



N° 40

El Estado como empleador de última instancia

Alan Cibils y Rubén Lo Vuolo¹

Buenos Aires, Julio 2004

¹ Investigador Adjunto y Director Académico del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp, Buenos Aires). Los autores agradecen los comentarios a versiones previas de Alberto Barbeito, Noemí Giosa Zuazúa, Laura Goldberg y Corina Rodríguez Enríquez.



INDICE

I. INTRODUCCIÓN	3
II. EL ESTADO COMO EMPLEADOR DE ÚLTIMA INSTANCIA.....	7
II.1. ¿En qué consiste la política del EUI?	9
II.2. Financiamiento del EUI	10
II.2.1. La teoría del “financiamiento funcional”	10
II.2.2. Estabilidad de precios con pleno empleo	13
III. EVALUACIÓN CRÍTICA DEL EUI	15
III.1. Financiamiento funcional e inflación	16
III.2. ¿Qué trabajo harían los participantes del EUI?.....	18
III.3. Costos del EUI	19
III.4. Comentarios finales	20
Referencias Bibliográficas	22



I. Introducción

La llamada “cuestión social”, categoría de análisis vinculada a los masivos problemas de desempleo, marginalidad y exclusión social, hace tiempo que ocupa el centro del debate sobre los problemas sistémicos del capitalismo moderno. Por cuestión social se entiende la "aporía fundamental sobre la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura”; por lo tanto, “es un desafío que interroga, que pone en tela de juicio la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos llamamos una nación) de existir en tanto conjunto ligado por relaciones de interdependencia" (Castel: 1995, 18).

¿Qué significa aquí la idea de “aporía”? Esta noción define una “proposición sin salida lógica”, una dificultad lógica insuperable. La aporía fundamental en la cuestión social se refiere al acertijo derivado de las contradicciones propias de los principios de organización de las sociedades contemporáneas y que ubica a lo “social” en ese hiato, esa fractura, entre los principios de organización del sistema político y del sistema económico.

Esta aporía no es novedosa en la historia del capitalismo. Lo que hoy se registra es una “metamorfosis” del modo en que emerge o se expresa esa aporía. Esa metamorfosis se comprende observando una de las relaciones claves del modo de organización del capitalismo: la relación salarial. Puede probarse la existencia de una fuerte correlación entre el lugar que las personas ocupan en la división del trabajo y su modo de inserción social. El mercado de empleo es lo que define primariamente el lugar que cada uno ocupa en la sociedad y por lo tanto la forma en que se inscribe en las relaciones sociales.

Justamente, el problema central de la cuestión social tal y como se presenta en las sociedades modernas, es que la inserción social por intermedio del empleo se ha vuelto excluyente, diversa y muy cambiante. Las personas no están ubicados ni tienen expectativas de ubicarse en una posición definida en el mercado de empleo, sino que transitan por diversas situaciones a lo largo de su ciclo de vida. En ese tránsito, el desempleo es el lugar más repudiado, pero cada vez se agregan nuevas categorías que definen una amplia zona de “vulnerabilidad social”: subempleo, empleo precario, pobreza, marginación, pérdida de derechos sociales, etc.

El análisis de la relación de empleo y del desempleo siempre estuvo en el centro de la preocupación económica. El debate en torno a los modos de generar empleo, los determinantes del salario, las políticas públicas de atención al desempleo y la calificación laboral, sigue siendo central en el análisis económico y dista mucho de estar saldado. La evidencia empírica no permite conclusiones definitivas en la materia, en tanto se verifican muy disímiles niveles de desempleo incluso en sociedades con niveles de desarrollo similares y también son muy diversos los arreglos institucionales en estos temas.

Por ejemplo, las evidencias empíricas muestran que durante los años 60s, los EEUU registraban tasas de desempleo abierto de 5% mientras que la mayoría de los países europeos



estaban muy por debajo, incluso con registros de 1% o menos. Sin embargo, más recientemente, EEUU sigue en los mismos registros de desempleo al tiempo que Europa promedia 10% y en muchos casos supera ese índice (Atkinson (1998). ¿Qué significa esta evidencia?

Para algunos, significa que el modo de organización social y económica de EEUU es la “solución” para el desempleo europeo y de allí para la cuestión social. Sin embargo, esta parece una conclusión apresurada. En muchos países de Europa continental, el incremento masivo del desempleo no fue acompañado por un paralelo aumento de la pobreza, mientras que la pobreza en EEUU registra valores muy superiores pese a los menores índices de desempleo. Una evidencia adicional, frecuentemente citada, es Gran Bretaña durante el gobierno de Margaret Thatcher, que siguió en gran medida el estilo de política norteamericana. Como resultado, la cantidad de familias viviendo por debajo de los ingresos de pobreza se duplicó durante su gobierno, mientras países como Dinamarca, Finlandia, Francia e Italia no cambiaron en gran medida sus registros. Entre fines de la década del ochenta y comienzos de la del noventa, las tendencias en materia de pobreza por línea de ingresos fueron más bien estables en la mayoría de los países de la OECD, salvo el caso de EEUU y Gran Bretaña.

La conclusión que puede extraerse de lo anterior es que existen diferentes opciones institucionales (y socio-culturales) que hacen que EEUU tenga cierta “preferencia” por la pobreza y Europa por el desempleo. EEUU ha estado históricamente preocupado porque toda su población en edad de trabajar obtenga un puesto de empleo en el mercado, sin prestar mucha atención a la calidad y el bienestar derivado de esos empleos. Europa, por su parte, ha preferido construir redes de contención social amplias para los desempleados, de forma tal que pierdan lo menos posible su nivel de ingresos y su bienestar.

En este ejercicio, lo primero que puede advertirse es que la situación difiere según la herencia de los distintos regímenes de Estado de Bienestar (EB). Los regímenes de EB se caracterizan por diferentes arreglos operativos entre Estado, mercado y familia, siendo habitual clasificarlos en una suerte de trilogía que reconoce diversas variantes intermedias². No existe un solo modelo de este tipo de regímenes y mucho menos un solo modo de adaptación a los cambios en la economía internacional. Hay distintas formas de procesar esos cambios conforme al sistema institucional y a los valores prevalecientes en cada caso³.

Por ejemplo, en el régimen denominado “liberal” o “residual”, predomina la asistencia basada en la evaluación de los medios disponibles por los potenciales beneficiarios [*means-test*], y tanto las transferencias universales como los planes de seguro social, son modestos. En este modelo, el progreso de la reformas en las instituciones sociales ha sido severamente circunscripto por las normas tradicionales de la “ética del trabajo”. Las reglas que definen la titularidad de los derechos son estrictas y a menudo están asociadas con estigmas, al tiempo que los beneficios son usualmente modestos. En cambio, el Estado promueve el mercado, ya

2 Ver Esping-Andersen (1990). Théret (1997) critica los límites de esta metodología y la amplía con una visión estructuralista y propia de la teoría de la regulación.

