

Empleo Garantizado por el Estado y Renta Básica Universal: estrategias para enfrentar el problema estructural del empleo precario

Andrés Dean
Fernanda Diab
Juan Olano
Ivone Perazzo
Agustín Reyes
Guillermo Sanchez-Laguardia
Juan Ignacio Urruty

Este documento forma parte del proyecto “Empleo Garantizado por el Estado y Renta Básica Universal: estrategias para enfrentar el problema estructural del empleo precario”, realizado con el apoyo del Programa I+D de la Comisión de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República. Los autores agradecen los comentarios aportados por los participantes en distintas instancias de presentación de versiones previas de este trabajo, en particular los realizados por los investigadores del Grupo de Desigualdad y Pobreza y del Grupo Ética, Justicia y Economía del IECON. Agradecemos las sugerencias e indicaciones brindadas por María Julia Bertomeu, Eduardo Garzón y Antonio Noguera en la mesa de discusión sobre los desafíos normativos y fácticos de la Renta Básica Universal y el Empleo Garantizado como estrategias alternativas para afrontar la precariedad laboral y la desigualdad de ingresos en el contexto de las reformas en la matriz de protección social. También queremos agradecer los valiosos aportes realizados por los participantes de la instancia de presentación final de resultados de este trabajo, en particular los planteados por Rodrigo Arim, Milton Castellanos, Natalia Uval y Pablo Gilabert. Finalmente, nos gustaría agradecer a todos y todas quiénes respondieron a la consulta a actores relevantes e involucrados en la temática pertenecientes a distintos colectivos.

Forma de citación sugerida para este documento: Dean, A., Diab, F., Olano, J., Perazzo, I., Reyes, A., Sanchez-Laguardia, G. y Urruty, J. I. (2023). Empleo Garantizado por el Estado y Renta Básica Universal: estrategias para enfrentar el problema estructural del empleo precario. Serie Documentos de Trabajo, DT 22/2023. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económica y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

Empleo Garantizado por el Estado y Renta Básica Universal: estrategias para enfrentar el problema estructural del empleo precario

Andrés Dean¹

Fernanda Diab²

Juan Olano³

Ivone Perazzo⁴

Agustín Reyes⁵

Guillermo Sanchez-Laguardia⁶

Juan Ignacio Urruty⁷

Resumen

El déficit de empleos de buena calidad es un problema estructural de las sociedades actuales. En nuestro país se manifiesta de diversas formas: alto desempleo, alto porcentaje de trabajadores no registrados en la seguridad social, brecha de los derechos y diálogo social, condiciones de trabajo e ingresos inseguros, entre otras. En este contexto, las políticas desplegadas en Uruguay en las últimas décadas tendientes a mejorar la calidad del empleo han mostrado ser efectivas pero insuficientes. Así, el objetivo de este proyecto es realizar un análisis normativo y de costos económicos de dos herramientas para enfrentar la vulnerabilidad social y la precariedad laboral estructurales: el Empleo Garantizado por el Estado y la Renta Básica Universal. A tal fin, se analizó la relación de cada una de las estrategias con un conjunto de ideales morales y políticos inherentes a una sociedad democrática como son las nociones de reciprocidad, no dominación y autorrealización; se realizó un estudio empírico de los costos de implementación de cada uno de los programas y sus posibles fuentes de financiación, y se implementó un mecanismo de consulta para recabar insumos que permitieran tasar la legitimidad social de estas estrategias. Los resultados indican que una combinación de una renta básica por hijo y un programa de empleo protegido de amplia escala no solo tendría legitimidad social y sería fiscalmente alcanzable, sino justificable en términos normativos.

Palabras clave: Empleo Garantizado, Renta Básica Universal, Calidad del empleo.

Clasificación JEL: I38, J18, J38, J45.

¹Instituto de Economía, FCEA-Udelar. Email: andres.dean@fcea.edu.uy

²Departamento de Filosofía de la Práctica, FHCE-Udelar. Email: fernanda.diab@gmail.com

³Université catholique de Louvain. Email: juan.olano@uclouvain.be

⁴Instituto de Economía, FCEA-Udelar. Email: ivone.perazzo@fcea.edu.uy

⁵Instituto de Economía, FCEA-Udelar. Email: agustin.reyes@fcea.edu.uy

⁶Instituto de Economía, FCEA-Udelar. Email: guillermo.sanchez@fcea.edu.uy

⁷Instituto de Economía, FCEA-Udelar. Email: ignacio.urruty@fcea.edu.uy

Empleo Garantizado por el Estado y Renta Básica Universal: estrategias para enfrentar el problema estructural del empleo precario

Andrés Dean
Fernanda Diab
Juan Olano
Ivone Perazzo
Agustín Reyes
Guillermo Sanchez-Laguardia
Juan Ignacio Urruty

Abstract

The deficit of good quality jobs is a structural problem of today's societies. In our country it manifests itself in various ways: high unemployment, high percentage of workers not registered with social security, gap in rights and social dialogue, insecure working conditions and income, among others. In this context, the policies implemented in Uruguay in recent decades aimed at improving the quality of employment have proven to be effective but insufficient. Thus, the objective of this project is to carry out a normative and economic cost analysis of two policies to confront social vulnerability and structural job insecurity: State Job Guaranteed and Universal Basic Income. To this end, the relationship of each of the strategies with a set of moral and political ideals inherent to a democratic society was analyzed, such as the notions of reciprocity, non-domination and self-realization. An empirical study of the implementation costs of each of the programs and their possible sources of financing was carried out, and a consultation mechanism was implemented to collect inputs that would allow the social legitimacy of these strategies to be assessed. The results indicate that a combination of a basic income per child and a large-scale job guaranteed program would not only have social legitimacy and be fiscally achievable, but justifiable in normative terms.

