lo propio con los intentos de forjar unos hombres nuevos, individuos altruistas, condición de posibilidad de la sociedad comunista, a fuerza de campos de reeducación, que obligan a las personas a comportarse según premios y castigos (Ovejero, 1989a, cap.1). Así, el poeta reclamaba indulgencia, porque “desgraciadamente, nosotros que queríamos preparar el camino para la amabilidad, / no pudimos ser amables”. Empero, la indulgencia no alcanza a disculpar el despropósito esencial del empeño.

- 5) Con bastantes licencias metodológicas y algunas históricas, se podría decir que la socialdemocracia bienestarista arranca del reconocimiento de la imposibilidad de resolver el dilema socialdemócrata. Si los objetivos resultaban inalcanzables, lo mejor era reajustarlos, reescribir como elección lo que, en buena medida, era destino¹¹. El horizonte programático que se adoptará será un singular utilitarismo que, sin asumir la cardinalidad, permite conciliar el criterio utilitarista de intervención práctica (*el máximo de utilidad social*) con un cierto igualitarismo¹². Ello requería la demostración de que una redistribución en favor de los desposeídos redundaba en beneficios para todos. Y esto era posible: una interpretación de izquierda de Keynes recordaba que la redistribución de la renta era la variable decisiva para actuar sobre la demanda efectiva, y así garantizar el crecimiento y el pleno empleo¹³. Se disponía, pues, *de un proyecto* (el crecimiento), *un mecanismo que apuntaba en su dirección* y, además, *resultaba compatible con los escenarios, con las restricciones teórico-materiales*¹⁴. Pero la sociedad del bienestar no carecía de dificultades en su reproducción. El par mercado-democracia, sobre el que se había edificado el Estado de Bienestar presentaba límites en cuanto a la posibilidad de modificar la estructura motivacional de los individuos en sentido solidario, modificación que era condición nece-

saría de la estabilidad de cualquier proyecto igualitario, incluido el propio Estado de Bienestar¹⁵.

En la moderna democracia, la actividad política aparece como una labor costosa, no como una actividad formadora, placentera o un lugar de autorealización. Por eso debe ser retribuida, realizada –producida– por profesionales que deben interferir lo menos posible (libertad negativa) a los ciudadanos¹⁶. En ese escenario competitivo, los políticos profesionales presentan ofertas –de una producción de bienes públicos que ellos no pagan– a unos votantes-consumidores que se limitan a manifestar sus preferencias sobre unos productos ya configurados. En ese escenario resulta natural que los individuos aparezcan, a la vez, demandando la satisfacción de sus necesidades, y poco dispuestos a participar en labores cooperativas¹⁷. Los ciudadanos sienten que tienen *derecho* al bienestar, perciben el Estado como coactivo y ajeno, se lamentan por tener que ayudar a otros que no producen y experimentan como humillación la percepción de rentas sin contrapartidas¹⁸. Difícilmente se puede pensar que ese conjunto de sentimientos y actitudes es cimiento estable de sociedad alguna. Desde otra perspectiva, ello equivale a reconocer que algún tipo de cambio motivacional en un sentido solidario es condición de posibilidad de un proyecto igualitario estable¹⁹. La única enseñanza cierta del supuesto fracaso de la socialdemocracia bienestarista es la necesidad de algún tipo de ruptura con los patrones de comportamientos propios de –y propiciados por– el mercado²⁰.

- 6) La discutible crisis del keynesianismo no implica necesariamente la crisis del proyecto bienestarista socialdemócrata. Este se podría sostener desde supuestos estrictamente normativos que, a contrapelo de la eficiencia, apostarían por la igualdad²¹. También cabe pensar en otra fundamentación de la intervención bienestarista, intervención que reposara asimismo en criterios utilitaristas, aunque alejada de rasgos igualitarios²². Exactamente eso es lo que se ha producido en los últimos años al amparo teórico de la abundante literatura dedicada a mostrar las ineficiencias, las fallas del mercado (Barr, 1992). Asimetrías informativas (azar moral, selección adversa), bienes públicos y externalidades constituyen circunstancias y escenarios en donde el mercado muestra sus limitaciones y que, desde criterios de eficiencia, justifi-

can la intervención de Estado. Intervenciones que, si bien de modo inmediato no son paretianamente óptimas²³, en tanto perjudicarán a alguien, a los hipotéticos beneficiarios de las externalidades o de las asimetrías informativas, sí son *socialmente neutras*: mientras en la intervención (macroeconómica) keynesiana, los beneficiarios inmediatos eran los asalariados, ahora la intervención no traza línea de demarcación entre ganadores y perdedores (inmediatos) que coincide con fronteras sociales.

Los individuos perjudicados o beneficiados no lo son en tanto miembros de una clase social. Que uno gane o (inmediatamente) pierda dependerá de las peculiaridades de los productos o de los mercados particulares²⁴. Desde la perspectiva que aquí interesa, ello equivale a reconocer que, si bien se satisfacen requisitos teóricos y movilizadores (casi todo el mundo está interesado en acabar con las ineficiencias), *la dimensión normativa última, el proyecto, queda completamente diluido. El objetivo resulta compatible con criterios normativos tan diferentes, excluye tan pocos idearios, que carece de todo poder discriminatorio, resulta inútil informativamente*²⁵.

- 7) Parece, en fin, que los proyectos políticos han de satisfacer cuatro criterios. *Normativos*, que muestren la corrección de los fundamentos éticos que regulan el proyecto. Ello exige algo más que la simple compatibilidad entre los principios que inspiran los idearios, y las normas y criterios que rigen y regulan las instituciones y los escenarios económicos. Los principios han de tener real potencial discriminatorio, esto es, han de ser capaces de excluir sociedades. La vaguedad o la laxitud los pueden hacer trivialmente satisfacibles. *Teóricos*, que aseguren su plausibilidad material, que muestren que el proyecto es compatible con lo que conocemos, con los datos y con el conocimiento teórico disponible. No resultaría de recibo un proyecto social que requiera un consumo energético más allá de las reservas del planeta, una capacidad inferencial por parte de sus miembros superior a la del cerebro humano, o un consumo inferior al que necesitan los humanos para su reproducción, ni tampoco una sociedad que para su funcionamiento exija que se violen leyes de la física o la biología²⁶. *Prácticos*, que garanticen que el proyecto resulta alcanzable, por su armonía con las razones

que llevarían a actuar a los protagonistas de los procesos – sin exigir heroicidades en nombre de las generaciones futuras– y por su accesibilidad desde la propia secuencia de acercamiento. *Reproductivos*, que aseguren su estabilidad, porque –como sucede con el egoísmo y el capitalismo– funcionen al unísono las fuerzas que mueven a los agentes, sus motivaciones con las que garantizan la reproducción social.

En lo que sigue, realizaré una evaluación de la correspondencia entre la propuesta del IC y los anteriores criterios que deben satisfacer los proyectos políticos, en general, y los emancipatorios muy especialmente. Esto es, la evaluación de cuatro tesis: a) el IC está justificado desde los principios que inspiran los proyectos emancipatorios; b) el IC resulta realizable materialmente y es compatible teóricamente con dichos proyectos; c) el IC proporciona secuencias de intervención social en la misma dirección que la secuencia causal que desemboca en estos proyectos; d) los sistemas motivacionales que propicia el IC se muestran armónicos para garantizar la reproducción social. Dada la discusión propuesta por Van der Veen y Van Parijs (1988), tendré especial preferencia por discutir estas tesis en relación con el proyecto emancipatorio del ideal comunista. La evaluación precisa de cada una de esas tesis no es tarea sencilla, entre otras cosas porque compromete investigaciones de muy diferente naturaleza, incluidas las empíricas. Aquí únicamente se expondrán algunas notas que perfilan los escenarios de evaluación.

3. La corrección normativa²⁷

Desde el punto de vista de sus cimientos morales, el IC anda bien pertrechado. Está en condiciones de encontrar argumentos en –y, en lo que tiene de intuitivamente satisfactorio, ayudar a fundamentar y proporcionar coherencia y potencial informativo a– las diversas tradiciones de filosofía política en las que el ideal igualitario ha encontrado avales²⁸: resulta acorde con la distribución según criterios elementales del ideario *comunista* (“de cada uno según sus posibilidades, a cada uno según sus necesidades”); realiza en buena medida los principios del *liberalismo igualitario*, en tanto el IC no depende para su distribución de ningún azar natural (talento, fuerza, familia, etc.) y cada individuo decide

qué hacer con él –es responsabilidad suya– según su particular idea de cómo vivir; y, también, recoge cierta sensibilidad *comunista*, habida cuenta de que el IC se recibe por el simple hecho de ser miembro de la sociedad.

Pero la compatibilidad no basta para asegurar la corrección normativa. La compatibilidad con diversas fundamentaciones puede ser indicación de escaso contenido informativo²⁹. Un principio moral es también un criterio de criba de las acciones tolerables, y su potencial se mide por lo que deja pasar (Sen, 1979)³⁰. Así, por ejemplo, si imponemos como requisito necesario de la sociedad moralmente aceptable la ausencia de toda desigualdad que tenga que ver con circunstancias (biológicas, históricas o sociales) de las que el sujeto no es responsable, estamos en condiciones de excluir –de calificar como inaceptables– sociedades feudales, y también capitalistas. La duda es si algo parecido sucede con el IC, si, además de la compatibilidad, el IC tiene capacidad discriminatoria. Resulta poco interesante un principio que no excluye escenarios morales diferentes, que está de acuerdo –trivial y vacuamente– con cualquier situación o acción³¹.

En principio, la compatibilidad del IC con las herencias igualitarias no reposa en la vaciedad, en que esté trivialmente de acuerdo con cualquier estado de cosas. El IC tiene capacidad discriminatoria y se muestra incompatible con mundos posibles defendidos por los críticos del igualitarismo radical³², en los que no hay lugar para entregas de rentas sin contraprestación. No todas las igualdades son compatibles con el IC. La igualdad que retiene el IC es la igualdad de oportunidades, esto es, la igual oportunidad de escoger entre posibilidades; igualdad de oportunidades que, por una parte, es más que la simple igualdad, que la simple posibilidad de hacer, pero que no equivale a una igualdad de resultados que no deja margen a la responsabilidad individual³³. [Otra cosa es que esa igualdad se quede en la igualdad de medios para conseguir, sin alcanzar a la igualdad las probabilidades de éxito, que exige acabar con las desigualdades relacionadas con azares biológicos (talentos naturales diferentes) o sociales (orígenes familiares)].

En ese sentido, la duda radica en hasta dónde llega su grado de tolerancia o, dicho de otro modo, qué grado de vinculación hay entre el IC y proyectos emancipatorios e igualitarios, como es el caso del comunismo. Obviamente, esa vinculación depende de la idea de comunismo que se maneje. La caracterización a través de procedimientos fundamentalmente distributivos tanto del

IC como del comunismo –sin apelar, por ejemplo, a la alienación o a la relación entre ética y política, entre moral privada y pública– tiene el peligro de hacer que aquella vinculación sea fuerte, necesaria, pero por tautológica, porque se establece por definición. Por ejemplo, Van der Veen y Van Parijs (1988) son muy mezquinos en su idea de comunismo: para ellos, el mercado no queda excluido y no se requieren motivaciones altruistas. Desde ahí, la compatibilidad del IC con el comunismo está garantizada, (de hecho, lo dicho hasta aquí se podría sostener de cualquier distribución de bienes propia del Estado de Bienestar).

Otra cosa es que la propia idea de comunismo, por su pobreza, tenga poco poder discriminatorio. En principio, cualquier precisión mayor aumenta el riesgo de incompatibilidad. Pero no es necesariamente verdad que el IC se encontraría con mayores dificultades para asegurarse la compatibilidad con una deseable –si se quiere evitar una (falaz) vinculación tautológica– caracterización más estricta de la sociedad comunista. Es más, el IC parece implicar algunos requerimientos que tienen que ver con razonables rasgos de una sociedad comunista y que, sin embargo, descalifican a la sociedad capitalista, requerimientos que afectan al mercado y a la disposición motivacional. Pues es el caso que a pesar de lo sostenido por Van der Veen y Van Parijs (1988), hay cierta incompatibilidad entre el IC y el mercado. Toda distribución que no tenga que ver con una relación de intercambio salario por trabajo supone violencia con el mercado, tanto desde el punto de vista trivialmente distributivo³⁴, como desde el punto de vista de las pautas de comportamiento, en tanto se modifica el mecanismo motivacional habitual³⁵: al abrirse la posibilidad de vivir sin trabajar³⁶, las razones que llevan a trabajar empiezan a ser otras, distintas de las que mueven al mercado de trabajo en las sociedades capitalistas³⁷.