3 Véase al respecto, los casos de estudios de Esping-Andersen (1996).



sea de forma pasiva (por ejemplo, garantizando sólo beneficios mínimos) o de forma activa (por ejemplo, subsidiando esquemas privados). La consecuencia es un orden de estratificación que queda sesgado hacia una relativa “igualdad de pobreza” entre los beneficiarios de los servicios estatales, una diferenciación de mercado entre las mayorías y un dualismo político de clase entre ambos grupos. Los ejemplos típicos de este modelo son los Estados Unidos, Canadá y Australia.

En el llamado régimen “corporativo” o “meritocrático”, no es preeminente la obsesión del régimen anterior con la promoción del mercado en áreas sociales. Lo que predominó fue la preservación de los diferenciales de status laboral. Para ello, se desarrolló un sistema institucional perfectamente dispuesto a desplazar al mercado como proveedor de bienestar. Los seguros privados y los beneficios adicionales ligados a la ocupación, jugaron aquí un papel marginal o complementario. El impacto redistributivo de las políticas sociales es más bien neutro. Típicamente, los regímenes corporativos están moldeados por la Iglesia, por lo que se encuentran fuertemente comprometidos con la conservación del grupo familiar tradicional. Así, en tanto los beneficios de los seguros sociales recaen sobre los “trabajadores”, se alienta la maternidad y el trabajo de la mujer en el hogar otorgando beneficios a los familiares dependientes. Ejemplos de regímenes corporativos son países como Austria, Francia, Alemania e Italia.

En el llamado régimen “socialdemócrata” o “institucional-redistributivo”, los principios de universalismo y desmercantilización de los derechos sociales han sido extendidos también a las nuevas clases medias. Este modelo promueve la igualdad de estándares elevados y no la igualdad de necesidades mínimas; tal vez su característica más saliente es la fusión de bienestar y trabajo. Este modelo está orientado a garantizar el pleno empleo y a la vez es enteramente dependiente de su obtención. Por un lado, el derecho a trabajar tiene el mismo status que el derecho a un ingreso. Por el otro lado, el enorme costo de mantener un modelo de EB solidario, universalista y desmercantilizado, significa que debe minimizar los problemas sociales y maximizar los ingresos. Los países escandinavos son los ejemplos más notorios de este tipo de EB.

Estos distintos modelos de protección social no aparecen en ningún caso en estado puro. Sin embargo, puede afirmarse que las distintas posiciones en el debate sobre la cuestión social moderna reconocen en mayor o menor medida estas tradiciones.

De estos modelos, se desprenden las distintas concepciones acerca de la relación entre empleo y problemas sociales. Las posiciones afines con el modelo llamado “liberal-residual”, entienden que los problemas derivados de la cuestión social moderna están concentrados en aquellos grupos que no tienen empleo. Asimismo, el desempleo se comprende como un desequilibrio en el mercado laboral derivado de regulaciones que no permiten que el mismo “ajuste” libremente oferta y demanda a un nivel de salario de “equilibrio”. De aquí, la solución sería lineal: abaratar el costo de contratación de la mano de obra mediante la disminución del costo laboral⁴.

4 A poco que se piense, este es el modelo de EB que tienen en mente los organismos internacionales de asistencia crediticia y técnica al momento de promover las políticas del mercado de empleo que difunden.



En términos prácticos, las políticas afines con este tipo de posturas buscan aumentar el “volumen total del empleo”, reforzando el papel de la “ética del trabajo mercantil” y despreocupándose de la “calidad” del empleo. Las políticas más habituales que surgen de esta visión son:

- i) Reducción de los impuestos al empleo destinados a los seguros sociales.
- ii) Eliminación de las regulaciones de entrada y salida al mercado de empleo.
- iii) Subsidios directos al empleo y/o salarios.
- iv) Subsidios directos a los ingresos del grupo familiar de los trabajadores, generalmente mediante créditos fiscales.

Por su parte, la tradición corporativa y social-demócrata también se sostiene sobre el empleo, pero sus políticas buscan distribuir de otro modo los costos del desempleo. En este caso, la idea central es crear estímulos para que los que están trabajando dejen de trabajar (o trabajen menos tiempo) y así liberen puestos vacantes para los que están desempleados. Para ello, se diseñan políticas tendientes a que los incentivos para dejar el empleo sean mayores que los que estimulan a quedarse en el puesto de trabajo. Entre las medidas más difundidas, pueden nombrarse:

- i) Compensación por retiro jubilatorio temprano.
- ii) Compensación por cambio de actividad profesional.
- iii) Reducción individual o colectiva del tiempo en el empleo.

Luego de mucho tiempo de aplicación, estos grupos de políticas no han mostrado ser eficaces frente al problema del desempleo masivo y la cuestión social en general. La búsqueda de retomar niveles de “pleno empleo” por este camino no ha sido exitosa, ya sea porque los empleos creados son muy precarios o porque los programas asistenciales transitorios se han vuelto permanentes y son capaces de reincorporar a sus beneficiarios al mercado de empleo formal y estable.

Esto da lugar a un debate sobre la pertinencia de estos programas o directamente sobre la pertinencia de pretender seguir organizando a las sociedades modernas en base al pleno empleo de la fuerza de trabajo. De todas las alternativas que hoy se discuten⁵, aquí nos interesan los contenidos de una propuesta que consideramos muy desafiante: la que plantea una política del “Estado como empleador de última instancia”.

5 Para una sistematización de estas políticas, véase Lo Vuolo (2001, Segunda Parte).



II. El Estado como empleador de última instancia

La política del “Estado como empleador de última instancia” (EUI) o *Employer of Last Resort* (ELR), es promovida principalmente por un grupo de economistas en el *Center for Full Employment and Price Stability* (o CFEPS), de la Universidad de Missouri en Kansas City⁶. Este tipo de propuesta se inscribe en una preocupación clásica del pensamiento económico: la falta de mecanismos automáticos que garanticen un nivel de demanda agregada compatible con el pleno empleo.

El propio Karl Marx sentó las bases de este modo de ver la cuestión, al sostener que el valor (y el plusvalor o excedente) se genera en el proceso de producción, pero se realiza (vuelve a tomar la forma genérica de capital-dinero) en el mercado de venta final de la mercancía⁷. El proceso de realización del valor agregado está, en consecuencia, fraccionado. Para Marx, nada asegura el "cierre" automático del ciclo del valor porque la lógica que regula y dinamiza el proceso de producción no es la misma que rige para el mercado de bienes finales.

Por su parte, John M. Keynes, evitando discutir las cuestiones de la valorización del capital, utiliza una argumentación parecida cuando sostiene que el problema de la insuficiencia de demanda está en que los determinantes de la misma son independientes de los de la oferta. En particular, sostiene que los determinantes del consumo planeado (ex-ante) no tienen nada que ver con los del consumo realizado (ex-post) y, en consecuencia, el ahorro presente no puede explicar la inversión futura (Keynes, 1936: 19 y 21).