Keywords: Job Guaranteed, Universal Basic Income, Job quality.

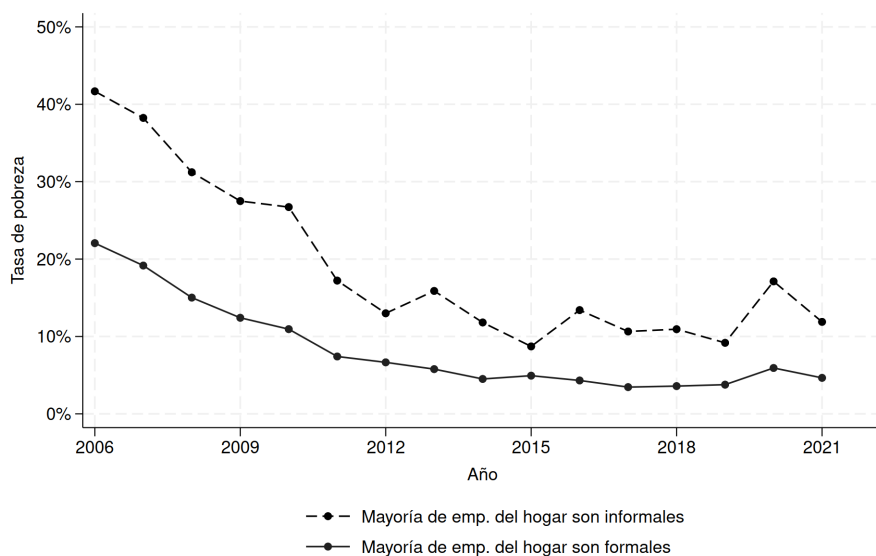
JEL codes: I38, J18, J38, J45.

1. Introducción

La tasa de desempleo en Uruguay se situó en el entorno del 8% en los últimos 10 años con una tendencia creciente después de la fuerte caída posterior a la crisis de principios de siglo. Asimismo, como señalan Carrasco *et al.* (2018), persisten algunos grupos de activos con notorias dificultades de inserción laboral (los jóvenes presentan tasas de desempleo superiores a 20%, las mujeres presentan una brecha en su actividad con los hombres que ronda los 20 p.p., las brechas entre mujeres son aún más elevadas en función de su nivel educativo y la conformación de los hogares; los trabajadores por cuenta propia sin local con tasas de no registro a la seguridad social de casi 100%).

La exclusión prolongada de empleos de calidad puede estar asociada a características más estructurales de los individuos, pero sin duda, aun cuando todos los individuos en estas circunstancias enfrentan la misma probabilidad de obtener un empleo, quienes no tuvieron la suerte de hacerlo, verán incrementarse sus chances de permanecer excluidos conforme pasa el tiempo. Esto sucede al menos por dos motivos, un efecto señalización y un efecto pérdida de la autoestima (Elster, 1986).

Figura 1: Personas pobres por condición de formalidad e informalidad de perceptores de ingresos del hogar



Elaboración propia. Fuente: Encuesta Continua de Hogares, INE

Asimismo, existe una importante superposición de privaciones en los hogares en condición de pobreza para los cuales el acceso al mercado de trabajo está lejos de ser una solución. Como se observa en la Figura 1, los hogares en donde la mayoría de los perceptores de ingresos laborales son informales, están fuertemente representados entre los hogares pobres. La Figura 1 también permite observar la mayor volatilidad de la tasa de pobreza entre los hogares con mayoría de perceptores informales, dado que sus

ingresos reaccionan más fuertemente ante los cambios en el ciclo económico. Esto fue particularmente notorio durante la crisis desatada por la pandemia de COVID-19. Esto implica que la situación de desempleo y precariedad laboral no pueden analizarse exclusivamente como una responsabilidad del individuo, sino como una responsabilidad social, colectiva.

En este punto cabe preguntarse: ¿es posible pensar soluciones a estas problemáticas a partir de modificaciones a la matriz de protección social actual o es necesario ampliarla con nuevas herramientas? ¿En qué medida políticas como el Empleo Garantizado por el Estado (EGE) y/o la Renta Básica Universal (RBU) son capaces de mitigar de forma apreciable estas problemáticas? ¿Son viables en términos económicos o implicaría un costo difícil de afrontar aun modificando el sistema impositivo? ¿Poseen legitimidad social, son compatibles con el imaginario político de las democracias contemporáneas?