En suma, la corrección normativa resulta suficiente. Se trata, únicamente, de que IC y proyectos emancipatorios (como el comunismo) se muestren compatibles, de que no se prohíban mutuamente, no de que sean lo mismo. Incluso parece admisible y deseable una idea de comunismo más estricta que matizase el compromiso con el mercado e incluyese aspectos motivacionales. Van der Veen y Van Parijs, que no quieren comprometerse con tales aspectos, optan por una estrategia austera que asegura “la transición directa al comunismo”. Pero no cabe ignorar el “truco” de esa solución ni el riesgo de la irrelevancia. En todo caso, es pertinente destacar que el IC se muestra acorde con una idea más

estricta del comunismo. Y ello no por pintar un paraíso y sustituir una “solución” por definición por otra que describiese una sociedad angelical, sino porque esos requisitos motivacionales son condición de posibilidad del propio IC. En caso contrario, la puesta en práctica de éste se enfrentaría a las mismas dificultades que han hecho naufragar el proyecto bienestarista clásico, dificultades propias de ese “ir a la contra” del escenario, el mercado, en el que se despliega.

4. Criterio teórico-material

Cualquier proyecto social ha de ser posible. En un sentido muy elemental, ello significa que no debe estar en contradicción con –prohibido por– nuestro conocimiento teórico o empírico³⁸. De otro modo ha de resultar compatible con las constricciones en las que se desenvuelve la vida humana. Esas constricciones corresponden, por una parte, a los escenarios no susceptibles de modificación –o no modificables en una escala temporal relevante–, como pueden ser los recursos naturales, el clima o el soporte biológico, y por otra parte, a los escenarios sociales, desigualmente manipulables. Es claro que ninguna sociedad aislada podrá consumir de modo sistemático más de lo que produce, mientras, contrariamente, no resulta obligado el respeto a los marcos institucionales (propiedad privada) y a los mecanismos de asignación propios del mercado (inversión según expectativas de beneficio).

El reconocimiento de que vivimos en un planeta con recursos limitados es un argumento en favor de proyectos sociales de inspiración radical, pero también de su revisión. La sensibilidad igualitaria muestra una particular pertinencia a poco que se repara en que todos somos habitantes de una compartida –para utilizar la magnífica imagen de Boulding (1966)– “nave espacial llamada Tierra” y que con nuestras decisiones acerca de cómo vivir nosotros estamos decidiendo también cómo habrán de vivir –y quienes serán– las futuras generaciones. Por otra parte, una vez que se abandona la hipótesis de la abundancia, se impone revisar un ideario comunista que se había sustentado en la presunción de que habría de todo para todos y en el supuesto antropológico –acorde con el *homo economicus*– de individuos insaciables y no particularmente generosos³⁹.

Las otras constricciones, aunque no más importantes, sí son de mayor interés al examinar la plausibilidad del IC. En un sentido muy elemental, parece evidente que se exige cierto grado de desarrollo de las fuerzas productivas, cierto nivel de recursos para la extensión del IC⁴⁰. Por supuesto, los recursos –las constricciones– económicos no están dados de una vez para la eternidad. Son susceptibles de modificación en dispar grado, y en buena medida ello depende de la voluntad política que afecta tanto a las condiciones institucionales en las que se mueven los agentes (sindicatos, competencia externa, flexibilidad de la jornada de trabajo, etc.) como a la aceptación de los propios mecanismos de actuación de éstos⁴¹. En todo caso, cabe distinguir entre diferentes escalas temporales⁴² referidas a las consecuencias de introducir el IC. Así lo han hecho implícitamente los defensores del IC, cuando, además del argumento relacionado con la aproximación a la sociedad comunista, han apelado a sus inmediatos efectos bienestaristas (lucha contra el paro y la desintegración).

De modo que evaluar la plausibilidad teórica del IC equivale a examinar el alcance –la compatibilidad con el conocimiento disponible– de la tesis: “El IC es una medida que mejora la vida de la gente de un modo inmediato e introduce cambios que apuntan en la dirección de los proyectos emancipatorios”. En un primer momento, el IC ayudaría a combatir el desempleo y proporcionaría mejores condiciones de vida y, más tarde, contribuiría a cambiar radicalmente la sociedad. Las dimensiones dinámicas, las secuencias causales que vincularían la medida con la senda emancipadora, son diversas⁴³; pero ahora interesan únicamente las consecuencias que tienen que ver con la realizabilidad de la medida y con las condiciones de posibilidad (desarrollo de la productividad, cambios en los objetivos a maximizar) de la sociedad pretendida.

Tiene razón Elster (1988) cuando recuerda las dificultades para anticipar las consecuencias (dinámicas) de cualquier medida social o económica⁴⁴. Las secuencias causales de un cambio se multiplican en mil direcciones, y aun dentro de una misma secuencia, los efectos resultan difíciles de anticipar. Un simple cambio salarial (o de productividad) afecta de modo desigual a diferentes líneas de producción, según su particular relación capital/trabajo, y, en la medida en que unos bienes son mercancías que sirven para producir otras, el efecto final resulta de imposible previsión. Incluso la propia teoría económica proporciona resultados sólidos en favor de la imposibilidad de saber “qué pasará”

(y que, en general, no hablan precisamente bien del mercado como mecanismo de asignación)⁴⁵. En suma, apenas se puede decir nada acerca de la plausibilidad –en el sentido mencionado, como compatibilidad con el conocimiento disponible– de la introducción del IC cuando se piensa sobre un horizonte temporal dilatado. Pero, para lo que ahora interesa, calibrar la supuesta imposibilidad es suficiente: *no parece estar prohibido por el conocimiento disponible*.

Algo más se puede intentar decir sobre los efectos de la introducción de IC en un plazo inmediato. Los resultados de una intervención política tienen que ver con el modo en que afecta a las estructuras y a las motivaciones. Las consecuencias de una variación en los ingresos (como la que supone el IC) no dependerá únicamente –contra lo que sostienen los economistas neoclásicos– de cómo valoren los individuos su ocio en relación con su trabajo, sino también –y más fundamentalmente– de constricciones institucionales como la duración de la jornada de trabajo. En los actuales mercados de trabajo (jornadas rígidas, etc.), los trabajadores no deciden cuántas horas trabajar y cuántas dedicar al ocio, sino si trabajar o no, siempre que exista un salario real suficiente. Por encima de ese salario, si tienen ocasión se pondrán a trabajar. Si disminuye el salario real, habrá disgusto pero no cambiará –porque hay que vivir– la disposición a trabajar, mientras no se alcance ese salario mínimo⁴⁶. Por su parte, para los empresarios, siempre que el salario no supere ciertos niveles, lo que realmente les decide a emplear gente es la posibilidad de vender, la existencia de demanda efectiva⁴⁷. Las consecuencias de esa circunstancia son conocidas⁴⁸: en tales escenarios el nivel de salarios importa bastante poco a la hora de acabar con el desempleo; lo primero e importante es vender lo que se produce.

Así las cosas, la introducción de IC podría tener consecuencias favorables al aumento del empleo (los efectos bienestarristas inmediatos –contra la pobreza, etc.– son obvios). Por una parte, en tanto las personas tendrían asegurada su subsistencia, su decisión de trabajar –como sucede con las horas extras– podría estar relacionada con la preferencia por el ocio y las horas de trabajo deseadas. En ese sentido, el IC propiciaría cierto funcionamiento del mercado neoclásico, siempre que la introducción de IC *se acompañara de medidas orientadas a permitir jornadas flexibles*. Se trataría, por así decir, de retener las ventajas del mercado en buen funcionamiento, sin que ello se amparase en la precariedad. Por otro lado, los efectos inmediatamente redistribu-

butivos, aunados a la mayor propensión al consumo de segmentos de la población menos poderosos, se traducirían previsiblemente en aumentos de la demanda efectiva⁴⁹.

Lo anterior no abandona el terreno de las conjeturas. En todo caso, lo que sí se puede afirmar con cierta seguridad es la necesidad de que el IC se inserte dentro de un conjunto de medidas⁵⁰, en particular, en una recomposición del mercado de trabajo que, sin operar sobre el trasfondo del chantaje, asegurada la subsistencia por el IC, permitiera una incorporación según preferencias y planes de vida. El cambio en las estructuras tendría otras consecuencias mediatas: cambios en las motivaciones, en las razones que llevan a trabajar, y, no se puede ignorar, la definitiva desaparición del proceso de trabajo como escenario de socialización de los trabajadores, como lugar de reconocimiento de la existencia de intereses y poderes compartidos, de la consciencia de clase, para decirlo a la antigua⁵¹. Las consecuencias de estas modificaciones en la senda del comunismo no son sencillas de valorar, pero, en todo caso, están más allá de la viabilidad teórica.

5. Criterio práctico: las acciones⁵²

No basta con mostrar que hay, al menos, una posible secuencia que relaciona el IC con la vereda de los proyectos emancipadores⁵³. Tampoco basta con mostrar que el IC “aproxima” dichos proyectos⁵⁴. Además, se necesita que esa secuencia, cuyo primer eslabón es el IC, se active y que, una vez en marcha el IC, la secuencia se desencadene⁵⁵. Por un lado, la obtención del IC, depende de que resulte interesante para algún propósito (acabar con el desempleo o con ciertas patologías sociales), como sucedía con la redistribución que justificaba al Estado de Bienestar, y de que exista alguien —un sujeto social— con la suficiente fuerza e interés en ese objetivo, o, más llana y específicamente, interesado en —que se beneficie de— la generalización del IC, y fortalecido como actor social por la propia medida. Los dos requisitos se cumplen. El primero ha sido discutido en el punto anterior⁵⁶. El examen de la satisfacción del segundo, el viejo asunto del sujeto social protagonista de la acción, no es tarea sencilla. No equivale, estrictamente, a determinar quiénes “quedarían mejor”, asunto ya de por sí peliagudo que exigiría examinar los complejos procesos de redistribución desencadenados por la aplicación del IC

y que no son independientes de decisiones específicas (acerca, por ejemplo, de cómo se financia el IC). Por lo demás, lo que realmente importa no es tanto “quién se beneficia” como “quién cree que se beneficia”. En esa relación,⁵⁷ desde luego están los desposeídos, los que dependen de rentas no regulares, y también, de un modo especial, los trabajadores que pueden conseguir algo así como los efectos del sindicalismo (un umbral de seguridad) sin necesidad de sindicatos⁵⁸. En todo caso, además, se requiere que los interesados por el IC se vean fortalecidos como actores por la propia medida⁵⁹.

Por otro lado, el hecho de que una vez en marcha el IC –compatible teóricamente con el proyecto emancipador– se ponga, a su vez, en marcha el camino hacia dicho proyecto, depende de las consecuencias del IC sobre los procesos de intervención social. Consecuencias que, también ahora, tienen que ver con las estructuras de interacción, con las oportunidades o constricciones, y con las motivaciones, preferencias o deseos⁶⁰. Cualquier medida que garantice un tipo de renta con independencia del trabajo, proporciona un mayor de autonomía a los individuos y los deja en mejores condiciones para defender cualquier proyecto. Apenas resulta necesario recordar que en este caso la medida beneficia sistemáticamente a –y refuerza las causas de– aquellos que están en favor de proyectos igualitarios, que son, precisamente, aquellos que están en peores condiciones de negociación. Aún más, en cierto sentido el IC refuerza de un modo bastante natural aquellas causas que tienen que ver con lo que es el fundamento de la reproducción de la propia situación: la distribución no dependiente del aporte, y lo hace de un modo que apunta a un interesante cambio motivacional en el que coinciden y se refuerzan condiciones de racionalidad y psicología⁶¹.