Michal Kalecki expuso esta cuestión en forma simple⁸. Separando los comportamientos de gasto de trabajadores y capitalistas, tanto en bienes de consumo como de inversión, concluye que el excedente que genera una economía es el resultado final del ciclo de valoración del capital. ¿Por qué? Porque ese excedente se define cuando la venta del nuevo producto se efectiviza en el mercado y puede ser mayor o menor al esperado por el capitalista. En contraste, los gastos en consumo e inversión se efectivizan *durante* la realización del proceso productivo. De esta manera, Kalecki postula que mientras los "asalariados gastan lo que ganan, los capitalistas ganan lo que gastan". En otras palabras, es la conducta de los propios capitalistas la que define si la demanda es "efectiva" o no, cuánto va a ser el excedente y cuánto se dedicará del mismo a la inversión.

De esta forma, Kalecki evita la complicación de igualar el ahorro con la inversión para explicar por qué es el gasto lo que determina al ingreso agregado. Al mismo tiempo, diferencia las conductas de cada grupo de perceptores de ingreso según sea su papel en la distribución del ingreso y de cada grupo de bienes según su uso. Asimismo, Kalecki expone claramente que no son las ganancias corrientes las que limitan el gasto, porque la relación

6 En la página del CFEPS (www.cfeps.org) hay abundantes escritos sobre diversos aspectos de esta propuesta.

7 Véase, por ejemplo, la Sección Primera del Libro Segundo de Marx (1973), Volumen I: "La metamorfosis del capital y su ciclo".

8 Kalecki (1971), especialmente "Determinants of Profits" (1933) y "Determinants of National Income and Consumption" (1939).



funcional es justamente la inversa: el capitalista gana lo que gasta. Lo importante es el gasto y el mismo está limitado no tanto por el ingreso corriente sino por el capital líquido disponible para ser tomado como crédito productivo o, si se quiere, por el capital acumulado que se decida transformar en capital productivo⁹.

Esta es una cuestión clave para refutar las ideas que circunscriben el problema de la recesión económica, y del desempleo, a la distribución corriente de ganancias y salarios, para propugnar desde allí la represión del consumo para inducir el crecimiento mediante un mayor ahorro. Lo que un sistema en expansión necesita es un volumen cada vez mayor de liquidez, de capital dispuesto a buscar actividades productivas y una predisposición de los capitalistas para gastar hoy en bienes de inversión. De lo contrario, hay que suplantar con otras medidas la carencia de un nivel suficiente de gasto.

Justamente, los defensores del EUI promueven una política que busca cerrar la brecha con el nivel insuficiente de gasto para llegar al pleno empleo¹⁰. En ese sentido se inspiran en la lógica de la teoría de la “demanda efectiva”. Pero ese cierre no lo proponen realizar de cualquier manera, sino en base a un gasto muy específico: el del Estado a través de un programa donde está dispuesto a emplear a todos aquellos que lo deseen a un determinado salario de referencia. No se trata de “cualquier gasto”, sino de un gasto específico realizado en una institución que podría entenderse como una garantía permanente de empleo para la población.

De este modo, la propuesta del EUI también retoma la tradición del EB anglosajón que visualiza la cuestión social principalmente en el desempleo y que concentra el esfuerzo en políticas que empleen a las personas. Esta es una visión de los arreglos institucionales que asumen la necesidad de “reciprocidad” y “contraprestación” a cambio de la política pública: el “derecho” al trabajo se plasma en la “obligación” de aceptar el empleo que ofrece el Estado en sus programas sociales.

En lo que sigue describiremos en qué consiste esta propuesta, cómo se propone financiarla, y algunos aspectos vinculados a su implementación práctica. Luego presentaremos algunas de las críticas formuladas a la propuesta del EUI, y concluimos con algunos de los interrogantes que dicha propuesta genera en el contexto argentino.

9 Es al cierre del proceso productivo cuando el ahorro "genuino", proveniente del mayor ingreso generado, ha de financiar al mayor gasto en inversión. Lo que limita el gasto es fundamentalmente el crédito, la liquidez o, para decirlo más claramente, el límite expansivo del capital es el propio capital y no el ahorro corriente.

10 Según Wray (2000) el pleno empleo “resulta porque por definición hay una vacante para toda persona que esté dispuesta, disponible, y capaz de trabajar”. Con esta definición, desempleados voluntarios serían aquellas personas que, habiendo perdido su empleo, no quieren participar del programa EUI porque consideran que la remuneración es demasiado baja.



II.1. ¿En qué consiste la política del EUI?

La propuesta del EUI tiene los siguientes componentes clave¹¹:

1. El programa ofrecería un empleo a cualquiera que esté disponible y dispuesto a trabajar sean cuales sean sus características personales (sexo, educación, experiencia laboral, etc.).
2. La remuneración de los participantes en el programa, como también el trabajo a ser realizado, los proveería el Estado.
3. El EUI busca emplear desde el “fondo” del mercado laboral¹², por lo que no impondría requisitos mínimos de educación o experiencia laboral. Para sus defensores, esto lo diferencia del denominado “keynesianismo militar” aplicado por el gobierno de los EE.UU., que consiste en programas públicos que contratan la producción aeroespacial y armamentística, actividades que emplean mayoritariamente personal altamente calificado.
4. Supuestamente, el EUI no competiría con el sector privado en el mercado laboral, más bien actuaría como un “reservorio” [*buffer stock*]¹³ del que entran y salen trabajadores a medida que el empleo en el sector privado o estatal formal se contraiga o expanda.
5. El programa del EUI debería preparar a los trabajadores para acceder a empleos en el mercado, ya sea en el sector privado o en el sector público. Por lo tanto, la capacitación y la educación también serían componentes relevantes del programa, que debería servir para que los trabajadores adquieran habilidades y hábitos útiles para empleos posteriores. De esta manera, el programa EUI serviría para mantener o incrementar el “capital humano” (habilidades, capacidades) de los participantes.
6. Los trabajadores que participarían del EUI harían trabajos denominados “socialmente útiles”, tales como la provisión de servicios, trabajos de obras públicas, etc.

Los anteriores serían una suerte de “componentes generales” de la política del EUI, que los propios economistas del CFEPS aclaran que están pensados para la experiencia norteamericana. La forma concreta de su implementación dependerá de las características del país y de la economía donde se introduzca.

Los defensores del EUI sostienen que con un programa de este tipo se podría obtener pleno empleo en el contexto de mercados laborales flexibles. Supuestamente, esto estaría garantizado si el programa emplea trabajadores del citado “fondo” del mercado laboral.

11 Ver Tcherneva (2003).

12 El término usado en inglés para esto es to hire off the bottom.

13 La idea es la de un reservorio o amortiguador, que se contrae o expande a la par con las expansiones o contracciones del mercado laboral.



Otro efecto positivo que postulan los defensores del EUI, es que ya no será necesaria una política de salario mínimo. ¿Por qué? Porque esa función la va a cumplir el salario (y los adicionales) que el gobierno pague en el programa del EUI. El salario de los beneficiarios del programa del EUI actuará de hecho como un salario mínimo de piso, como un salario de referencia por debajo del cual ningún privado puede estar porque de lo contrario los empleados optarían por el EUI.