El EGE consiste en garantizar la oportunidad del acceso a un trabajo remunerado a todos los miembros de la sociedad (Tcherneva, 2020). En su versión canónica, se diferencia de las estrategias conocidas como *workfare* (Widerquist y Lewis, 2006) en que es comprensivo (el gobierno se compromete a contratar a quien desea y es capaz de trabajar sin necesidad de comprobación de medios o evaluación de otras características) y los beneficios sociales son más amplios. Parte del atractivo de esta propuesta radica en que obtener un empleo no es simplemente un mecanismo de entrega de ingresos que puede ser reemplazado por una fuente alternativa (Spross, 2017), sino una forma fundamental en que las personas afirman su dignidad. El trabajo es, al menos en las sociedades contemporáneas, una fuente de ingresos y de reconocimiento social, un conjunto de prácticas en las que se construye y negocia la identidad y una forma privilegiada de participar de la dinámica de cooperación social.

Por otro lado, la RBU consiste en el pago de un ingreso por el Estado, a todos los ciudadanos o residentes legales en su territorio, de forma individual, incondicional e independientemente de sus demás fuentes de renta y de su participación pasada o presente en el mercado de trabajo (Noguera, 2002; Van Parijs, 1992, 1996; Van Parijs y Vanderborght, 2017). La RBU proporciona un beneficio integral que protege a todos de la pobreza o indigencia, más allá de lo que pueda hacer que caigan en dicha situación. Los destinatarios no tienen que trabajar o tener un registro de trabajo, no tienen que demostrar que están dispuestos a trabajar o que algo los hace incapaces de hacerlo.

Pero también cabe interrogar sobre la dimensión ética de la precariedad laboral y para ello en este documento tratamos de reconstruir la concepción normativa que poseen las sociedades democráticas contemporáneas sobre el trabajo. En particular, buscamos caracterizar las nociones de trabajo digno o trabajo decente mediante tres ideales habitualmente relacionados con este ámbito: la reciprocidad, la no-dominación y la autorrealización. ¿Es necesario incluir o excluir algún elemento normativo? Si los

anteriores ideales articulan la versión más adecuada de trabajo en sociedades democráticas, ¿se ajustan mejor a la idea de un derecho universal a un empleo (digno) como propone el EGE o a la idea de un derecho universal a un ingreso/renta básica como propone la RBU (o una combinación de ambos)? A su vez, ¿de estos ideales se desprende algún tipo de deber de trabajar?

Con el fin de poder establecer al menos una primera aproximación a la respuesta de estas preguntas, en el presente trabajo se despliega una estrategia que combina tres componentes complementarios: a) un análisis conceptual a partir de revisión y análisis bibliográfico; b) la realización de simulaciones aritméticas que permitan aproximarse a una primera noción de los costos de estas políticas, lo que implicó discutir alternativas consistentes para su financiamiento; c) un proceso deliberativo que implicó incorporar al análisis la opinión pública informada sobre las políticas.

El trabajo se organiza de la siguiente forma. En la segunda sección se realiza una breve descripción de las principales características de la matriz de protección social en el país. En la tercera sección se presenta un análisis de los criterios ético-normativos en relación al trabajo digno. La cuarta sección problematiza la consistencia normativa de las versiones generales de EGE y la RBU. En la quinta sección se presenta una breve síntesis de los principales antecedentes sobre la aplicación de las políticas analizadas. En la sexta sección se realiza una primera estimación de costos y mecanismos de financiación asociados a la implementación para el caso uruguayo de los programas de EGE y de RBU (o alguna combinación de ellos). En la séptima sección se presentan los principales resultados de la encuesta realizada a diversos actores de la sociedad sobre varios aspectos de estas políticas. En la última sección se elabora un conjunto acotado de escenarios prospectivos centrados en la posible reconfiguración de la matriz de protección social asociada al ámbito laboral en Uruguay a partir de la implementación de alguna versión de EGE, RBU o su combinación y se presentan una serie de reflexiones sobre los resultados alcanzados.

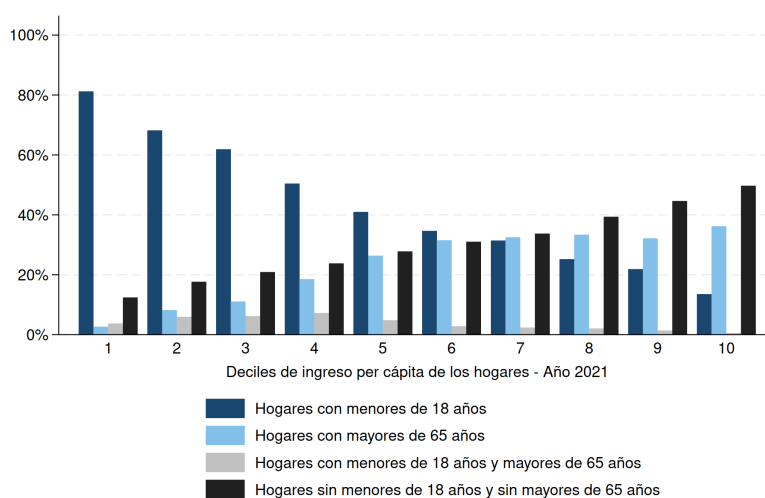
2. Matriz de protección social y mercado laboral en Uruguay