Cierto es que los cambios en las motivaciones son complicados de evaluar. En todo caso si, como sostienen Van der Veen y Van Parijs, es el caso que la extensión del IC supondrá la desaparición de trabajos más embrutecedores⁶², cabe pensar en una mayor autonomía en la formación de los deseos, y eso acostumbra a ir en el camino de una sociedad en la que los individuos forman sus preferencias en diálogo con los demás lo que conlleva abandonar el horizonte del interés propio⁶³. Hay razones, pues, para pensar que la introducción de IC arrastra un cambio motivacional en buena armonía con el horizonte de proyectos emancipadores, incluso del comunista⁶⁴. De un proyecto que, eso sí,

parece obligado a pensarse con más exigencias que las de Van Parijs.

6. Criterio reproductivo: la estabilidad

El mercado no carece de problemas en su funcionamiento⁶⁵. Pero no hay duda alguna de su excepcional estabilidad reproductiva en lo que atañe a la armonía entre las condiciones que garantizan el funcionamiento del sistema con las razones que mueven a los actores sociales. Se trata de un mecanismo social capaz de hacer bueno el viejo sueño hegeliano de una sociedad en la que coinciden lo que es, lo que debe ser y lo que puede ser. Cuando los individuos se dejan llevar por sus pulsiones egoístas (naturaleza), desencadenan procesos sociales con resultados deseables, la coordinación de las actividades sociales. Ese dejarse llevar, que no significa conducta impuesta, es, a la vez, conducta inevitable, en tanto constituye la única estrategia que garantiza la supervivencia en la competencia del mercado. Desde otra perspectiva, lo anterior equivale a reconocer la existencia de un mecanismo social en donde el estado final está en la dirección que apuntan los estados intermedios y que, además, se amparan y alimentan unas actitudes disposicionales que refuerzan el mecanismo social. En ese sentido, el mercado se presenta como un característico escenario en donde los procesos intermedios acercan al estado que se juzga deseable y éste, a su vez, refuerza un aparato motivacional que es el que produce el acercamiento a él. *La estabilidad reproductiva es una carretera de doble vía.*

En la primera parte de este trabajo también se vieron algunos escenarios inestables en el sentido especificado: aquel socialismo que quería preparar la amabilidad sin ser amable, y el Estado de Bienestar que, a la vez, propiciaba el reclamo, la crítica y era estigma de las ayudas sociales⁶⁶. Es muy posible que tales proyectos igualitarios tengan cimientos morales más decorosos que el capitalismo⁶⁷. Pero de bien poco sirve el consuelo si se trata de sueños imposibles por inestables (entre otras razones porque la misma inestabilidad puede ser fuente de insatisfacciones, sea por sí misma, sea por las intervenciones penalizadoras a las que obliga).

En particular, ¿qué sucede con el IC y el comunismo? Vale la pena recuperar parte de lo visto hasta aquí. En la versión de Van

der Veen y Van Parijs no hay problemas. El comunismo no exige modificación alguna en las motivaciones, y el IC no requiere rupturas con el mercado. No hay problemas mientras no se salga del maravilloso mundo de las definiciones. Sin embargo, cuando se quiere explorar la plausibilidad empírica, las cosas se complican. Para evitar encallar en dificultades parecidas a las que han hecho naufragar al Estado del Bienestar, el IC debía ir acompañado de unos cambios motivacionales, cambios que resultaban –también ahora– perfectamente compatibles con una razonable idea de comunismo⁶⁸. La duda aparecía a la hora de asegurar la compatibilidad con el mercado. De modo que *la propia aplicación estable del IC exigiría un cambio motivacional acorde con la idea de comunismo*.

También se han visto razones para pensar que el mecanismo ha de funcionar en la dirección opuesta: desde la propia idea de comunismo y acorde con la inspiración de IC. Este se justifica, si no desde el proyecto, porque conduce al comunismo, cuando menos como condición (mínima) de posibilidad de elección autónoma de la propia vida. Por supuesto es razonable pensar que el comunismo necesita algo más: requiere unas condiciones para una correcta formación de los propios proyectos de vida. A esto se alude algunas veces como condiciones epistémicas o formación autónoma de los juicios⁶⁹. De una forma u otra, entre esas condiciones es obligado, al menos, incluir la ausencia de alienación (va de suyo en la autonomía), el abandono del horizonte del interés (va de suyo en la idea de argumentación impersonal). Una sociedad comunista, en la más elemental de sus formulaciones, no puede excluir la formación pública, discursiva, afectiva –si se quiere– de las preferencias, en ese escenario donde los individuos constituyen sus planes de vida y donde conforman, sin negociar, sus identidades. Y eso es exactamente lo opuesto de unos sujetos que negocian, no sus inmodificables identidades⁷⁰, sino sus intereses. Pero, obviamente, para que se puedan formar correctamente los planes de vida es requisito que se puedan formar, que se den las condiciones materiales que es, precisamente, lo que quiere el IC. *La otra vía también está abierta*.

No es sencillo –ni se hará aquí– precisar una idea más exigente de comunismo o de otro proyecto emancipatorio. Por supuesto, siempre se pueden ir añadiendo rasgos hasta reescribir el paraíso. Pero ello no lo hará una idea consistente o plausible⁷¹. En todo caso, en las presentes notas sólo se pretende sugerir: a) que hay consistencia entre los propios requerimientos del IC y

una idea más fuerte de comunismo; b) que la propia aplicación del IC exige los cambios motivacionales en la dirección del comunismo; c) que la conveniencia de una idea más fuerte del comunismo y del IC, que incluya motivaciones, responde a la necesidad de asegurar la propia estabilidad del proyecto y del proceso (y, de paso, confirmar que el IC es algo más que una simple –e inestable– medida bienestarista).

7. Para concluir

Hora es de recoger algunos de los argumentos dispersos en las páginas anteriores. Sin contar con todos y sin ahondar en los que ahora se enumeran, bueno será sistematizar algunos juicios acerca del IC como transición directa hacia proyectos emancipadores.

- 1) La indignación también requiere sus razones. Cualquier proyecto de modificación de una situación exige contestar a la elemental pregunta de por qué. La respuesta empieza por una condena de cómo andan las cosas y exige, inmediatamente, un punto de vista, un criterio normativo desde el que se valora, también, la posibilidad de que las cosas sean de otro modo. Pero eso sólo es el principio. La respuesta anterior, la posibilidad de otro escenario en donde se satisfacen los principios, arrastra la siguiente pregunta de la secuencia: ¿cómo se llega? Las preguntas elementales se cierran con una última que recoge el bien conocido temor de que los sueños se frustren precisamente cuando se realizan: ¿será estable? Analíticamente, en todos los proyectos de modificación se pueden reconocer las mismas cuatro dimensiones, las mismas cuatro preguntas. Lo demás es fantasía. Recordar esta circunstancia es el primer mérito de la discusión en torno del IC.
- 2) El segundo: la propuesta del IC supone poner en un correcto orden las prioridades. Lo primero es la meta fundamental según criterios normativos. Lo demás es instrumental, y se justifica en la medida en que aproxima y resulta compatible con los proyectos. Por más archisabidas que sean estas consideraciones y por más elemental que sea esa estructura de prelación, lo cierto es que resulta pertinente su recorda-

torio en tradiciones que hicieron cuestión de honor de las nacionalizaciones, el derrumbe del mercado o el protagonismo de la clase obrera, olvidando la condición instrumental –respecto del proyecto emancipatorio– de tales asuntos⁷². Por ejemplo, algunos defensores del IC nos han ayudado a no descuidar, una vez más, lo evidente: que lo primero era el comunismo, una sociedad en donde los individuos tuvieran asegurada la posibilidad de regular sus propias vidas de un modo plenamente soberano; que el IC se justificaba en la medida en que se colocaba en una vereda que desembocaba en el proyecto; y que, en todo caso, cualquier otra propuesta intermedia, acerca de la intervención del Estado o del mercado, se juzgaba por su compatibilidad con el IC, esto es, cobraba su sentido porque permitía una mejor garantía del IC y, a través de él, de la sociedad querida.

Esa estructura de fondo enmarca impecablemente las discusiones acerca de las transiciones políticas normativamente orientadas y, con independencia de la factibilidad de implementar el IC, proporciona un terreno firme para cimentar cualquier proyecto radical racionalmente basamentado.

- 3) El IC se justificaría porque conduce a un ideal emancipatorio o por sí mismo, porque mitiga las patologías sociales, como medida bienestarista. Reconocer esta doble fundamentación no supone rectificar lo dicho en el punto anterior. El error de las tradiciones socialdemócratas no radicaba en introducir reformas que mejoraban la vida de la gente sino en hacer de la necesidad virtud, y reescribir tales reformas como camino a parte alguna, en vincular fraudulentamente las dos vías de justificación.
- 4) En la propia justificación de IC habría otro modo de contemplar las cosas: arrancar desde la condena moral de lo existente y examinar si el IC nos aleja de donde estamos; o ,de otro modo: ¿nos lleva el IC más allá del capitalismo? La condena –si se quiere algo más que delirio o visceralidad– siempre requiere de un punto de vista y, en ese sentido, al menos la simple posibilidad de un mundo en donde no se dé lo que parece mal. De otro modo, si lo que se juzga condenable no puede ser distinto de como es, el lamento no tiene otra virtud que la literaria o emocional. Empero, la justificación del IC desde la simple condena moral no equivale a la justificación desde un proyecto: tiene menos compromisos informativos. Para la primera basta con mostrar la posibilidad de que

la sociedad pueda persistir sin aquello que se quiere reparar, la existencia de cierto(s) escenario(s) en donde la patología no aparezca. Para lo segundo hay que precisar la relación con un escenario específico entre los muchos mundos posibles.

- 5) Existe el peligro de vincular tautológicamente el IC y el ideal del comunismo a través de una caracterización estrictamente distributiva. En ese sentido, la idea de “vía directa” pierde casi todo su vigor y resulta irrelevante el problema de si el socialismo como período de transición es necesario o no.
- 6) Cuando se quiere evitar esa falaz vinculación, se hace necesario especificar las secuencias que permiten desembocar en una sociedad donde sean realizables los ideales emancipatorios. Eso tiene que ver, inmediatamente, con procesos de intervención política, y se han visto algunas razones para pensar que ello exige rupturas con el mercado y la introducción de modificaciones en las patrones de comportamiento.
- 7) Lo anterior, las razones de transición del IC hacia sociedades que cumplan con los ideales emancipatorios y, también, la propia estabilidad del IC, la garantía de que no fracasará en las dificultades que han hecho encallar al bienestarismo, invitan a no despachar “las transiciones”. En ese caso, el orden se invierte y la pregunta no es si el IC requiere del socialismo (o algo parecido), sino si la propia posibilidad del IC no requiere del socialismo (o algo parecido).

Referencias bibliográficas

- ANISI, D. (1988), *Trabajar sin red*. Madrid, Alianza.
- ARNESON, R. (1993), “Equality”, en Goodin, R. y Petit, Ph. (comps.), *A Companion to Comporary Political Philosophy*. Oxford, Blackwell.
- ARONSON, E. (1988), *El animal social*. Madrid, Alianza.
- BARR, N. (1992), “Economic Theory and the Welfare State”, *Journal of Economic Theory*.
- BOULDING, K.(1966): “The Economics of the Coming Spaceship Earth”, en Jarret H. (ed.), *Environmental Quality in a Growing Economy*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- CARRASCO, C., ALABART, A., ARAGAY, J. y OVEJERO, F. (1991), *El trabajo doméstico y la reproducción social*. Madrid, Instituto de la Mujer.