Por ello, los economistas del CFEPS sugieren, para los EE.UU., que la remuneración del EUI se ubique en la proximidad del salario mínimo y podría incluir otros beneficios, como seguro de salud, servicios de guardería, etc. De este modo, la remuneración que pagaría el EUI debería proveer un estándar de vida decente y contribuir al mantenimiento de la estabilidad de precios y salarios.

II.2. Financiamiento del EUI

¿Cómo se propone financiar este programa? Para abordar esta cuestión, los defensores del EUI se ocupan de discutir tanto las visiones ortodoxas como las heterodoxas en materia monetaria y fiscal.

II.2.1. La teoría del “financiamiento funcional”

El esquema de financiamiento que proponen los economistas del CFEPS pretende basarse en la denominada teoría “chartalista” del dinero, vinculada a la teoría “institucional” del dinero del Estado [*state theory of money*] o del “financiamiento funcional” [*functional finance*]. Estas teorías cuestionan la tradicional visión “realista” o “metalista” del dinero, que supone que la moneda tiene necesariamente que estar vinculada al valor de un bien en particular, generalmente un “metal precioso”.

Tal y como lo sugieren Aglietta y Orléan (2002, 103-105), las teorías realistas de la moneda pretenden que la misma extrae su valor de su “garantía”, que puede estar dada por el valor intrínseco de un metal o por el valor del conjunto de la producción de la economía que le da respaldo. Lejos de tomar en cuenta la realidad histórica, esta teoría se basa en una suerte de fábula reiterada en los cursos sobre la materia: al comienzo habría existido el trueque, luego la moneda se desarrolló como iniciativa del sector privado para superar los elevados “costos de transacción” que tenía esta forma de intercambio.

Por el contrario, las visiones institucionalistas del dinero, cuya mayor sistematización suele atribuirse al trabajo de Georg Simmel (1978)¹⁴, sostiene que la garantía de una moneda es aquella de una autoridad colectiva que bien puede ser una agrupación de agentes privados, pero que en las sociedades modernas tiende a ser el Estado. Dentro de esta concepción, el

14 La citada edición en inglés corresponde al original publicado en alemán en 1917 (Philosophie des Geldes).



valor de la moneda no es “intrínseco”, sino que resulta de la organización de los intercambios que permite la propia moneda.

Mientras que los partidarios de la teoría realista de la moneda pretenden que la misma tiene un valor dado por las garantías que se puede ofrecer como respaldo, y que surgiría del propio proceso de contratación entre individuos, los defensores de la teoría institucionalista de la moneda sostienen que la esencia de su valor es la **confianza**. Esta confianza no puede surgir de relaciones interindividuales sino de la relación entre los individuos y la colectividad en su conjunto, por lo que la moneda representa a la colectividad de agentes de intercambio, esto es a una **comunidad de pagos**.

La confianza se manifiesta por la aceptación generalizada y en cierta forma incondicional de la moneda. ¿Por qué? Porque la organización institucional de la sociedad establece que es esa la moneda que emite el Estado (deuda con la colectividad) y el medio por el cual los particulares van a pagar sus impuestos (crédito del Estado hacia ellos). Esta “deuda original” (emisión de moneda) que vuelve al Estado cuando cobra su “crédito original” (impuestos), es la base de la institucionalidad del sistema social de pagos. El Estado puede emitir toda la moneda que sea suficiente para pagar sus gastos mientras se mantenga esa aceptación generalizada, con la certeza que luego la ha de recuperar y “destruir” por vía del pago de impuestos.

De lo anterior se concluye que el dinero, tal como lo conocemos hoy, es esencialmente una creación del Estado, que es el garante último de la confianza en la moneda. Es el Estado quien define cuál es la moneda que la comunidad acepta como medio generalizado para el pago de las obligaciones mutuas en el sistema social de pagos. La base de esta práctica es la aceptación por parte del Estado del pago de impuestos en esa moneda.

Desde esta visión institucionalista se deriva la llamada teoría del “financiamiento funcional” sobre la que se basan los defensores del EUI. Partiendo de una perspectiva histórica sobre la evolución de los distintos medios de pago usados a través del tiempo¹⁵, se sostiene que los mismos emergieron como una unidad de cuenta que facilitaba el mantenimiento de registros de deudas y créditos¹⁶.

En particular, la moneda oficial de un Estado moderno emerge como un medio masivo de pago cuando el sistema social de pagos queda organizado bajo la jurisdicción donde el Estado tiene poder para imponer (y, por lo tanto, cobrar) impuestos a los agentes privados. Cuando el Estado decide qué medio de pago acepta como pago de impuestos, establece de hecho la moneda oficial del país. La clave para que una moneda sea considerada como

¹⁵ Para un análisis de la evolución histórica de la moneda y del papel en las distintas comunidades de pago, ver Aglietta y Orléan (1998). Para una descripción detallada de la posición de los defensores del EUI en la materia, ver Wray(1998a). Wray (1998b) contiene una versión resumida de la misma.

¹⁶ Si bien el primer uso documentado de moneda oficial de metal noble se remonta al séptimo siglo AC., su uso fue muy limitado en los dos mil años que lo sucedieron, dado que las denominaciones eran por montos tales que la mayoría de la población no tenía forma de adquirirlas. Obviamente, esto no significa que no hayan habido otras “monedas”. De hecho las hubo y de muchos y variados materiales (arcilla, cerámica, madera, etc.).



“oficial” no es necesariamente que sea el Estado el que la emite (aunque generalmente este es el caso en tanto las Constituciones le otorgan el monopolio de dicha emisión), sino la aceptación de dicha moneda como medio de pago de los impuestos y toda deuda que los ciudadano tengan con el Estado.

Por lo anterior, un requisito fundamental para que exista una moneda oficial es que el Estado tenga “soberanía” (Lerner, 1947). Soberanía significa que el Estado debe poder imponer impuestos a la población, debe poder decidir qué medio de pago acepta y debe poder asegurarse que ese medio de pago sea el que se usa efectivamente.

Sobre esta premisa, Lerner sostiene que hay dos leyes fundamentales del financiamiento funcional¹⁷:

1. Es responsabilidad del Estado mantener el nivel de gasto en la economía en un nivel compatible con el pleno empleo de recursos.
2. El Estado deberá pedir prestado si y sólo si es deseable que el público tenga menos dinero y más bonos.

De acuerdo a la primera ley, cuando el nivel de gasto total de la economía es demasiado alto, el Estado deberá reducir su gasto e incrementar los impuestos, y viceversa cuando el nivel de gasto total de la economía es demasiado bajo. Un corolario de esta ley es que nunca deberán aumentarse los impuestos para recaudar fondos para el Estado, sino que los impuestos deben incrementarse exclusivamente cuando es deseable que los contribuyentes tengan menos dinero.