Uruguay se ubica entre los países latinoamericanos con mayor alcance de su sistema de protección social en términos de cobertura y progresividad de las transferencias públicas de ingreso (Amarante y Brum, 2018). En las últimas dos décadas se produjeron distintas modificaciones a la matriz de protección social que han tendido a proteger principalmente a hogares con niños menores de 18 años, en particular a partir de transferencias no condicionadas (Colafranceschi *et al.*, 2013). Esto se debió a que diversos estudios sobre pobreza en el país evidenciaron que los hogares con menores de 18 años son los más afectados por la misma.

En lo que refiere a las políticas de transferencias monetarias, entre 2004 y 2008, en Uruguay se realizó un proceso de reforma y expansión del sistema de transferencias no contributivas, orientadas principalmente a hogares con niños. La creación de las Asignaciones Familiares orientadas a Hogares de Menores Recursos en 1999 y 2004, y, posteriormente, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) vigente entre 2005-2007, confluyeron en el programa de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (AFAM-PE) y la Tarjeta Uruguay Social (TUS), vigentes desde 2008. En ese período, se logró una cobertura mayor al 80% de los hogares con menores de 18 años en los estratos de menores ingresos. Esta amplia cobertura fue clave durante la crisis reciente desatada por la pandemia, dado que permitió rápidamente mejorar las condiciones de vida de los más vulnerables ampliando las transferencias. No obstante, si bien la magnitud de la pobreza en general y la de los niños en particular, se ha reducido mucho, todavía los hogares más pobres son en mayor proporción aquellos con menores a cargo (Figura 2).

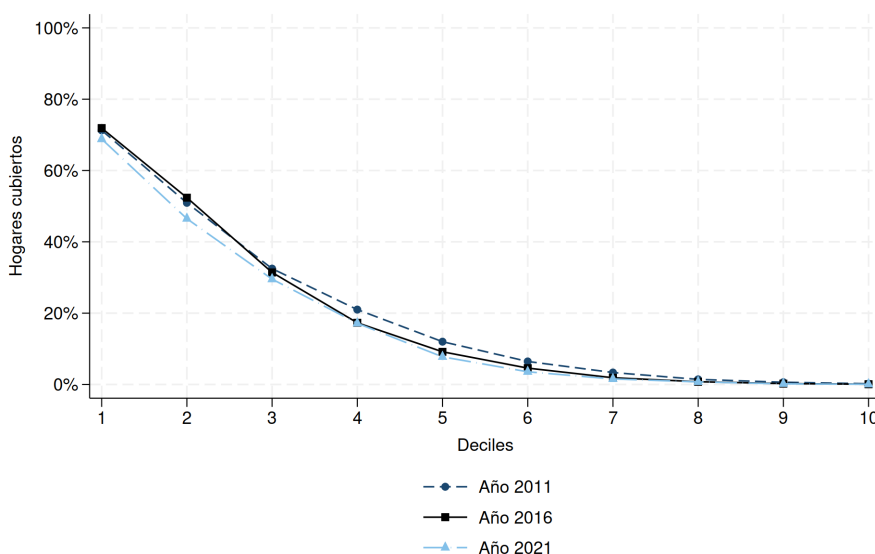
La cobertura del sistema de transferencias no contributivas de ingresos no solo es muy amplia en la actualidad, sino que torna más progresiva la distribución de los ingresos (Figura 3 y 4). Como se observa en la Figura 3, la cobertura de AFAM-PE es muy alta en los primeros dos deciles de ingresos. La TUS es el programa de transferencia de ingresos con mayor grado de focalización. Cabe señalar que la TUS no está destinada solo a hogares con niños, pero sí a hogares muy vulnerables como puede observarse en la Figura 4, por lo que no sería adecuado eliminarlo en un esquema de RB destinado a hogares con menores, por ejemplo.

Figura 2: Proporción de hogares según su composición por tramos de edad y decil de ingreso per cápita.



Elaboración propia. Fuente: Encuesta continua de hogares 2021, INE

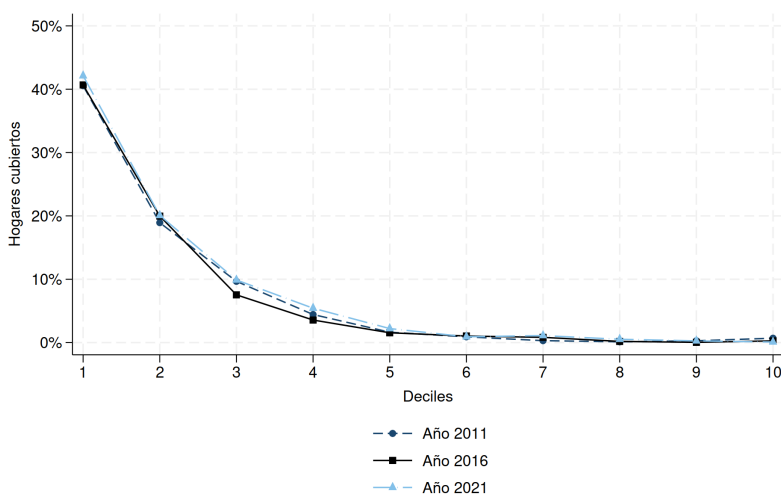
Figura 3: Cobertura de AFAM-PE por decil de ingreso per cápita de los hogares



Elaboración propia. Fuente: Encuestas Continuas de Hogares, INE.