- CHAN, J. y MILLER, D. (1991), "Elster on Self-realization in Politics", *Ethics* 102.
- DOMENECH, T. (1989), *De la ética a la política*. Barcelona, Crítica.
- DOMENECH, T. (1993), "...y fraternidad", *Isegoría*, 7.
- DOMENECH, T. (1994), *Los desiderata metodológicos de las teorías normativas*. Barcelona, Departamento de Metodología de las Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona.
- ELSTER, J. (1983), *Sour Grapes*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ELSTER, J. (1987), "The Possibility of Rational Politics". *Archives Européennes de Sociologie*.
- ELSTER, J. (1988), "Comentario sobre Van der Veen y Van Parijs", *Zona Abierta*, 46-47.
- GORZ, A. (1986), "The Socialism of Tomorrow". *Telos* 69.
- HARRIS, D. (1987), *Justifying State Welfare*. Londres, B. Blacwell.
- HARROD, R. (1939), "An Essay in Dinamic Theory", *Economic Journal*.
- KOLM, S-K. (1977), *La Transition Socialiste*. París, Cerf.
- LANCASTER, K. (1958), "The Economic Theory of Second Best", *Review of Economic Studies*.
- LIPPINCOTT, B. (comp.) (1956), *On the Economic Theory of Socialism*. Mineapolis, University of Minesota Press.
- LUCKÁS, G. (1921), *Historia y conciencia de clase*. México, Grijabo, 1969.
- MARX, K. y ENGELS, F. (1847), *El manifiesto comunista*. Madrid, Ayuso, 1974.
- MILLER, D. (1990), *Market, State and Comunity*. Oxford, Oxford University Press.
- NOVE, A y NUTI, D. (1972), *Socialism Economics*. Londres, Penguin.
- OFFE, C. (1992), "A Non-Productivist Design for Social Policies", en Van Parijs (comp.) *Arguing for Basic Income*. Londres, Verso.
- ONEILL, J. (1993), *Ecology, Policy and Politics*. Londres, Routledge.
- OVEJERO, F. (1989a), *Intereses de todos, acciones de cada uno*. Madrid, Siglo XXI.
- OVEJERO, F. (1989b), "Notas sobre diez años de marxismo analítico". *Arbor*, 526.
- OVEJERO, F. (1994a), *Economía, ética y mercado*. Barcelona, Icaria/Fuhem.
- OVEJERO, F. (1994b), *La químera fértil*. Barcelona, Icaria.
- OVEJERO, F. (1994c), *Las morales de la democracia*. Barcelona, Departamento de Metodología de las Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona.

- OVEJERO, F. (1995), "La izquierda posmoderna norteamericana". Claves, 45.
- PASSET, R. (1993), "Sur les voies du partage". Le Monde Diplomatique.
- PHILLIPS, D. (1993), *Looking Backward. A Critical Appraisal of Communitarian Thought*. Princeton, Princeton University Press.
- PRZEWORSKI, A. (1985), *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- QUINE, W. (1953), *From Logical Point of View*. Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- ROEMER, J. (1994), *Un futuro para el socialismo*. Barcelona, Crítica.
- SCHOTTER, A. (1990), *Free Market Economics*. Londres, B. Blakwell.
- SCHUSTER, H-G, (1984), *Deterministic Chaos*. Weinheim Verlag.
- SEN, A. (1979), "Informational analysis of moral principles", en Harrinson (comp.), *Rational Action*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SEN, A. (1992), *Inequality Reexamined*. Oxford, Oxford University Press.
- SRAFFA, P. (1966), *Producción de mercancías por medio de mercancías*. Barcelona, Oikos-Tau.
- TAYLOR-GOOPY, P. (1985), *Public Opinion, Ideology and State Welfare*. Londres, Roudledge.
- VAN PARIJS, P. (1992a), *Arguing for Basic Income*. Londres, Verso.
- VAN DER VEEN, R. y VAN PARIJS, P. (1988), "Una vía capitalista al comunismo". *Zona Abierta* 46-47.

Notas

- *. Las notas que siguen se han beneficiado de discusiones con Cristina Carrasco, Francisco Ramos y Daniel Raventos, buenos amigos preocupados en el ingreso ciudadano universal, interesados, al fin, en los quehaceres emancipatorios. Seguramente son suyos las mejores sugerencias que en ellas pueda encontrar el lector. El resto es cosa mía.
1. La sabiduría de siempre, tantas veces explorada por sensibilidades literarias atentas a las dignidades de las derrotas («ciego a las culpas, el destino puede ser implacable con las mínimas distracciones», Jorge Luis Borges) ha encontrado las herramientas para su precisión formal en años recientes. Para un repaso de los desarrollos matemáticos y de los sistemas reales en donde se produce la circunstancia mencionada, ver Schuster (1984). Aunque lo cierto es que las formulaciones más tempranas del «caos determinista» tienen ya un siglo, de la mano de Poincaré.
 2. Es el tono de las intervenciones de Elster (1987, 1988). Para una crítica parcial de este redescubrimiento de la ingeniería social fragmentaria popperiana, ver Ovejero (1989b).

3. Dificultades de esta naturaleza son las que han hecho naufragar tradiciones emancipatorias poco atentas a los problemas de fundamentación de idearios, confiadas en una naturaleza humana que mostraría lo mejor de sí misma una vez liberada de las bridas sociales (Ovejero, 1989a, epílogo).
4. La idea de un proceso en el que el curso de la Historia se convierte en el curso deseable, merced a un sujeto que es el protagonista de la materia histórica y que, a la vez, tiene capacidad de dotarse de fines, tuvo también su versión radical en el Lukács de *Historia y conciencia de clase* (1921). Que aquel trasfondo de *lógicidad histórica* –para decirlo con sabor hegeliano– permeara hasta el marxismo más voluntarista es buena muestra de cómo andaban las cosas.
5. La comparación de eficiencias entre sistemas económicos –amparados en distintos criterios normativos– no es sencilla ni se puede reducir –como hacen, por ejemplo, Van der Veen y Van Parijs (1988)– a comparar los distintos objetivos de los que invierten (maximización de beneficio, productividad, etc.): si algo ha mostrado la teoría económica es que una cosa es lo que se quiere y otra lo que resulta. Tampoco es sencillo hablar de eficiencias dinámicas, por la propia insuficiencia de la teoría económica disponible. Pero lo que resulta inasible es “la eficiencia estática”. En buena parte de la discusión en torno al IC –y en otras protagonizadas por el marxismo analítico– se contraponen las eficiencias dinámicas a las estáticas. Lo cierto es que en esas polémicas se está incurriendo en la falacia de la abstracción, en la reificación de las categorías analíticas. La “estática” es simplemente una técnica de aproximación, que arranca de las dificultades para introducir la dimensión temporal en los modelos económicos convencionales. Se puede hablar de análisis estático o estático-comparativo, pero no de “capitalismo estático” y de su presunta eficiencia. Vuelvo sobre este tema en la nota 42.
6. La imagen quimérica del capitalismo de mano invisible se encontraría en situación parecida a este modelo de inserción socialista (criterio reproductivo: la estabilidad). Las dificultades proceden, también aquí, de la plausibilidad teórica. Los requisitos de su funcionamiento son altamente implausibles, en un doble sentido, en tanto resulta sencillamente imposible un mercado que funcione (ausencia de externalidades, ausencia de asimetrías informativas, bienes públicos, incertidumbres, etc.) y en tanto su proceso de reproducción choca con las constricciones ecológicas (amén de factores dinámicos, simplemente el progreso técnico supone variaciones en las condiciones de estabilidad y equilibrio, incertidumbres y problemas propios de bienes públicos). Ver Schotter (1990) y Ovejero (1994a).
7. La inflexible secuencia (aumentos salariales-aumento de costos-disminución de la competencia externa-caída de inversión) que estrangulaba las experiencias chilena, portuguesa y del Programa Común Francés. Inflexible siempre que se respetasen las estructuras de decisión de los mecanismos de coordinación del capitalismo: asignación privada según expectativas (Kolm, 1977).
8. En el presente, los partidos verdes se encuentran con una situación parecida sino más complicada. Es lo que en otro lugar se ha llamado “di-

lema ecologista”: las razones que fundamentan su ideario, a saber, que no puede haber de todo para todos (incluyendo las futuras generaciones) se llevan mal con unos procesos de motivación y movilización que exigen promesas. En ese escenario resulta difícil conciliar la idea de libertad –como satisfacción de cualquier tipo de deseos– con la imagen de una sociedad austera (Ovejero, 1989a, cap. 3). En ese sentido resultan sugestivos los intentos de recuperar una antropología aristotélica a la hora de pensar los idearios ecologistas (O'Neill, 1993).

9. La exploración en teoría económica acerca de la posibilidad de socialismo, ha vivido varias etapas. Una primera etapa –que tiene, a su vez, varias fases–, marcada por los problemas de determinación de precios y de los equilibrios con independencia (o no) de los mercados (Lippincott, 1956). Una segunda etapa orientada hacia los problemas de crecimiento y hacia la ejecución de los planes (Nove y Nuti, 1972). No sería exagerado decir que en el presente estamos asistiendo –como resultado de la propia renovación en filosofía moral y en economía– a una nueva fase del debate, marcado por la exploración de los fundamentos normativos y las diferentes ideas de mercado. Como ejemplos, Miller (1990) y Roemer (1994).
10. De todos modos, no debe confundirse el hecho de que determinados estados sean productos laterales de otras acciones, productos que no pueden ser alcanzados cuando se persiguen directamente, con el hecho de que no se pueden alcanzar de ningún modo por el simple hecho de que se persiguen. Cabe distinguir entre casos en los que: a) tener la intención directa impide invariablemente que el deseo se satisfaga; b) tener la intención es indiferente a la realización (dar en la diana para un inexperto tirador de dardos); c) el objetivo se puede conseguir, pero dando un rodeo (Chan y Miller, 1991).
11. Se trata de conocidos mecanismos de la psicología social (disonancias cognitivas, *wishfull thinking*) (Aronson, 1988). De todos modos, resulta complicada la no infrecuente aplicación de tales procesos de formación de las creencias a sujetos colectivos con voluntad de racionalidad, como es el caso de los partidos políticos, en donde hay lugar para una intersubjetividad controlada.
12. Por supuesto, la sociademocracia no se reconoció utilitarista. El núcleo de la defensa del bienestarismo es el keynesianismo que a continuación se reconstruye. Pero lo cierto es que desde el punto de vista de la fundamentación normativa, la argumentación socialdemócrata cuadra impecablemente con el utilitarismo, con un utilitarismo cardinalista, eso sí. El utilitarismo reconoce su axioma básico (“la maximización de la utilidad social”) con la igualdad al asumir que existe una utilidad marginal decreciente. En tanto los pobres pueden obtener mayor utilidad de los bienes que los ricos, puesto que éstos ya están cerca de sus niveles de satisfacción o saturación, la redistribución resultaría recomendable. Pero todo ello exige una imposible comparación interpersonal de utilidad.
13. El núcleo argumental último (más Kalecki que Keynes) tenía que ver con la distinta disposición hacia el consumo de trabajadores y capitalistas. La mayor parte de las rentas salariales se dedican al consumo, mientras que los beneficios, en tanto las necesidades básicas están satisfechas,

se ahorran. De modo que, a través de aumentos en el consumo, una redistribución en favor de los salarios estimulará la demanda efectiva (mientras que en el capitalismo –donde son unos los que ahorran y otros los que invierten– los aumentos en el ahorro no tienen por qué traducirse en aumentos de la inversión).