Si el Estado no ha de financiarse aumentando los impuestos, ¿Cómo se financiará? La segunda ley dice que el propósito de los impuestos y de la emisión de bonos públicos no es financiar el gasto público. Impuestos y bonos cumplen funciones diferentes: el propósito de los impuestos es remover un exceso de circulante en manos de privados, mientras que el propósito de los bonos es ofrecer una alternativa al dinero que paga intereses.

Por lo tanto, el gobierno debería afrontar nuevos gastos con la emisión de moneda cuando la leyes primera y segunda del financiamiento funcional indican que no hacen falta nuevos impuestos o colocación de bonos para extraer liquidez. O sea, el gobierno debe emitir para financiar nuevos gastos cuando el nivel de gasto de la economía está por debajo del nivel de pleno empleo y no hay exceso de circulante en manos del público. Consecuentemente, las políticas fiscales y monetarias se deben regir exclusivamente por sus efectos sobre la economía, y no por alguna concepción a priori de lo que constituye un financiamiento sano (*sound finance* en lenguaje ortodoxo).

Resumiendo, para los que defienden el EUI, el gasto público es lo que determina la base monetaria porque se alimenta con moneda emitida por el Estado. Gran parte de esa moneda será luego absorbida por los impuestos, y el resto será retenido por los distintos

¹⁷ Citado en Wray (1998b).



actores como dinero líquido o en cuentas bancarias. Por lo tanto, es la política fiscal la que determina la oferta monetaria, mientras que la función de la política monetaria es extraer el excedente de moneda principalmente a través de la colocación de bonos del tesoro.

El Estado siempre emite dinero en primer lugar para financiar el gasto público, por lo que emisión y gasto ocurren antes que la recaudación¹⁸. El Estado no necesita para sus gastos el dinero del público (impuestos) en tanto es el creador del dinero y con ese dinero creado puede comprar cuanto cosa quiera. El acto de cobrar impuestos es un acto de gobierno posterior al acto del gasto público.

Como los particulares siempre querrán mantener cierta cantidad de dinero en su poder para transacciones, se deduce que el Estado debe emitir y gastar más de lo que recauda como impuesto. El déficit fiscal, entonces, es equivalente al circulante que los distintos actores económicos deciden guardar como efectivo líquido para gastos eventuales. Por lo tanto, el déficit fiscal no es una excepción sino que debería ser la norma para cualquier economía que funciona con algún grado de normalidad porque marca la diferencia entre el dinero emitido para gastar y el menor dinero recaudado de impuestos.

Ahora bien, esto no significa que el nivel déficit fiscal no pueda ser o demasiado grande o demasiado pequeño. El primer caso resultaría si el gasto público fuese mayor al necesario para mantener el pleno empleo. Si esto sucediese, el exceso de demanda generado por el exceso de gasto público resultaría inflacionario, ya que habría un nivel de demanda agregada mayor al compatible con el pleno empleo. Análogamente, si el gasto público fuera inferior al compatible con el pleno empleo, resultaría en un nivel de demanda agregada insuficiente para mantener el pleno empleo, y eso es lo que explicaría la presencia del desempleo. En una economía monetaria, como son las economías de la actualidad, si existe desempleo es una señal segura de que el déficit fiscal es demasiado pequeño porque el gasto público es insuficiente para suplir la deficiencia de la demanda privada.

Como conclusión de este razonamiento, cualquier economía moderna podría emplear a los desempleados a un salario fijo preanunciado, dejando que el déficit crezca tanto como sea necesario para alcanzar el pleno empleo. Todos aquellos que participen de un programa de este tipo se transformarían así en un “ejército de reserva” de los que están empleados en el mercado de empleo. Esta es la esencia del argumento que sostiene la propuesta del EUI, cuyo nivel de gasto debería expandirse o contraerse junto con la expansión o contracción de la demanda de empleo en el mercado.

II.2.2. Estabilidad de precios con pleno empleo

Una preocupación frecuente con este tipo de propuestas gira en torno a los consecuencias derivadas del déficit fiscal y su potencial efecto sobre el nivel general de precios. Esta preocupación es mayor para aquellos que creen en la llamada “tasa de desempleo

¹⁸ Lo anterior sigue una lógica similar a la planteada por Kalecki, cuando señala que el gasto se va desarrollando durante el proceso de producción. De hecho, la producción del sector público es fundamentalmente su gasto.



que no acelera la inflación” [*non-accelerating inflation rate of unemployment*, NAIRU], definida como aquella tasa de desempleo para la cual el nivel de inflación sería constante¹⁹. Quienes adhieren a esta visión, utilizan el nivel de desempleo como indicador (y herramienta) para mantener la estabilidad de precios.

Si se quiere, los defensores de la NAIRU ven la necesidad de mantener un “ejército de reserva de los desempleados”, conforme al clásico concepto de Marx, para que no se dispare la inflación. Por el contrario, los defensores del EUI sostienen la posibilidad de mantener un “ejército de reserva de empleados” sin que se dispare la inflación. En otras palabras, la NAIRU puede ser cercana a cero para los defensores del EUI.

En este contexto, ¿no puede esperarse que el pleno empleo y el piso salarial deriven en un aumento de la demanda agregada tal que provocaría una tasa creciente de inflación por exceso de demanda? La respuesta de los defensores del EUI es que esto no sucederá, porque su diseño implica que el déficit de las cuentas fiscales sólo ha de aumentar hasta el punto en que se haya eliminado el desempleo considerado “involuntario”. Una vez que se haya alcanzado el pleno empleo, el déficit dejará de crecer, por lo que no habría exceso de demanda.

Para sus defensores, el propio diseño del EUI garantizaría que el déficit no sea excesivo y que, por lo tanto no cause un aumento de la demanda agregada más allá del nivel compatible con el pleno empleo. A ese nivel de demanda, no debería provocarse inflación porque, en su concepción, la inflación solo deviene cuando la demanda supera el nivel de pleno empleo.

Ahora bien, ¿qué puede decirse de la inflación de costos, esto es, la que proviene de la presión que el pleno empleo pueda ejercer sobre los salarios, y de éstos últimos sobre los costos y los precios? Aquí, el argumento clave es que, dado que es el gobierno el que fija el salario para el programa del EUI, este “precio” se transforma en un precio de referencia para el mercado laboral. Los empleos actualmente existentes y cuyo salario sea inferior al del EUI, tendrán un aumento por única vez para equipararlos con el salario del EUI pero nunca más. El programa de EUI deja que el nivel de empleo se ajuste libremente; después de su introducción, el salario se estabilizará y lo único que variará será el nivel de empleo según la demanda del sector privado y público.

Para aquellos empleadores que estén pagando salarios por debajo del EUI, cosa que no debería ser así si se fija en el nivel del salario mínimo, sólo tendrán que cubrir este incremento en los costos de una sola vez (y de paso ajustarse a las normas). En cualquier caso, es de esperar que habrá un aumento por una sola vez de los precios de algunos productos una vez

19 Técnicamente, el nivel de desempleo de la NAIRU es aquel 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.



que se implemente el programa del EUI. Este salto por única vez en los precios no puede considerarse como inflación y mucho menos una inflación que se acelere²⁰.