Por otra parte, el sistema de protección social uruguayo presenta un elevado grado de cobertura en la etapa activa, especialmente si se lo compara con otros sistemas de seguridad social en América Latina. El fuerte incremento de la formalización de los últimos años (el porcentaje de trabajadores que no realizaba aportes pasó de 40,7% en 2004, pico máximo, a 20% en diciembre de 2022) junto con reformas realizadas al programa de Seguro de Desempleo (SD), permitieron la incorporación al sistema de seguridad social de un gran número de trabajadores de bajos ingresos, como, por ejemplo, las trabajadoras domésticas y parte de los trabajadores rurales.

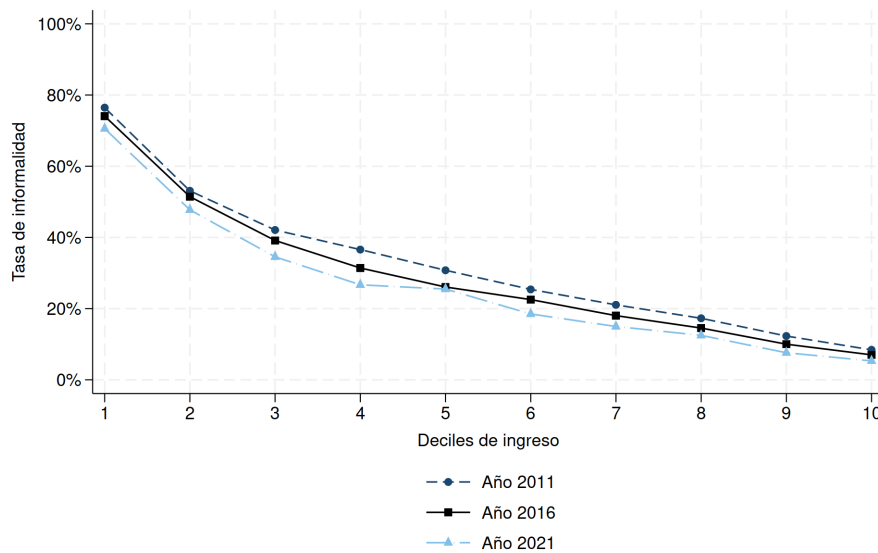
Figura 4: Cobertura de TUS por decil de ingreso per cápita de los hogares



Elaboración propia. Fuente: Encuestas Continuas de Hogares, INE.

No obstante, la condición de formalidad continúa siendo mucho más alta en sectores socioeconómicos medios y altos (Figura 5). Cabe señalar que la caída de la informalidad que se evidencia en 2020 no debe interpretarse necesariamente como algo positivo dado que la misma podría implicar la salida de personas del mercado laboral y no la formalización de los trabajadores.

Figura 5: Tasa de informalidad según decil de ingreso per cápita de los hogares

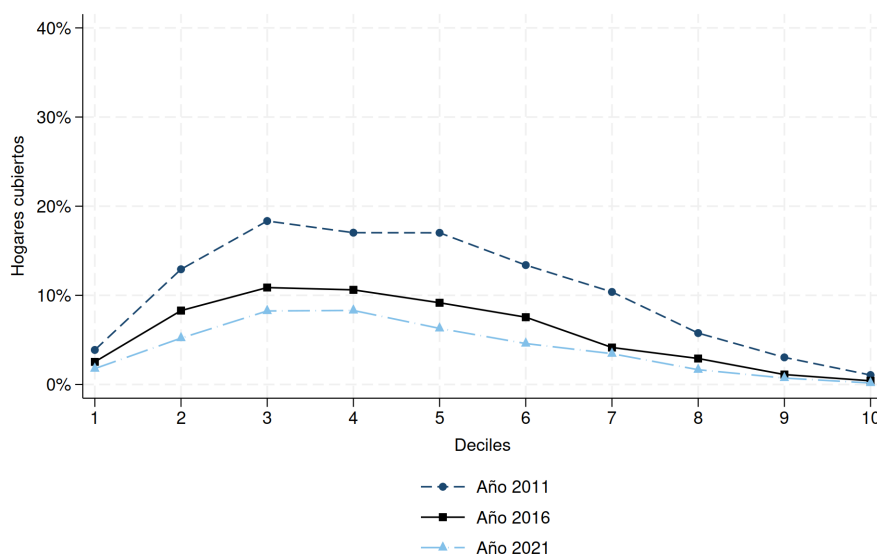


Elaboración propia. Fuente: Encuesta Continua de Hogares, INE

Los trabajadores informales son así los más afectados tanto en situaciones de bonanza como en las crisis. Según datos de la ECH del INE para 2019, 404 mil trabajadores se encontraban en la informalidad. De los mismos, el 60% se encuentra en los primeros 4 deciles de ingresos, por lo que no acceden al SD y una parte que rondaría los 270 mil, podrían estar por fuera también del sistema de transferencias. Los asalariados privados representan el 32% del total de informales, casi 130 mil personas, de los cuales 36% se ubican en el primer quintil de ingresos. En una situación sin fuentes de ingreso alternativas, la pérdida de ingresos traerá consigo un incremento de la pobreza.