14. Habida cuenta de que la otra variable que actuaba sobre la demanda efectiva, el gasto público, controlada directamente por los gobiernos, podía orientarse a paliar los costos de funcionamiento del capitalismo: produciendo los bienes públicos que el mercado no proporciona, asumiendo los elevados costos de los llamados riesgos civilizatorios, actuando como instrumento de regulación anticíclico, ayudando a aliviar las tensiones sociales, etc.
15. Para encuestas que muestran que el Estado de Bienestar no parece favorecer las actitudes solidarias o comunitarias, ver Taylor-Gooby (1985).
16. De hecho, la actividad política presenta bastantes de los rasgos de los bienes relacionales: producción conjunta, el tiempo con único input retributivo. Ver Ovejero (1994a y 1994c).
17. La opinión conservadora recurrió a diversas líneas de argumentación contra el Estado de Bienestar, –a demasiadas– y ya se sabe que muchas razones débiles no proporcionan ninguna sólida (e invitan a la desconfianza). Las dificultades del Estado del Bienestar no tenían que ver con los fundamentos del keynesianismo, como se quiso presentar por parte del pensamiento conservador. La mejor prueba: pocos gobiernos más keynesianos que el de Reagan. Lo que sí se dio fue un cambio en el destino de los gastos públicos, desde la asistencia social hacia el gasto militar, y una batalla retórica contra el keynesianismo que, en realidad, era contra el Estado de Bienestar y, más en particular, en favor de lo que se describía como un retorno a la responsabilidad de cada uno a la hora de solventar sus problemas, y un implícito pacto social (la sociedad de los dos tercios) que dejaba fuera del juego social a una parte de la población.
18. Esta conjunción de circunstancias es la que ha captado con inteligencia el comunitarismo en su dimensión crítica: la inestabilidad de una sociedad en donde los individuos se relacionan contractualmente, reclamando derechos, necesitando de la idea misma de justicia, y exigiendo contrapartidas para sus entregas. Que ello tenga que ver necesariamente con “falta de cimiento moral” es ya más discutible. Que en otro tiempo las cosas fueran mejor es sencillamente falso (Phillips, 1993).
19. De ahí la pertinencia de los intentos de fundamentar con argumentos comunitaristas al Estado de Bienestar. Intentos que arrancan destacando la ajenidad respecto de la sociedad implícita en la idea de “derechos a”, derechos que sólo se invocan cuando se asume que los lazos solidarios no funcionan (Harris, 1987).
20. Sin que, por otra parte, se exijan comportamientos supererogatorios. Una teoría normativa –y, por implicación, un proyecto político– ha de proporcionar razones a los individuos. Razones por las que deben adoptarla, en el doble sentido, porque ven recogidas sus aspiraciones y porque les persuada.
21. Pero ésa es una estrategia de corto vuelo. De corto vuelo teórico, ob-

viamente, pero también de corto vuelo normativo, en tanto se podría aducir que, a medio plazo, los pobres de la desigualdad que acompaña a la eficiencia están mejor que los iguales de la igualdad ineficiente (aunque también hay supuestos implícitos –y arriesgados– en esta hipotética comparación: que la percepción de la desigualdad no genera, por sí misma desutilidad; que “el medio plazo” justifique la existencia de generaciones –o períodos en la vida de los individuos: una teoría de la identidad personal poco plausible– para las que la situación sea peor, etc.).

22. Se trataría de un utilitarismo ordinalista. Abandonada la posibilidad de cualquier comparación interpersonal de utilidades, sólo quedaría la posibilidad de maximizar la utilidad global, entendida como sinónimo de eficiencia.
23. La condición paretiana exigiría que nadie quede peor que antes de la intervención y que alguien esté mejor.
24. En algún sentido, los empresarios y los trabajadores de una industria contaminante se benefician de los costos –pagados por todos, trasladados a la sociedad– irrealmente bajos de su producción.
25. Otra cosa es que por lo dicho, por la neutralidad social, este bienestarismo suponga la ruptura final con lo que pudiera quedar de partidos de clase y la consiguiente pérdida de toda eficacia movilizadora. Pérdida que, por lo demás, no resulta preocupante en tanto el diluido proyecto ha quedado desprovisto de contornos igualitarios. En cierto modo, constituye una solución a lo que se ha llamado dilema socialdemócrata: desaparece la tensión entre proyectos y procesos (acciones).
26. Obviamente el trazo entre la compatibilidad con el conocimiento teórico y la compatibilidad con el conocimiento empírico tiene bastante de convencional. La compatibilidad con los recursos limitados es, desde otro punto de vista, la compatibilidad con las leyes de la termodinámica. Sin embargo, sí que vale la pena destacar la doble dimensión: la compatibilidad con las leyes –naturales o sociales–, con las constricciones-marco y con los datos, con los valores de las variables de estado. Por ejemplo, cabría contemplar un cambio en los datos –descubrimiento de nuevos recursos energéticos para seguir con el ejemplo– sin que cambien las leyes de conservación. Para el trasfondo epistémico de esta diferencia (Ovejero, 1994b).

EL INGRESO CIUDADANO COMO POLÍTICA IGUALITARIA

Roberto Gargarella

1. Introducción

En este escrito voy a examinar críticamente algunos aspectos de la propuesta formulada, entre otros, por autores como Philippe Van Parijs, y Robert Van Der Veen, acerca de la propuesta conocida como “ingreso básico” o “ingreso ciudadano”. Mi principal interés es el de analizar esta propuesta como política igualitaria.

Según la propuesta en cuestión, cada miembro de la sociedad recibiría ingresos de modo incondicional (esto es, sin tener en cuenta su trabajo actual o pasado, sus necesidades, etc.), que serían suficientes para cubrir las necesidades básicas de cada uno de ellos¹. Sus principales proponentes fundamentan la política de ingreso básico, al menos, en los siguientes presupuestos.

En primer lugar, se sostiene que en la actualidad se verifica una situación de desempleo estructural prolongado², que implica que una parte (creciente) de la ciudadanía se encuentra sin una ocupación fija, y sin perspectivas razonables de incorporarse al sistema laboral de modo más o menos permanente. Mientras tanto, se consolida un “desequilibrio persistente de beneficios” en favor de los que cuentan con un empleo (Van der Veen y Van Parijs, 1987a y 1987b). En este presupuesto importa reconocer, entonces, la profundidad y permanencia del fenómeno del desempleo, que alguna vez se pudo asumir (simplemente) como un “desequilibrio transitorio”. Otro presupuesto de quienes defienden la noción de “ingreso básico” sería que actualmente se cuenta con un marco económico de “relativa abundancia” (al menos, en la mayoría de las sociedades capitalistas desarrolladas). Esto

quiere decir que hoy existen suficientes recursos económicos como para sufragar las necesidades básicas de la totalidad de la población.

Frente a una situación como la mencionada, la política de ingreso básico aparecería destinada a resolver las peores consecuencias de la presente crisis estructural, y permitiría (de acuerdo con una de las posibles interpretaciones de esta política) una superación del capitalismo, orientada hacia una sociedad sensiblemente más igualitaria³. De acuerdo con esta opinión, actualmente muchas sociedades se encontrarían en condiciones de llegar a una sociedad en donde “las necesidades de todos estén satisfechas”, sin la necesidad de “una etapa previa” de acumulación socialista, como la que era prevista en los escritos de Marx, como paso ineludible hacia una sociedad plenamente igualitaria⁴. Ahora bien, propuestas como las mencionadas generan también una diversidad de interrogantes que conviene plantear. Por ejemplo, ¿puede decirse que la propuesta del ingreso básico satisface nuestras intuiciones igualitarias? ¿Cuáles son sus beneficios posibles? ¿Cuáles sus desventajas? ¿Constituye la mejor alternativa posible frente a las inequidades propias del actual sistema capitalista? En lo que sigue, voy a intentar dar respuesta a estos interrogantes.

2. Criterios de justicia institucional

Un examen como el aquí pretendido (el carácter igualitario o no de la propuesta del ingreso básico) requiere de ciertas clarificaciones respecto de cuándo se considera que una cierta posición es igualitaria y cuándo no. Sin embargo, es obvio, no existen concepciones indiscutibles sobre esta materia. Por ello lo que voy a hacer es seleccionar algunos criterios de justicia institucional muy básicos (criterios sobre los que, al menos, parecen existir coincidencias entre diversas visiones de filosofía política contemporánea) y analizar la forma en que el modelo de los ingresos básicos responde frente a ellos. Conviene aclarar, además, que en lo que sigue voy a asimilar las ideas de “sistema institucional justo” y “sistema institucional igualitario”, porque considero que una institución es justa cuando trata a sus miembros igualitariamente, esto es, con igual consideración y respeto⁵.

A continuación, entonces, voy a pasar al análisis de distintos criterios de justicia institucional. Entre ellos, consideraré: 1) la forma en que el ingreso ciudadano trata a las llamadas “arbitrariedades morales”; 2) el modo en que distingue la responsabilidad individual de la mera suerte, su relación con las ideas de explotación; 3) el tratamiento que le da a las situaciones de desventaja “más urgentes” y la forma en que trata de resolver el problema de la “alienación”.

1) Arbitrariedades morales

Una consideración muy habitual en la filosofía política contemporánea, es que un sistema institucional justo no debe dar cabida a las llamadas “arbitrariedades morales”. Por “arbitrariedades morales” se entiende todas aquellas circunstancias que benefician o perjudican a los individuos, pero de las cuales éstos no son responsables. Tales circunstancias, puede decirse, resultan un mero producto de la “lotería natural” (Rawls, 1971). Por ejemplo, una persona puede verse condenada toda la vida (o buena parte de ella) a luchar para salir de la situación de pobreza en la que nació; o puede verse relegado en la selección de un trabajo, debido a las discapacidades que lo afectan; o puede ser objeto de discriminaciones, debido a su sexo o raza; o puede obtener mayores beneficios que otros, sólo por el hecho de haber nacido con mayores talentos que los demás. Para Rawls, típicamente “la distribución natural [de recursos, talentos, etc.] no es justa ni injusta. Lo que es justo o injusto es el modo en que las distintas instituciones procesan tales hechos” (Rawls, 1979: 102)⁶. Ahora bien, ¿cómo se sitúa frente a criterios de este tipo una propuesta como la del ingreso básico? Más específicamente, la política del ingreso básico ¿reconoce o niega la presencia de tales “arbitrariedades morales”? Y, en todo caso, ¿de qué modo lo hace?

En primer lugar, cabe decir que la política del ingreso ciudadano se aplica de un modo “ciego”, independientemente de las ventajas que unos puedan tener sobre otros. En cuanto a la distribución del ingreso básico, nadie va a beneficiarse por haber nacido con mayor capacidad que otros para insertarse en la actividad productiva; ni va a verse perjudicado por haber nacido con menos talentos que otros. En principio, entonces, la política aplicada en materia de ingresos básicos, al otorgar incondicionalmen-

te el beneficio a todos, parece responder adecuadamente a principios igualitarios como el de tratar a todos con igual consideración y respeto. Esto representa un mérito importante de la iniciativa en cuestión, y la distingue radicalmente, a la vez, de las situaciones que son más comunes en la actualidad, en donde tales ventajas o desventajas “naturales” adquieren un indebido peso en el “castigo” o “premio” social que se otorga a diferentes individuos.

Respecto de los estándares actuales, la propuesta del ingreso ciudadano se presenta con otras ventajas adicionales, por ejemplo al representar un medio de apoyo especial a sectores tradicionalmente desfavorecidos. Para hacer referencia a un caso concreto, se podría decir que el ingreso ciudadano puede constituir un avance importante en cuestiones como la de la igualdad de género, al dotar a la mujer de mayor capacidad de negociación, y hacer que el hombre pueda aceptar trabajos part-time, que le dejen tiempo para compartir con su mujer el trabajo hogareño. Por estas consideraciones, la propuesta en cuestión parece ser particularmente aceptable, respecto del principio “rawlsiano” de “mirar a la sociedad desde el punto de vista de los más desaventajados”. Así, y en una primera aproximación a este punto –de qué modo se sitúa la propuesta del ingreso básico frente a las llamadas “arbitrariedades morales”– la balanza parece inclinarse favorablemente a su aplicación.

2) *Desigualdades en favor de los menos afortunados*

Lo dicho hasta aquí, de todos modos, merece sujetarse a algunas reservas significativas. Antes que nada, cabe decir que los ingresos básicos sólo satisfacen de un modo parcial el citado objetivo de no tomar como relevantes datos que son, más bien, “arbitrarios”. Si bien es cierto que el ingreso ciudadano puede reducir algunas de las más graves desigualdades existentes, también permite la persistencia de situaciones difíciles de justificar. Por ejemplo, frente a hechos como el de que una persona nazca dentro de una familia rica, dentro de un ambiente cultural estimulante, dotado de talentos especialmente valorados en la sociedad, el igualitarismo tiende a sostener que “nadie merece una mayor capacidad natural ni tampoco un lugar inicial más favorable en la sociedad”⁷.