Por otro lado podría argumentarse que, con pleno empleo, dejaría de actuar el desempleo como herramienta de disciplina laboral y esto resultaría en crecientes demandas por aumentos salariales. La respuesta es que esto no sería significativo porque, así como los trabajadores tienen la opción de tomar un trabajo en un programa EUI, también los empleadores tienen la opción de emplear trabajadores de este programa. Por lo tanto, si las demandas de los trabajadores exceden los aumentos de productividad, el empleador tiene la opción de reemplazar trabajadores de su empresa por otros que están en el EUI. Esto explica que el mecanismo sólo podría funcionar en mercados laborales perfectamente flexibles.

Como conclusión, según los economistas del CFEPS, el programa de EUI es absolutamente compatible con la estabilidad de precios y con un mercado laboral flexible que contemple los intereses tanto de empleadores como de trabajadores. El pleno empleo puede alcanzarse sin afectar el sano funcionamiento de la economía y del mercado laboral.

III. Evaluación crítica del EUI

La idea de que el desempleo se debe a una escasez de demanda agregada y que el gobierno debería usar la política fiscal para compensar esa insuficiencia ha sido discutida largamente y por muchos años alimentó la política pública. Ya se apuntó que el pensamiento de raíz keynesiana-kaleckiana coincide en una visión del funcionamiento económico a partir del concepto “demanda efectiva”, desde donde el desempleo se ve como resultado de una insuficiencia de dicha demanda efectiva.

La propuesta del EUI abreva en esas fuentes, pero difiere de las políticas que tradicionalmente se han propuesto y aplicado para el manejo de la demanda agregada a través del gasto fiscal. ¿Por qué? Principalmente, porque en este caso el gasto está orientado a un fin específico: el pago de los benéficos de un programa de empleo público que actuará como estabilizador permanente del pleno empleo de la fuerza laboral. No se trata de cualquier gasto público, sino de uno que va a los bolsillos de la familia y que se mueve de forma contracíclica de manera automática.

Asimismo, los propios economistas del CFEPS (Wray, 2000) aclaran que su propuesta está dirigida principalmente a los EEUU, que es un país con particularidades notables. Por ejemplo, es evidente que el grado de soberanía monetaria de EEUU es muy elevado, sobre todo en comparación con países como la Argentina, por lo que el grado de efectividad del llamado “financiamiento funcional” puede diferir sustancialmente. Además, la tradición

²⁰ La inflación es un proceso dinámico en el que los precios varían a través del tiempo. Un incremento por única vez es sólo eso, y no representa una tendencia de cambio a través del tiempo.



neoliberal, de EEUU, la flexibilidad del mercado de empleo, el nivel de capacitación de la fuerza de trabajo y otras características del país, hacen que los programas de empleo forzoso sean generalmente aceptados como base de su política social.

Teniendo en cuenta estas características, en lo que sigue se examinan algunas de las principales críticas que se hacen a la propuesta. En todos los casos, se colocan esas críticas en referencia con el caso particular de la Argentina.

III.1. Financiamiento funcional e inflación

Lo primero que hay que señalar es que el mecanismo del “financiamiento funcional” expuesto por los economistas del CFEPS difiere de la propuesta originariamente formulada por Abba Lerner²¹. Para Lerner, el financiamiento funcional sólo podría servir para eliminar aquel desempleo que no fuese friccional ni estructural²²: sólo serviría para eliminar el desempleo cíclico, producto de las fluctuaciones normales de una economía de mercado. Los economistas del CFEPS no hacen esta distinción, en tanto el EUI ofrece empleo a todo el mundo, incluyendo no sólo a todos los desempleados actuales sino también a aquellos que hoy están inactivos y quieren trabajar, o que tienen un empleo y prefieren el EUI.

Esta distinción no es menor, especialmente cuando se piensa en la implementación de un programa de este tipo en países con muy alta tasa de desempleo, alto nivel de subempleo y empleo precario y baja tasa de actividad, como es el caso de la Argentina. Gran parte del desempleo en el país es estructural, derivado de la sistemática destrucción de capacidad instalada, la desindustrialización y el cierre masivo de empresas. También existe un alto nivel de subempleo, de empleo precario y de desempleo oculto que constituye una masa de trabajadores cuyo nivel es equivalente o superior a todo el empleo “formal” de la economía.

La pregunta sería: ¿el razonamiento del financiamiento funcional se sostiene en un mercado laboral de estas características? ¿El desempleo en este caso es producto sólo de la falta de gasto? En este caso, un programa como el de EUI ¿no debería verse más como un programa de transferencia de ingresos y compararse con otros similares, más que como un estabilizador automático de la demanda efectiva y un mecanismo de pleno uso de la capacidad productiva?

En presencia de un alto desempleo, de subempleo y de amplios bolsones de empleo precario, junto con una capacidad instalada inferior a la requerida para el pleno empleo, el EUI podría contratar un nivel de empleo mayor al compatible con el pleno uso de recursos productivos. Esto podría generar efectos inflacionarios y distorsiones en el mercado laboral

21 Sawyer (2002, p.5).

22 Desempleados friccionales son aquellos que voluntariamente han decidido tomarse un tiempo entre dos empleos, o que han decidido dejar un empleo para buscar otro. El desempleo estructural es aquel que resulta cuando la oferta laboral excede la demanda como resultado de cambios estructurales en la economía.



que deberían estudiarse más detenidamente. El EUI podría transformarse en el principal empleador de la economía y con ello modificar sustancialmente todo su funcionamiento.

La aplicación del EUI en países con estas características parecería requerir de fuertes inversiones para ampliar la base productiva de la economía. Esto implica mayores gastos, una presión adicional en el presupuesto y un tiempo de maduración de la inversión. Estos gastos no serían cíclicos y sus mecanismos de financiamiento no inflacionarios deberían explicitarse adecuadamente.

El esquema de financiamiento funcional que utilizan los economistas del CFEPS también podría resultar en un brote inflacionario por otras razones. Tal como señala Sawyer (2002), el supuesto básico del financiamiento funcional es que el Estado absorbe el exceso de circulante mediante la emisión de bonos, a una tasa de interés fijada por el banco central. Al gobierno le conviene que dicha tasa sea lo más baja posible y de hecho tiene un límite concreto: para que la tasa de endeudamiento con respecto al PIB no se haga explosiva, la tasa de crecimiento del PIB debe ser mayor que la tasa real de la deuda pública.

El problema puede surgir si la tasa es demasiado baja y los distintos agentes económicos no desean comprar bonos a dicha tasa. Si esto ocurriese, entonces habría un exceso de circulante que podría volcarse directamente al consumo generando un nivel de demanda agregada mayor al compatible con el pleno empleo. Esto generaría inflación. Alternativamente, los agentes económicos podrían volcarse a la compra de otros activos financieros con mejores retornos que los bonos estatales, generando inflación en el valor de dichos activos y alimentando una ola de especulación financiera.