Así, las AFAM contributivas presentan un patrón mucho menos progresivo que las transferencias no condicionadas (Figura 6) porque quienes contribuyen a la seguridad social no son los más pobres, a pesar de que está focalizada.

Figura 6: Cobertura de AFAM contributiva por decil de ingreso per cápita de los hogares

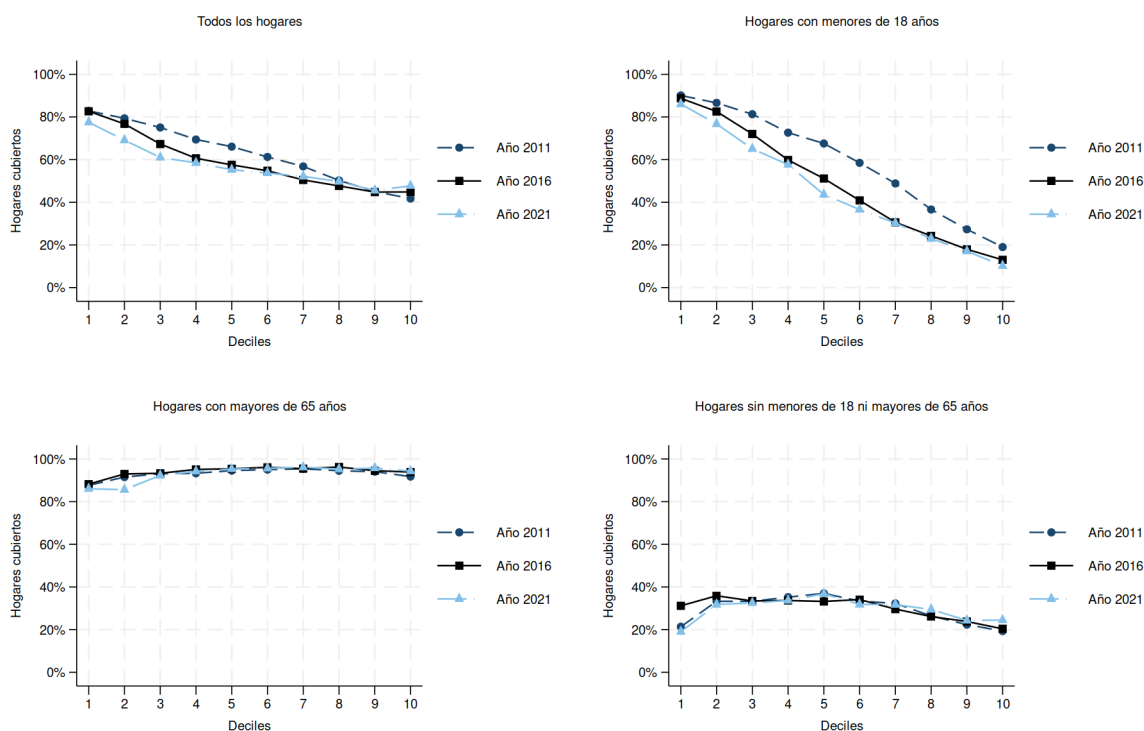


Elaboración propia. Fuente: Encuestas Continuas de Hogares, INE.

Cuando se consideran conjuntamente (AFAM-PE, TUS y AFAM contributiva), en torno a un 80 % de los hogares con menores de 18 años del primer decil reciben alguna transferencia en tanto este porcentaje es de entorno al 15 % en el caso del décimo decil.

Si se incorporan un conjunto adicional de políticas de transferencias (pensiones a la vez, seguro de desempleo, jubilaciones y pensiones contributivas), consistentemente con la forma en que se distribuye la composición de los hogares por tramos de edad, más del 40 % del décimo decil reciben transferencias, manteniéndose el porcentaje de los que reciben en el primer decil (Figura 7). Los hogares que no tienen ni adultos mayores ni menores perciben menos transferencias que el resto, entre el 40 % y el 20 % de ellos en función del decil de ingresos (Figura 7).

Figura 7: Hogares que reciben alguna transferencia (TUS, AFAM-PE, AFAM-Cont, SD, jubilaciones o pensiones) por decil de ingreso per cápita de los hogares



Elaboración propia. Fuente: Encuestas Continuas de Hogares, INE.