En particular, de acuerdo con Rawls, un sistema institucional justo “no ha de establecer y asegurar las perspectivas más atractivas de los mejor situados, a menos que el hacerlo sea en beneficio de aquellos menos afortunados”. Según este criterio, las instituciones justas deben ocuparse de que “aquellos que han sido favorecidos [...] quienes quiera que fuesen, [puedan] obtener provecho de su buena suerte sólo en la medida en que mejoren la situación de los menos favorecidos” (Rawls, 1979: 97, 98, y 124). Este principio –llamado “principio de diferencia” en el lenguaje rawlsiano–, no parece adecuadamente satisfecho a través de una política de ingreso básico.

En efecto, aun cuando se ponga en aplicación dicha política, podrían quedar autorizadas numerosas desigualdades que no resultan directamente en beneficio de los sectores más desaventajados: algunos podrían obtener más ganancias, simplemente, porque son más talentosos; otros porque nacieron mejor dotados físicamente; otros porque cuentan con facilidades para acceder a una educación de mejor calidad, etc.⁸ Y, lo que es más grave, se autorizan tales desigualdades independientemente de que terminen beneficiando o no a los más desaventajados de la sociedad⁹.

De todos modos, correspondería decir que el ingreso ciudadano no parece incompatible con medidas adicionales, destinadas a vincular más estrechamente la suerte de los más aventajados con la de los más desafortunados de la sociedad.

3) *Responsabilidad individual*

Si numerosas concepciones modernas de la justicia rechazan las mencionadas “arbitrariedades morales”, ello se debe al objetivo que suelen plantearse como deseable, que es el de que cada persona sea plenamente responsable de su destino. Este ideal, propio de la tradición kantiana, aparecería frustrado cuando hechos que son ajenos al control de uno determinan el modo de vida que alguien debe llevar. Conforme a este tipo de visiones sobre la justicia, un sistema institucional debería igualar a los individuos en cuanto a sus “circunstancias”, de modo tal que la vida de cada persona resulte sólo producto de sus propias “elecciones”¹⁰.

En este sentido, propuestas como la del ingreso básico parecen en principio deseables, dada su contribución en favor de

que cada persona sea responsable de su destino. Compárese, por ejemplo, la situación actual con el horizonte que promete la política del ingreso básico. Hoy por hoy, una mayoría de individuos se ve en la obligación de ocupar buena parte de su vida tratando de obtener su propio sustento y, en todo caso, de asegurar (al menos) la continuidad de dicha situación. Esta realidad, acompañada de la presencia de una masa creciente de desempleados, parece reducir enormemente los márgenes de libertad de tales individuos. Por un lado, deben dedicar cada día (por completo, o casi por completo) a la obtención del propio sustento; y por el otro, deben cuidarse frente a la trágica y acuciante amenaza de perder su empleo.

Frente a una situación como la planteada, el ingreso ciudadano aparece como un remedio extraordinario. Gracias a tal tipo de ingresos, los sujetos podrían recuperar en buena medida el control sobre sus propias vidas. En este caso, sus necesidades básicas resultarían incondicionalmente cubiertas, por lo cual se aliviaría en gran medida, la amenaza cotidiana que hoy padecen. Más radicalmente todavía, los individuos podrían llegar a optar, incluso, por el abandono de sus ocupaciones laborales, si es que así lo prefirieran. Su trabajo, en todo caso, sería resultado de una mera preferencia por trabajar, determinada por su vocación, o por sus ambiciones. Esto es, el ingreso ciudadano ayudaría a que nadie se viera forzado a desempeñar tareas que no lo complacieran, por lo cual el trabajo comenzaría a estar más ligado a la propia decisión de uno acerca de cómo es que quiere “autorrealizarse”. En este aspecto, entonces, la propuesta del ingreso básico aparecería como satisfactoriamente igualitaria.

4) *Explotación*

Mencionado lo anterior, sin embargo, uno de los interrogantes que me interesaba contestar, aún permanece sin una respuesta clara: ¿hasta qué punto puede decirse que la política del ingreso básico contribuye a tornar a las personas más responsables de sus elecciones? Según sostuve, la propuesta en cuestión mostraba algunos méritos al respecto. Por ejemplo, aliviando a los individuos de sus necesidades más urgentes, y ayudándolos, de ese modo, a que elijan y desarrollen sus planes de vida de un modo más autónomo. Sin embargo, hacer a las personas responsables de sus elecciones quiere decir, también, hacer que ellas

carguen con los costos y los beneficios de sus elecciones genuinas. En este sentido, por ejemplo, ¿cómo correspondería tratar a la persona que no trabaja? La cuestión es complicada pero, de todos modos, entiendo que podrían realizarse distinciones como las que siguen.

Si una persona no trabaja debido a que no puede hacerlo (por ejemplo, un discapacitado) o a que no encuentra trabajo (por ejemplo, debido al mencionado “desempleo estructural”) no parecería razonable penalizarla por ello, conforme a criterios como los mencionados más arriba. Del mismo modo podríamos, convencionalmente, decidir que (casi) todas las personas cobren el mencionado ingreso, aun cuando no realicen tareas convencionalmente remuneradas. Sin embargo, resulta más difícil justificar un apoyo incondicional a aquellas personas que no realizan ningún aporte a la riqueza común, pudiendo hacerlo, y simplemente por tener una gran preferencia por el ocio, como en el polémico ejemplo de los “surfistas”, discutido por Van Parijs (1991), básicamente, individuos que pudiendo trabajar optan por vivir de lo que le otorga el Estado, dedicados al “surf”. Sin negarme a discutir la posibilidad de asegurar una compensación aun en estos casos, entiendo que este tipo de ejemplos ayudan a visualizar los problemas de un ingreso garantizado universal e incondicionalmente.

Por otro lado si, tal como lo sugiere Gerald Cohen (1989), definimos la explotación en términos de tomar “ventajas inequitativas” de otros, situaciones perfectamente compatibles con las políticas de ingresos incondicionales podrían llegar a ser consideradas situaciones “de explotación”. En tales casos, podríamos decir, los más ociosos se estarían aprovechando injustamente de quienes contribuyen con el proceso de creación de riqueza.

Dentro de los autores que defienden la idea del ingreso básico, Van Parijs fue quien más claramente trató de responder a la objeción mencionada (de hecho, dedicó un capítulo entero de su trabajo más importante sobre los ingresos básicos a rechazar este tipo de críticas basadas en la idea de explotación). Al respecto, Van Parijs puntualiza en primer lugar una cuestión importante: algunos parecen criticar a aquellos que prefieren el ocio pudiendo trabajar, a partir de una visión robusta acerca de lo que debe ser un modelo de vida buena (Van Parijs, 1995: 169). Sin embargo –afirma acertadamente Van Parijs– esta pretensión debe resultar inaceptable para aquellos que quieran, a la vez, aceptar los mejores rasgos del liberalismo igualitario. En una sociedad liberal no

corresponde condenar moralmente a quienes prefieren el ocio sobre el trabajo (y, mucho menos, imponerles el trabajo), del mismo modo que no corresponde criticar y/o tratar de reemplazar la voluntad de quienes tienen preferencias estéticas, sexuales o literarias distintas de las nuestras. Esta apreciación de Van Parijs es muy relevante, como forma de acotar la discusión sobre la explotación, y de dejar de lado críticas fundadas –en realidad– en consideraciones ajenas a la explotación.

De todos modos, el núcleo del argumento de Van Parijs es otro. Reconoce que su propuesta es criticada en virtud de que autoriza casos de explotación. Según esta crítica, la política de los ingresos ciudadanos permite que algunos terminen explotando a otros o –lo que sería su equivalente– tomando “ventaja inequitativa” de otros (Van Parijs, 1995: 133). Para defender el ingreso ciudadano, entonces, se propone definir más precisamente qué es lo que quiere decir “explotar” o “tomar ventaja inequitativa” de otros, y demostrar la dificultad de tal criterio, una vez especificado, para objetar los ingresos universales. Pero en esta tarea, la defensa de Van Parijs no resulta muy convincente. Ello se debe a que, por un lado, de las tres definiciones de explotación que elige examinar (una definición “lockeana”, otra basada en el “valor trabajo”, y otra más contemporánea, sugerida por John Roemer, 1985), dos ya no son prácticamente defendidas por nadie, a pesar de la popularidad que pudieron tener en algún momento. Me refiero a la definición de explotación en términos de valor-trabajo (uno es explotado si el trabajo socialmente necesario incorporado a los bienes producidos es mayor que el que se recibe como resultado del trabajo); y a la definición “lockeana” al respecto (la explotación se da cuando alguien se apropia de parte del producto neto producido por el trabajador en virtud de algo diferente del propio trabajo: por ser propietario de los medios de producción)¹¹. Pero, además –y esto es lo que me parece más relevante– Van Parijs no profundiza en el análisis de nuestras intuiciones corrientes acerca de lo que significa “tomar ventaja inequitativa” de los demás¹². Muchos de nosotros podríamos ver razonablemente que los “surfistas” del mencionado ejemplo (que viven “a costa” de los que trabajan, a pesar de que ellos mismos están en condiciones de trabajar) se aprovechan de sus pares – en una sociedad que aplica una política de ingreso básico– aun cuando no sepamos cómo integrar dicha intuición dentro de una teoría más completa y sólida sobre la explotación. Muchos pensamos, además, que una sociedad igualitaria puede exigir a sus

miembros más aventajados (por ejemplo, aquellos que tienen buena salud o talentos) algún tipo de esfuerzos especiales en favor de los más desaventajados¹³. Como dice Brian Barry, la defensa de una política igualitaria puede bien requerir “la aceptación de una obligación general de contribuir al producto social, si es que uno se encontrase entre la fuerza de trabajo potencial y existiese disponible un trabajo apropiado” (Barry, 1992: 140).

Adicionalmente, y según autores como Jon Elster, este tipo de situaciones tornan al ingreso ciudadano poco atractivo políticamente, debido a su incapacidad para reflejar, de un modo sencillo y claro, principios de justicia plausibles. Conforme a Elster, el ingreso básico podría mostrarse como apelando a principios más bien inaceptables, tales como el de permitir la “explotación de los industriosos por los perezosos”. Para Elster, una política que permita este tipo de situaciones resulta implausible, al no apelar a un sentido básico de imparcialidad o equidad (lo que él llama, remitiéndose a Thomas Schelling “puntos focales”) más susceptible de concitar la aprobación general (Elster, 1987).

5) Urgencias

En muchos análisis contemporáneos, según sostuviera en el punto anterior, predomina el ideal de convertir a los sujetos en plenamente responsables de sus propias vidas. De todos modos, se deja en claro que —ya sea en la etapa de transición hacia una sociedad más justa, ya sea una vez llegados a ésta— debe darse un tratamiento privilegiado a aquellos que están acuciados por necesidades más urgentes. Esto es, el énfasis puesto en la idea de “elecciones” o “responsabilidad individual” no debe ocultar que algunas elecciones pueden ser más urgentes que otras.

Para clarificar lo dicho, puede ser conveniente recurrir a un ejemplo: en una sociedad con escasos recursos, la demanda por “caviar” debe dejarle lugar a otras menos ambiciosas, pero más inmediatas. Esta postura fue paradigmáticamente presentada en un famoso artículo por Thomas Scanlon (1975). En un ejemplo dado más recientemente por Thomas Nagel, un padre debe preferir trasladarse a una ciudad más desarrollada, en la que uno de sus hijos, que sufre de una dolorosa enfermedad, puede recibir una adecuada atención médica, antes que optar por un más placentero suburbio, en donde su otro hijo, aficionado a los deportes y a la naturaleza, puede llevar adelante una vida más sana.

Conforme a Nagel, ésta sería la forma más adecuada de tratar las diferentes preferencias en juego, dadas las urgencias que afectan a uno de los individuos en cuestión.

La propuesta del ingreso ciudadano se presenta aquí también como muy atractiva. En un momento en que muchas sociedades avanzadas dejan “caer en el vacío” a parte de sus miembros, por su incapacidad productiva, o su falta de talentos, la sociedad aquí propuesta aparece tendiendo una fuerte red de seguridad, capaz de proteger a todos los habitantes, sin distinciones. Esto es, una vez que el ingreso ciudadano estuviera operando, resultarían inmediatamente beneficiados aquellos que tienen los mayores y más graves problemas.