El punto fundamental aquí es reconocer que el Banco Central estaría acotado en su selección de tasas de interés para los bonos que ofrecería para absorber un exceso de circulante, y que el esquema de financiamiento funcional podría encontrar problemas imprevistos. Esta situación es particularmente crucial en el caso de un país como la Argentina, donde el nivel de endeudamiento supera largamente la capacidad del país para hacer frente a los pagos y donde la mayor parte de ese endeudamiento está nominado en divisas y no en moneda nacional.

Lo cierto es que Argentina dista de tener una moneda con características de soberana, más allá que en el país el pago de impuestos se haga con moneda local. Esto significa que los movimientos de base monetaria dependen en gran medida de las expansiones y contracciones producidas por la intervención del gobierno en el mercado de divisas, vinculadas en parte al pago de la deuda pública. Muchas operaciones de transacción y la propia liquidez en manos de los agentes privados, suele ser en divisas. La fuerte concentración de ingresos y un acotado mercado de capitales, también dificultan la absorción de bonos.

Todo lo anterior se complica en Argentina por la fuerte presión que ejercen los pagos de la deuda pública, que ha llevado al país a comprometerse con los superávit fiscales más altos de su historia. La falta de autonomía en lo que a política fiscal y monetaria se refiere es una barrera difícil de franquear por el país para la implementación de un programa como el EUI.



III.2. ¿Qué trabajo harían los participantes del EUI?

Otros interrogantes se refieren al tipo de trabajo que eventualmente realizarían los beneficiarios del programa del EUI. Los economistas del CFEPS sugieren como trabajos posibles para los empleados en un programa EUI a las obras públicas, los servicios sociales a ancianos y escuelas, trabajos barriales y la restauración de inmuebles públicos.

Aquí se podrían presentar varios interrogantes: 1) Si los requisitos para el empleo en el EUI son mínimos, ¿cómo se realizarían estos trabajos, particularmente cuando requieren cierta calificación?; 2) ¿Qué sucedería con estos servicios cuando el empleo en el EUI caiga como consecuencia de una reactivación económica?; 3) ¿Qué pasa con la sobrecalificación, cuando los desempleados no son de baja calificación?; y 4) ¿Por qué se asume que los empleos arriba nombrados no requieren calificación, particularmente los vinculados a obras públicas o servicios de salud y educación?

Es más, los promotores del EUI establecen claramente que dicho programa no debería competir con el empleo en el sector público o privado, porque su función es absorber la mano de obra que no encuentra empleo en dichos sectores. Entre otros problemas, esto obliga a diseñar el trabajo realizado por participantes del EUI con mucho cuidado de no estar utilizando mano de obra barata para realizar trabajos que el estado debería estar realizando de todos modos, empleando trabajadores a los salarios del mercado.

Según Sawyer (2002), por las características del programa, los empleos del EUI deberían tener las siguientes cualidades:

1. No deberían requerir mucha calificación o las calificaciones deberían ser aquellas que posea la mayoría de la población;
2. Los empleos deberían proveer un producto útil, pero ese producto no debería ser necesario para el funcionamiento de la economía ya que sólo se produciría cuando se contrae la demanda agregada,
3. Los trabajos del EUI no deberían requerir mucho capital o maquinaria u otros insumos, o mano de obra supervisora, justamente por la naturaleza transitoria del programa.

Estas características de los empleos los vuelve muy particulares y difíciles de poner a disposición de la población. Si esos empleos son de muy baja productividad, el programa deja de ser uno de empleo para transformarse en un programa asistencial del tipo *workfare* y la reinserción el sector privado sería muy dudosa. Si los empleos que ofrece son muy buenos, la capacidad de atracción de otros trabajadores puede terminar en niveles de gasto que superan el de pleno empleo.

Por la propia concepción del EUI, todos los otros programas de asistencia al ingreso quedarían eliminados y entonces la única alternativa que quedaría a las personas con



problemas de ingresos sería emplearse en este programa. Si bien esa decisión sería voluntario, la falta de otras alternativas generaría pérdidas en el ejercicio de la autonomía individual.

Todas estas observaciones son pertinentes para la Argentina, donde por muchos años se viene experimentando con programas asistenciales de empleo “forzado” y actualmente cuenta con uno de los más masivos de la experiencia comparada (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, PJyJHD)²³. Asimismo, existen serias dudas sobre la capacidad técnica de la burocracia estatal para administrar programas de este tipo.

Por definición, el programa no debería generar clientelismo, en tanto sería universal y cualquiera puede pedirlo. Esta es una notable ventaja frente a programas selectivos como el PJyJHD. El EUI, al estar obligado a incorporar a todo el que lo solicita, sería un programa que eliminaría esta posibilidad en gran medida. Este mecanismo, sin embargo, no elimina los enormes costos de un aparato burocrático que debería ser muy eficiente para funcionar del modo en que se plantea teóricamente. No parece ser éste el caso de la Argentina, particularmente si se tiene en cuenta su diversidad y heterogeneidad económica.

Tampoco la experiencia local arroja luz sobre los flujos entre este programa y el empleo pleno, en el sector privado o público. Lo que se ha hecho hasta ahora es otorgar beneficios fiscales a los que contraten de la “bolsa” del PJyJHD, pero no se ven efectos positivos de un voluntario movimiento entre ambos sectores. De hecho, lo que se verifica es la ocupación en negro de personas con beneficios del PJyJHD, generando desigualdades con el resto de los desempleados y subempleados. Entre otras cosas, esto también es producto de la ineficacia administrativa.

III.3. Costos del EUI

Otra observación que se ha hecho a la propuesta, se refiere a los costos de su implementación. En general, las estimaciones de los costos están basadas en la multiplicación del salario base anual por el número de potenciales beneficiarios del programa, obteniendo así un costo total anual estimado. Sin embargo, este tipo de cálculos subestima los costos reales, especialmente los vinculados a la administración del programa, como así también los ya señalados costos de capital y equipos necesarios para que los beneficiarios realicen sus tareas.

Otra fuente de subestimación de los costos, también señalada previamente, refiere a la reacción de grupos de población que no están actualmente desempleados, y que serían atraídos por el EUI. En particular, subocupados u ocupados precarios que ganaran menos del salario mínimo, y fuerza de trabajo no activa. La experiencia del PJyJHD desocupados señala que las filtraciones de programas de este tipo son frecuentes, con beneficiarios que cobran beneficios y ejercen otro empleo en forma no registrada.

23 Para un análisis crítico del PJyJHD, ver Barbeito, Giosa Zuazúa y Rodríguez Enríquez (2003). Galasso y Ravaiillon (2003) ofrecen una visión positiva del programa desde la óptica del BM. Monza y Giacometti (2003) realizan un análisis cuantitativo de sus principales componentes.



III.4. Comentarios finales

Sin dudas, la propuesta del EUI es muy estimulante, en tanto se ocupa directamente de los problemas más acuciantes de la cuestión social en el capitalismo moderno. Su recuperación del ideario del pleno empleo y de los problemas que se derivan de la insuficiencia de la demanda efectiva, son bienvenidos en la Argentina, donde el debate macroeconómico parece estrecharse a los caminos del superávit fiscal primario y una política monetaria que apunta al control de la inflación.