Es interesante notar que cuando se se incorporan en el análisis a las deducciones por IRPF por hijos, se observa que la cobertura a los menores de 18 años ronda el 84% del total de niños y niñas (Bellomo, 2019). De todas formas, cabe señalar que dicha cobertura es heterogénea en cuanto a montos y condicionalidades. Esto lleva a pensar que no nos encontramos tan lejos de la posibilidad de implementar una renta básica por hijo en nuestro país.

A pesar de esta cobertura de la matriz de protección social, cabe realizar al menos 3 consideraciones. Primero, si bien la cobertura del SD es amplia, la misma es limitada en el tiempo y los ingresos que se perciben a raíz del subsidio son reducidos, por lo que parte de estos trabajadores, aunque cubiertos, podrían caer rápidamente en el desempleo, la informalidad o la pobreza. Si bien la ampliación del acceso al SD producida en la pandemia amortiguó los efectos sobre el desempleo, si un gran número de trabajadores hubiesen sido finalmente despedidos, podría haberse producido una saturación del sistema de salud público y un perjuicio grave al sector privado de salud. La crisis económica producida en 2020 a raíz de la pandemia por Covid-19, puso de manifiesto, de la peor manera, la necesidad de acceso universal a la salud, de forma independiente a la condición laboral de las personas (Bai *et al.*, 2020). A su vez, si bien

el SD es una política con un fuerte poder contracíclico, los montos reducidos son menos efectivos para amortiguar los efectos sobre la pobreza.

Segundo, una de las ventajas de Uruguay en la región fue que cuenta con registros de poblaciones vulnerables que sirven como base para sus programas de transferencia de ingresos y con un programa de seguro por desempleo de cobertura amplia. No obstante, la pandemia dejó en evidencia que un grupo no despreciable de trabajadores se encuentra no solo por fuera de la seguridad social sino incluso por fuera del sistema de transferencias (según estimaciones propias en base a la ECH, en torno a unos 270.000 trabajadores informales, es decir no cubiertos por el SD, además no integraban hogares que reciben la TUS ni AFAM-PE en 2019). Así, otro desafío para la matriz de protección social tanto en el país como en muchos países de la región, es poder identificar e incluir a los trabajadores, familias y empresas no cubiertos por la matriz de protección social.

Dentro de los trabajadores más vulnerables, los trabajadores por cuenta propia sin local, unas 40 mil personas, son los más afectados por la informalidad y los bajos ingresos. En efecto, el 95 % de ellos no realiza aportes y se concentran en la parte baja y muy baja de la distribución del ingreso. Por otro lado, el grupo de los trabajadores monotributistas (trabajadores por cuenta propia sin local que aportan a la seguridad social) estaba conformado en un 60 % por mujeres y se ubicaban en trabajos en el sector de comercio y servicios (BPS, 2019; Carrasco *et al.*, 2018; Amarante y Perazzo, 2013).

A estos viejos problemas se suman en la actualidad una serie de nuevos desafíos tales como los procesos de automatización promovidos por el avance de la inteligencia artificial y la robótica (Frey y Osborne, 2017), que tendieron a acelerarse a raíz de la pandemia, y generan la necesidad imperante de establecer medidas más enérgicas en términos de dar garantías de ingresos y oportunidades de empleo (ver Parr, 2022a, 2022b). Una de las cuestiones planteadas es si la ciudadanía y la participación social deben construirse sobre la base de la participación en el mercado de trabajo -o, en la realización de algún tipo de trabajo socialmente útil-, o si por el contrario la mera pertenencia a una sociedad debe dar derecho a una porción de su riqueza, independientemente de las contrapartidas laborales que puedan existir (Noguera, 2002).

3. Criterios ético-normativos en relación al trabajo digno

En este apartado hemos buscado reconstruir las características del trabajo digno. Esta reconstrucción tiene por objetivo definir el fundamento crítico de los fenómenos de precariedad laboral, así como evaluar y comparar algunas versiones de RBU y EGE. Antes de detallar estas características, vale señalar que las

cuestiones políticas y éticas en relación al trabajo poseen vigencia y validez porque el trabajo continúa siendo una forma central de experiencia humana (es un medio para desarrollar vías de autorrealización y cooperación que no se obtienen con facilidad mediante otras actividades sociales) y permanece en el corazón de muchas respuestas institucionales a las problemáticas centrales que enfrentan las sociedades (Breen y Deranty, 2021). En segundo lugar, hemos decidido considerar como principio ético fundamental la noción de “dignidad” porque remite a un estatus normativo de las personas según el cual se les deben ciertas formas de respeto y consideración. La igual dignidad es la base moral de un conjunto de normas y prácticas, incluidos los derechos humanos y laborales y, en un sentido más amplio, es el común denominador de varias de las concepciones contemporáneas sobre justicia social (Gilbert, 2023).