6) *Alienación*

Un objetivo muy importante que podría cumplir la política del ingreso ciudadano, sugerido en muchas de las consideraciones realizadas hasta aquí, es el de abolir la “alienación” en el trabajo. Este objetivo se concretaría dado que las actividades productivas ya no se llevarían adelante en razón de meras recompensas externas. Si se les otorgara a todas las personas (cualquiera sea su ocupación, y aun si no están ocupados) la posibilidad de contar con un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades básicas, entonces ya nadie se sentiría compelido a aceptar trabajos que no le satisfacen, como resultado de sus angustias económicas. En este sentido, abolir la alienación implica mucho más que cumplir con un mero “mandato ideológico”. Si se termina con la alienación se está dando un paso igualitario decisivo, porque ello implica que cada persona comienza a tener una equitativa posibilidad de autorrealizarse, trabajando en aquello que prefiere, y dejando de lado actuales trabajos “forzados, penosos”, desempeñados a disgusto. La idea es que el trabajo pasaría a ser “tan atractivo que ya no [sería] trabajo” (Nove, 1987). Las actividades productivas, entonces, ya no serían llevadas adelante por recompensas externas, y los individuos podrían trabajar –en caso de que desearan hacerlo– en aquellas actividades en las que prefiriesen, a los fines de autorrealizarse.

De todos modos, y a pesar de lo dicho, mi intuición es que, si no se cuenta con una sociedad fuertemente igualitaria, en donde no sólo se garantizan ciertos niveles mínimos a cada uno, sino además condiciones de vida relativamente similares para todos,

la alienación en el trabajo va a continuar siendo un fenómeno social significativo. A continuación, voy a tratar de justificar esta afirmación.

Lo primero que debería señalar es que la actual ausencia de ingresos básicos no representa una condición necesaria ni suficiente de las presentes situaciones de alienación. Puede ser cierto, sí, que la falta de garantías de subsistencia provoque que muchos individuos acepten trabajos que les disgustan, al sólo efecto de mantenerse ellos y sus familias. Sin embargo, también lo es que muchas personas tienen su subsistencia asegurada y, aun así, continúan trabajando en condiciones de alienación. Piénsese, por ejemplo, en individuos que ocupan posiciones de clases altas o medias que, gracias a herencias, la renta de propiedades, u otras situaciones de mero azar, ya no tienen preocupaciones económicas serias. A pesar de dichas situaciones de privilegio, la enorme mayoría de ellos continúan empleados en la búsqueda de cada vez mayores beneficios económicos. El hecho de que este tipo de situaciones se hagan presentes no puede adjudicarse a una mera “opción irracional” de los individuos en cuestión, o a una mera “inercia cultural pasada”. Lo cierto es que en el capitalismo existen muy fuertes estímulos institucionales orientados a provocar tales resultados, y que dichos estímulos no resultarían ajenos al tipo de sociedad que se dibuja en base al ingreso ciudadano.

La alienación, de acuerdo con una visión que encuentro plausible, puede ser identificada con la idea de “no autorrealización” (Elster, 1985: cap. 2). Con todas las salvedades que requiere el tratamiento de este punto, podría decir que la autorrealización, a su vez, requiere que podamos elegir y llevar adelante el plan de vida que prefiramos. Sin embargo, la situación referida en el punto anterior nos sugiere algunas posibles dificultades para la autorrealización; me refiero a la existencia de fuertes disparidades en los ingresos. Si, tal como ocurre en la mayoría de las sociedades capitalistas –y tal como, en mi opinión, podría ocurrir en una sociedad en donde rija una política de ingresos ciudadanos– se autorizan sensibles disparidades en las recompensas que reciben opciones laborales diferentes, entonces la idea de que cada uno pueda optar por la opción laboral que prefiere tiende a diluirse. Por ejemplo, si se permite que una empresaria exitosa obtenga, digamos, una remuneración mucho mayor que la de una maestra exitosa, luego, la opción por la tarea docente pasa a convertirse, más bien, en una opción heroica.

Ahora bien, alguien podría decir que dicha disparidad de recompensas puede justificarse, al menos en parte, si se basa en criterios razonables (por ejemplo, dar incentivos especiales para los médicos que deben trabajar en áreas inhóspitas). Sin embargo, al menos en las sociedades capitalistas modernas, nos encontramos con un sistema que permite que un deportista notable o una modelo reconocida puedan ganar en horas lo que un buen tornero en su vida. Esto es, nuestro sistema permite que se distribuyan recompensas enormemente dispares, y a partir de criterios poco razonables. Tal situación, parece atentar contra la posibilidad de que cada uno opte por la opción laboral –si existiera alguna– que más se adecue a su plan de vida. Más aún, si las mayores ganancias quedan asociadas (como ocurre hoy) a una mejor atención médica, a una educación superior, y a un más seguro acceso a la justicia. En este sentido, creo que es sensato concluir que no basta con que se le asegure a los individuos un mínimo de subsistencia para que se sientan motivados a optar por el plan de vida que más les atraiga.

¿Qué decir, al respecto, sobre la propuesta del ingreso básico? ¿Qué grado de desigualdades son compatibles con el sistema de ingreso ciudadano? La respuesta a estas preguntas no me parece clara, dado que –muy particularmente en este caso– distintas visiones acerca de la propuesta del ingreso básico permiten consideraciones totalmente opuestas. Así, por ejemplo, según Van Parijs –un notable defensor del ingreso básico–, el tipo de arreglos institucionales que autores como él defienden no autorizan que el grupo de los más desaventajados de la sociedad resulte perjudicado, por ejemplo, en cuestiones tan importantes como la educación o la riqueza material (Van Parijs, 1995: 74). En cambio, según Brian Barry –un crítico del ingreso básico–, el sistema de los ingresos universales implica la creación de una sociedad dividida en dos clases (aquellos que trabajan y aquellos que sólo reciben el ingreso básico), cuando el objetivo de una política igualitaria parece ser el de “crear una sociedad en la cual aquellos con empleos tengan aproximadamente el mismo estándar de vida que aquellos que no trabajan” (Barry, 1992). Mis observaciones acerca del ingreso básico y la idea de alienación dependen entonces, en buena medida, de la versión del modelo que tomemos en cuenta¹⁴.

3. Algunas conclusiones y posibles perspectivas de la política de ingresos básicos

Hasta aquí he presentado algunas razones a favor y otras en contra de la adopción del ingreso ciudadano. De todos modos, tal diversidad de argumentos no significa que podamos mantenernos indiferentes ante tal tipo de medidas, como si las razones en pro y en contra se equilibrasen mutuamente. Más bien, mi balance sería el siguiente. Por un lado, diría que la propuesta en cuestión representa una iniciativa interesante, que nos permitiría remediar algunos de los principales males de las sociedades contemporáneas. Esto no es poco, si se tiene en cuenta que lo que está en juego tiene que ver con la misma subsistencia de algunas personas. Es claro, en este sentido, que una política como la aquí tratada tiene raíces igualitarias.

De todos modos, también es cierto que la mencionada propuesta no resulta suficientemente igualitaria. A veces por excesos, a veces por defectos, su buscado igualitarismo parece debilitarse. Como cuestión más urgente, diría que la propuesta del ingreso ciudadano debería ser complementada con otras medidas adicionales. Fundamentalmente, el “piso” establecido por el ingreso básico debería complementarse con ciertos “techos” que impidan las desigualdades sociales más profundas, y con iniciativas destinadas a dotar de mayor razonabilidad el reparto de la riqueza. Si el objetivo implícito de la política del ingreso ciudadano es el de promover una igual autorrealización, no puede permitirse que opciones razonables y socialmente útiles (por ejemplo, ser maestro, médico rural, trabajador social, etc.) impliquen una peor atención educativa, o sanitaria, o un peor acceso a la justicia, o ganancias muy inferiores a las de otras actividades menos beneficiosas para el conjunto de la sociedad, o destinadas a recompensar, exclusivamente, la fortuna que tuvieron algunos en la “lotería natural”.

Por otro lado, podría revisarse también la universalidad incondicional de los beneficios, como criterio igualitario. Tal vez, razonablemente, la mayoría de la ciudadanía considere inadecuado que se otorgue un ingreso básico a quienes prefieren simplemente vivir como “parásitos” del trabajo de los demás, por una simple preferencia por el ocio. Quizás, en cambio, resulte más razonable proponer o adoptar otro tipo de propuestas, más acotadas pero también –desde mi punto de vista– más genuinamente

igualitarias, más abiertamente imparciales y (por lo tanto) más aceptables que las arriba presentadas. En este sentido, por ejemplo, piénsese en un reclamo en favor de los derechos de los menores de edad. En mi opinión, hoy ya existe (aun en sociedades empobrecidas) un amplísimo consenso acerca de los iguales derechos que tienen todos los niños, cualquiera sea el contexto en el que hayan nacido. La gran mayoría de la población parece comprender que, (al menos los niños), no deben padecer por hechos de los que no son responsables. Por ejemplo, se tiende a aceptar que ellos no deben pasar hambre, o tener una deficiente atención médica, o una mala educación, por la desgracia o el mal azar de haber nacido dentro del seno de una familia sin recursos¹⁵. Este aparente consenso puede servir de base para una razonable extensión de los derechos sociales de las mayorías. Tal vez desde dicho punto de partida pueda extenderse la vigencia del ingreso básico hacia otros grupos con reclamos reconocibles y aceptables.

Como última reflexión, quisiera extender algunos de los conceptos aquí expuestos a sociedades menos desarrolladas que las de Europa Central, en las que se piensa normalmente cuando se reflexiona en la aplicación de los ingresos universales. Al respecto, diría lo siguiente: en países, como Argentina, Uruguay, Chile, la situación varía enormemente de la que se presenta en Europa central. Por ejemplo, países como los mencionados suelen contar con un menor grado de “abundancia relativa” que los países desarrollados, por lo que la cantidad de recursos distribuibles tiende a ser menor. En segundo lugar, las situaciones de urgencia a remediar son mucho mayores en sociedades subdesarrolladas como las citadas. Adicionalmente, en este tipo de países la riqueza suele estar más concentrada, lo que hace que el número de individuos a proteger sea relativamente más alto que en sociedades desarrolladas, lo cual, a la vez, introduce un problema político serio (cómo organizar un movimiento social efectivo para poder distribuir parte de los beneficios de los privilegiados)¹⁶.

Por otra parte, la estructura institucional en los países menos desarrollados suele encontrarse menos articulada, y resultar más frágil o menos estable. Circunstancias como las mencionadas, entre otras, nos alertan acerca del especial cuidado que debe acompañar a propuestas como las del ingreso ciudadano, para poder “traducirlas” adecuadamente a estos contextos. Aquí es mucho más importante que en otros ámbitos presentar propuestas que sean fácilmente reconocibles como justas e imparciales.

Tampoco pueden correrse riesgos irresponsables, con fórmulas aventuradas, dada la inestabilidad institucional reinante. Las propuestas que se hagan deben tomar en cuenta la fragilidad institucional en la que van a insertarse, y las especiales dificultades que van a tener para sostenerse (más aún, en ámbitos en donde los medios de comunicación no suelen estar orientados por criterios de interés público). Finalmente, los mencionados cuidados deben extremarse, frente a los fáciles riesgos de caer en propuestas elitistas, elaboradas, dirigidas e implementadas por elites pretendidamente progresistas.

Razones como las citadas no pretenden “bloquear” el avance de una propuesta como la del ingreso ciudadano, sino evitarle objeciones razonables. De todos modos, no dejo de reconocer que la búsqueda de precisión teórica debe plantearse sus propios límites, cuando la suerte de muchos depende de la implantación urgente de políticas de este tipo.