El razonamiento del financiamiento funcional, en el contexto de una moneda soberana, ilumina sobre las potencialidades que existen para buscar resultados positivos en materia macroeconómica mediante otra combinación de política monetaria y fiscal. El funcionamiento de la economía en la realidad es uno de desequilibrio y no de equilibrio general como sugiere el pensamiento ortodoxo. El énfasis en los márgenes de maniobra de una política monetaria autónoma, la comprensión de la relación entre los mecanismos de emisión y absorción monetaria, es un contraste relevante con muchos de los dogmas a los que nos tiene habituados el saber económico convencional.

Las dudas surgen al momento de analizar la pertinencia práctica del EUI para el caso de la Argentina. Todo indica que los mecanismos e instituciones necesarias para el funcionamiento de una política de este tipo, tienen límites marcados en la realidad del país.

Los márgenes para la aplicación de los mecanismos de financiamiento funcional son muy estrechos en el país. El fuerte endeudamiento público, las presiones inflacionarias más estructurales, la permanente intervención del Banco Central en el mercado de divisas, el bajo nivel de la carga impositiva y su estructura pro-cíclica y regresiva, exigen mayor análisis al momento de evaluar la pertinencia del financiamiento funcional en la Argentina.

Argentina dista de tener una moneda con características de soberana, más allá que en el país el pago de impuestos se haga con moneda local. Muchas operaciones de transacción y la propia liquidez en manos de los agentes privados, suele ser en divisas y esto dificulta el uso del mecanismo sugerido por el financiamiento funcional. Tampoco es tan sencillo el uso del sistema impositivo como un mecanismo para extraer o otorgar liquidez, sobre todo dados los mecanismos de evasión fiscal y la costumbre de los agentes privados de financiarse con el no cumplimiento de las obligaciones tributarias.

También existen dudas sobre el efectivo impacto de un programa como el EUI en el mercado de empleo. Si el empleo que ofrecería no fuera tan precario, podría atraer muchos trabajadores, en caso contrario se convertiría en un programa de *workfare* masivo. Este tipo de mecanismos puede ser razonable en un contexto como el norteamericano, con bajos y más bien estables niveles de desempleo, pero presentar serias dificultades en países con altísimos niveles de desempleo abierto, subempleo, empleo precario, desempleo oculto.



Lo anterior no invalida la necesidad de analizar más en detalle el impacto de programas de este tipo en economías como la Argentina. Por el contrario, señala la necesidad que el país profundice avance en una nueva institucionalidad monetaria, financiera y fiscal para recuperar una moneda soberana y, de allí, ampliar los márgenes para resolver la cuestión del desempleo y la pobreza. Esto, por supuesto, obliga también a revolver de manera estructural los condicionantes que impone la deuda pública a la política pública y al crecimiento económico.

En cualquier caso, los postulados del EUI para pensar programas de empleo y de distribución de ingreso alternativos a los que hoy están en vigencia en el país. Tal vez no se trate de analizar la posibilidad que estos programas de empleo público sirvan de complemento a políticas de distribución del ingreso más universales. Argentina ya probó que puede sostenerse programas masivos de asistencia a los desempleados, y que su impacto fiscal es controlable.

Sin dudas, la propuesta estimula mayor investigación acerca de las causas del desempleo en el país y su vinculación con la política macroeconómica. Bajo esta premisa, se trata de continuar la investigación para buscar formas alternativas para superar las evidentes deficiencias del sistema de políticas públicas vigente en el país.



Referencias Bibliográficas

Aglietta, Michel y Orléan André (éds): *La Monnaie souveraine*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1998

Aglietta, Michel y Orléan, André (2002): *La Monnaie entre Violence et confiance*, Paris, Éditions Odile Jacob, 2002

Atkinson (1998) “Social Exclusion, Poverty and Unemployment”, en Atkinson y Hills (eds.) *Exclusion, Employment and Opportunity*, CASEpaper/4, CASE / STICERD / ESRC, Londres.

Barbeito, A., N. Giosa Zuazúa y C. Rodríguez Enríquez (2003) “La cuestión social en Argentina y el Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados”, Proyecto *Enfrentando los retos al trabajo docente en la crisis argentina*. Buenos Aires: OIT – Gobierno Argentino.

Castel, Robert (1995): *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Fayard. Paris, Francia.

Esping–Andersen, Gösta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press. Princeton, USA.

Esping–Andersen, Gösta ed. (1996): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. Sage/Unrisd. London, UK.

Galasso E. y Ravallion M., (2003) : *Social Protection in Crisis : Argentina’s Plan Jefes y Jefas*. Washington, The World Bank, Development Reserarch Group, July.

Kalecki, Michal. “Three ways to full employment”. En *Capitalism: Business Cycles and Full Employment, Collected Works Vol. 1*, Jerzy Osiatynski, ed. Oxford, UK: Clarendon Press. 1990. (Artículo original publicado en 1944).

Kalecki, Michal (1971): *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy, 1933-1970* (Cambridge: Cambridge at the University Press).

Keynes, John M. (1956): *The General Theory of Employment, Interest and Money* (New York: Harcourt, Brace & Co.).

Lerner, Abba P. “Money as a Creature of the State”. *American Economic Review*, Vol.37, No.2, Papers and Proceedings of the Fifty-ninth Annual Meeting of the American Economic Association. Mayo 1947.



Lo Vuolo, Rubén (2001) *Alternativas. La economía como cuestión social*. Buenos Aires: Grupo Editor Altamira.

Marx, Karl (1973): *El Capital* (México: Fondo de Cultura Económica, octava reimpresión).

Monza y Giacometti (2003): *Los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar*. Proyecto “Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina”. OIT/Gobierno Argentino (MTSS): Serie Documentos de Trabajo N° 1.

Minsky, Hyman. *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven, CT: Yale University Press. 1986.

Sawyer, Malcolm. “Employer of last resort: could it deliver full employment and price stability?”, mimeo, Julio de 2002.

Simmel, Georg (1978): *The Philosophy of Money*. London: Routledge & Kegan.

Théret, Bruno (1997). “Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l’effect sociétal et de la régularion: Fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale”, en *L’Année de la régulation. Économie, Institutions, Pouvoirs*. Paris: Éditions La Découverte.

Tcherneva, Pavlina. “Job or Income Guarantee?”, *Working Paper No. 29*, Center for Full Employment and Price Stability. Agosto de 2003. Trabajo Preparado para el Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, 14 de agosto de 2003.

Wray, L. Randall. *Understanding Modern Money: The Key to Full Employment and Price Stability*. Cheltenham, UK: Edward Elgar. 1998a.

Wray, L.Randall. “Modern Money.” *Working Paper No. 252*, The Levy Economic Institute of Bard College, September 1998b.

Wray, L. Randall. “The Employer of Last Resort Approach to Full Employment”, *Working Paper No. 9*, Center for Full Employment and Price Stability. 2000.