Referencias bibliográficas

- ACKERMAN, B. (1980), *Social Justice in the Liberal State*. New Haven, Yale University Press.
- BARRY, B. (1992), “Equality Yes, Basic Income No”, en Van Parijs, P. (comp.) *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*. Londres, Verso.
- BARRY, B. (1991), *Liberty and Justice*. Oxford, Clarendon Press.
- COHEN, G. (1989), “On the Currency of Egalitarian Justice”. *Ethics*, 99/4, 906-44.
- DWORKIN, R. (1977), *Taking Rights seriously*. Londres, Duckworth.
- ELSTER, J. (1985), *Making Sense of Marx*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ELSTER, J. (1987), “Comment on Van Der Veen and Van Parijs”, en *Theory and Society*, 15.
- GARGARELLA, R. (1994), “El liberalismo igualitario frente a los problemas de la minoridad”. Mimeo. Barcelona, Universitat Pompei Fabra.
- KYMLICKA, W. (1990), *Contemporary Political Philosophy*. Oxford, Oxford University Press.
- NAGEL, T. (1970), *The Possibility of Altruism*. Oxford, Clarendon Press.

- NAGEL, T. (1979), *Moral Questions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- NAGEL, T. (1991), *Equality and Partiality*. Oxford, Oxford University Press.
- NOVE, A. (1987), “A Capitalist Road to Communism. A Comment”, en *Theory and Society*, 15.
- NOZICK, R. (1974), *Anarchy, State, and Utopia*. Oxford, Oxford University Press.
- PRZEWORSKI, A. (1987), “The Feasibility of Universal Grants under Democratic Capitalism”, en *Theory and Society*, 15.
- RAWLS, J. (1979), *Teoría de la Justicia*. México, Fondo de Cultura Económica.
- ROEMER, J. (1985), “Should Marxists be interested in Exploitation?”, en *Philosophy and Public Affairs*, 14/1, 30-65.
- SCANLON, T. (1975), “Preference and Urgency”, en *Journal of Philosophy* LXXII, 19.
- SCANLON, T. (1982), “Contractualism and Utilitarianism” en Sen, A. y Williams, B., *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge, University Press.
- VAN DER VEEN, R. y VAN PARIJS, P. (1987a), “A Capitalist Road to Communism”, en *Theory and Society*, 15.
- VAN DER VEEN, R. y VAN PARIJS, P. (1987b), “Universal Grants versus Socialism. Reply to six Critics”, en *Theory and Society*, 15.
- VAN PARIJS, P. (1995), *Real Freedom for All*. Oxford, Clarendon Press.
- VAN PARIJS, P. (1991), “Why Surfers Should Be Fed: The Liberal Case for an Unconditional Basic Income”, en *Philosophy and Public Affairs*, vol. 20/2, 101-131.
- WILLIAMS, B. (1985), *Ethics and the Limits of Philosophy*. Londres, Fontana Press.

Notas

1. Para más detalles de la propuesta, ver la presentación de Rubén Lo Vuolo, en este volumen. En el presente trabajo usaré indistintamente los términos “ingreso ciudadano” e “ingreso básico”.
2. Ello aparece reconocido aun por quienes discuten contra la política de los ingresos ciudadanos. Por ejemplo, Przeworski (1987).
3. La propuesta en cuestión, de todos modos, deja de lado algunos objetivos tradicionales de la “izquierda política”. Por ejemplo, la igualdad de la renta, la propiedad pública de los medios de producción, la planificación colectiva de la economía, etc.
4. La “etapa socialista intermedia” no sólo sería innecesaria, sino también

indeseable, al menos conforme a las experiencias ofrecidas por el llamado “socialismo real”: el socialismo real se habría mostrado más bien pobre como sistema capaz de “destrabar” el pleno desarrollo de las fuerzas productivas. Además, y por otro lado, el socialismo tampoco sería necesario para el desarrollo de “personalidades altruistas” (otro aparente “requisito previo” para la superación definitiva del capitalismo). (Ver Van Parijs y Van Der Veen, 1987a y 1987b).

5. La idea de que en una sociedad igualitaria todas las personas deben ser tratadas con igual consideración y respeto fue enunciada pioneramente por Ronald Dworkin, en uno de sus trabajos más trascendentes (Dworkin, 1977). Sin embargo, las más importantes teorías de la justicia que conocemos parecen aceptar un principio semejante, al menos como punto inicial. Así, por caso, John Rawls sostuvo en su famosa *Teoría de la Justicia* (Rawls, 1979), que todas las personas, en tanto personas morales, debían ser tratadas como iguales. Para él, un sistema político que discriminase inapropiadamente entre sus miembros no podía ser visto como aceptable. Esta exigencia de trato igualitario forma parte de la esencia de concepciones contractualistas, como la de Rawls. (En el análisis y exposición de estas posturas contractualistas, ver Scanlon, 1982 o Williams, 1985, cap. 5). En sentido similar, Thomas Nagel también enfatiza la idea de que debe darse un igual trato a los intereses más diferentes (Nagel, 1970 y 1979: 26).
6. Aun autores conservadores, como Robert Nozick, se animan a llamar “arbitrariedades morales” a circunstancias como las arriba descritas. Sin embargo, tienden a ser más renuentes a aceptar la posibilidad de que el gobierno se encargue de resolver tales injusticias. Ver Nozick, 1974.
7. Este criterio, aquí sintéticamente enunciado, aparece suscripto por una mayoría de autores igualitarios. Ver Rawls (1979:124); Nagel (1991); Ackerman (1980).
8. Cabe aclarar que esta crítica depende de la precisa versión que tomemos acerca del modelo del ingreso básico, ya que algunos creen que el mismo cubre sólo necesidades de subsistencia, y otros lo describen de un modo más fuertemente igualitario (típicamente, Van Parijs, 1995). En este artículo, la versión que adopto para el análisis tiene que ver, bastante más, con la primera de las descripciones citadas. Realizo algunas consideraciones adicionales al respecto, en el punto 6, en donde trato sobre la alienación.
9. Resultaría interesante pensar, además, cuál puede ser el efecto de este tipo de desigualdades en la continuidad y estabilidad de la política del ingreso ciudadano.
10. Ver, por ejemplo, Barry (1991: 142).
11. La tercera definición de explotación que critica, tan acertadamente como en los casos anteriores, sí representa un desafío serio como definición de la idea de explotación. Me refiero a la definición que da John Roemer al respecto. Conforme al criterio de equidad al que apela Roemer, la explotación no se define en términos de transferencia de plusvalía, sino en términos de un acceso desigual a los medios de producción. Un interesante análisis al respecto, puede encontrarse también en Kymlicka (1990: cap. 5).

12. Ello, a pesar de que parte justamente de esta idea de inequidad (enunciada por Cohen), para criticar las definiciones corrientes de explotación.
13. Para ello, no sería necesario “obligar” a nadie, sino dar o quitar incentivos para la realización de ciertas prácticas.
14. En el artículo de presentación de Rubén Lo Vuolo se discuten distintas variantes –plenas, parciales, de transición– del ingreso ciudadano. En general, en este artículo me refiero a las variantes “plenas”.
15. Amplío este punto en Gargarella (1994).
16. Ver, al respecto, el artículo de Claus Offe incluido en este volumen.

LOS AUTORES

ALBERTO C. BARBEITO nació en Buenos Aires, Argentina, en 1940. Investigador principal del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp) y profesor de la Universidad Nacional de Río Cuarto. Sus publicaciones incluyen: *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina* (Buenos Aires, Unicef/Ciepp/Losada, 1992, con Rubén Lo Vuolo) y *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador* (Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila editores, 1993, con Rubén Lo Vuolo).

ROBERTO GARGARELLA nació en Buenos Aires, Argentina, en 1964. Investigador asociado del Ciepp. Autor de *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo* (Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila editores, 1995).

RUBÉN M. LO VUOLO nació en Santa Fe, Argentina, en 1957. Investigador principal del Ciepp. Sus publicaciones incluyen: *El Estado de Bienestar. Un paradigma en crisis* (Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila editores, 1991. Con Ernesto Isuani y Emilio Tenti); *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina* (Buenos Aires, Unicef/Ciepp/Losada, 1992. Con Alberto Barbeito); *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador* (Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila editores, 1993, con Alberto Barbeito).

CLAUS OFFE nació en Alemania, en 1940. Profesor en el Instituto de Ciencias Sociales [Fakultätsinstitut Sozialwissenschaften] de la Universidad Humboldt de Berlín, Alemania [Humboldt-Universität zu Berlin]. Está a cargo de las cátedras de Sociología Política y Política Social. Sus publicaciones incluyen: *Industry and Inequality. The Achievement Principle in Work and Social Status* (Londres, Edward Arnold, 1976); *Contradictions of the Welfare State* (Londres, Hutchinson, 1985); *Disorganized Capitalism* (Oxford, Polity Press, 1985); *Capitalismo desorganizado. Transformações Contemporâneas Do Trabalho e da Política* (São Paulo, editora brasiliense, 1989); *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales* (Madrid, editorial Sistema, 1988); *Problemas estruturais do Estado Capitalista* (Río de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984).

FÉLIX OVEJERO LUCAS nació en Barcelona, España, en 1957. Profesor de Metodología de las Ciencias Sociales de la Universidad de Barcelona. Sus publicaciones incluyen: *De la naturaleza a la sociedad* (Barcelona, Península, 1987); *Intereses de todos, acciones de cada uno* (Madrid, Siglo XXI, 1989); *Economía, ética y mercado* (Barcelona, Icaria/Fuhem, 1994).

LAURA C. PAUTASSI nació en Córdoba, Argentina, en 1966. Investigadora asociada del Ciepp.

PHILIPPE VAN PARIJS nació en Bruselas, Bélgica, en 1951. Profesor de Economía y Ética Social en la Université Catholique de Louvain, Bélgica. Sus publicaciones incluyen: *Explanation in the Social Sciences* (Totowa, Rowman é Littlefield, 1981); *Le Modèle économique et ses rivaux* (Genève, Droz, 1990); *Qu'est-ce qu' une société juste?* (París, Le Seuil, 1991; Buenos Aires, Nueva Visión, 1992; Barcelona, Ariel, 1993; Firenze, Ponte alle Grazie, 1995; São Paulo, Atica, en prensa); *Marxism Recycled* (Cambridge, Cambridge University Press, 1993); *Real Freedom for All* (Oxford, Oxford University Press, 1995); *Sauver la solidarité* (París, Cerf, 1995); es compilador de *Arguing for Basic Income* (Londres, Verso, 1992).

OTROS TÍTULOS DE LA COLECCIÓN

- » ANCIANIDAD Y POBREZA EN EL MUNDO EN DESARROLLO
PETER LLOYD-SHERLOCK
- » CAPITAL GLOBAL, NECESIDADES BÁSICAS Y POLÍTICAS SOCIALES
IAN GOUGH
- » EL ESTADO BENEFACTOR. UN PARADIGMA EN CRISIS
ERNESTO ISUANI, RUBÉN LO VUOLO Y EMILIO TENTI
- » LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS PREVISIONALES EN
EUROPA CENTRO-ORIENTAL
KATHARINA MÜLLER
- » LA NUEVA OSCURIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL.
DEL ESTADO POPULISTA AL NEOCONSERVADOR
RUBÉN LO VUOLO Y ARBEITO BARBEITO
- » LA POBREZA... DE LA POLÍTICA CONTRA LA POBREZA
R. LO VUOLO, A. BARBEITO, L. PAUTASSI Y C. RODRÍGUEZ
- » LA REFORMA PREVISIONAL ARGENTINA. OPCIONES Y RIESGOS
ERNESTO ISUANI Y JORGE SAN MARTINO
- » LA RENTA BÁSICA EN LA AGENDA: OBJETIVOS Y POSIBILIDADES DEL
INGRESO CIUDADANO
ROBERT VAN DER VEEN, LOEK GROOT Y RUBÉN LO VUOLO (COMPS.)
- » LA MANO IZQUIERDA DEL ESTADO.
LA ASISTENCIA SOCIAL SEGÚN LOS BENEFICIARIOS
SUSANA LUMI, LAURA GOLBERT Y EMILIO TENTI
- » NEOLIBERALISMO, POBREZAS Y DESIGUALDADES EN EL 3^{ER} MUNDO
PIERRE SALAMA Y JACQUES VALIER
- » UNIVERSIDAD Y EMPRESA
EMILIO TENTI (COMP.)