Aunque no hay un consenso sobre todos los rasgos necesarios y suficientes del trabajo digno, existen tres criterios normativos que parecen tener mayor acuerdo en las diversas caracterizaciones y que se relacionan con un conjunto de bienes sociales y personales que pueden obtenerse mediante el trabajo: la reciprocidad, la autorrealización y la no-dominación. Cada uno de estos criterios se vincula con una perspectiva central en el ámbito de la filosofía política contemporánea: el liberalismo igualitario, el marxismo y el republicanismo. Al mismo tiempo, estos criterios se pueden caracterizar en términos de mínimos o en términos de máximos. Por ejemplo, Pablo Gilbert distingue entre derechos laborales básicos y derechos laborales máximos. Mientras que los primeros se enfocan en el acceso de los trabajadores a una vida decente a partir de la superación de cierto umbral de dignidad (un posible ejemplo de es la noción de *trabajo decente* propuesta por la OIT), los últimos van más allá al caracterizar las condiciones que permiten que los trabajadores puedan desarrollar una vida floreciente o próspera (Gilbert, 2023).

En primer lugar, es posible considerar el criterio de reciprocidad. Este criterio es estructurante de la *justicia como equidad* desarrollada por John Rawls (1979, 2002). En este marco, una sociedad democrática es definida como un sistema equitativo de cooperación social a lo largo del tiempo, de una generación a la siguiente. La cooperación social es un mecanismo distinto de la mera coordinación social ya que está guiada por reglas y procedimientos públicamente reconocidos y seguidos por los ciudadanos. Estas reglas y procedimientos pueden entenderse como los términos equitativos de la cooperación que, a su vez, definen una idea de reciprocidad o mutualidad: todo el que hace su parte según lo exigen las reglas reconocidas debe beneficiarse de acuerdo con un criterio público y aceptado. La reciprocidad es una idea moral situada entre el altruismo, por un lado, y la ventaja mutua, por el otro (Rawls, 2002).

Stuart White (1997), sugiere que a menudo se considera que las teorías de la justicia que apelan explícitamente a la noción de reciprocidad tienen implicaciones anti-igualitarias. Esto se debe a que la reciprocidad en ocasiones se concibe como requiriendo una proporcionalidad estricta entre el valor de

los beneficios que disfruta un individuo y el valor de su contribución productiva. Sin embargo, el principio de reciprocidad no necesita ser interpretado de esta manera; puede y, desde una perspectiva liberal igualitaria, debe comprenderse de una manera que lo haga compatible con el principio de igualdad de oportunidades. White señala que, en esta concepción igualitaria de la reciprocidad, el derecho a una determinada parte de los beneficios económicos de la cooperación social implica la obligación correspondiente de realizar una contribución productiva, pero no se presume que la contribución de uno debe ser igual o directamente proporcional en valor al valor de los beneficios que uno recibe (White, 1997). En un sentido similar se expresa Gilabert al señalar que el eslogan socialista “De cada uno según sus habilidades, a cada uno según sus necesidades” puede describirse como un principio de reciprocidad que establece esquemas de cooperación justa que empoderan solidariamente y permiten a los trabajadores llevar vidas prósperas o florecientes (Gilabert, 2023).

La idea de relación directa entre contribución y beneficios como sinónimo de reciprocidad también es atacada por Karl Widerquist (Widerquist *et al.*, 2013). El filósofo estadounidense entiende que en las sociedades con Estado de bienestar capitalista dicho ideal tiende a asimilarse al principio de “quien no trabaja no come”. Pero al aplicarlo en contextos en los que el trabajo es sinónimo de trabajar para otros (es decir, es entendido como empleo), la idea de que “quien no trabaja no come” no es un hecho de la naturaleza sino una consecuencia de cómo organizamos la sociedad. Para ser consistente con la reciprocidad, “trabajar o morir de hambre” debería ser aplicado a todos los ciudadanos. Pero en las sociedades modernas, quienes tienen suficiente tierra, derechos sobre recursos naturales o capital no tienen el miedo de que el ideal se aplique a su situación y esto resulta una violación del principio de reciprocidad (Widerquist *et al.*, 2013). En una línea similar se expresó hace 100 años Carlos Vaz Ferreira, quien consideraba que el régimen de propiedad de la tierra y la institución de la herencia tal como estaban definidos en el sistema socioeconómico vigente violentaba el ideal de reciprocidad (y también el de no-dominación) debido a la desigualdad que generaban en las oportunidades de desarrollo de los individuos: “esta demasiada desigualdad en el punto de partida ha llegado a forzar el sentimiento y hasta la inteligencia de la humanidad. Solo por eso pueden no sentir muchos lo que representa, en lo material, esa obligación de unos hombres de trabajar toda la vida en las condiciones más penosas para obtener lo que otros, por una organización establecida de antemano, reciben y mantienen sin esfuerzo y sin que ni aun teóricamente se les reconozca la obligación de esfuerzo; y, en lo moral, el grado de dependencia de unos hombres con relación a los otros” (Vaz Ferreira, 1953, p. 45).

En este punto, el EGE y la RBU podrían brindar respuestas diferentes a la pregunta sobre la mejor forma de interpretar el ideal de reciprocidad y a la interrogante sobre si es factible y razonable articular

el derecho a un empleo remunerado y el derecho a no trabajar y disponer de una renta.¹ Esta potencial aporía (no sólo lógica sino práctica) se vuelve más acuciante en sociedades cuya primera regla, como señala Bauman en sintonía con lo planteado por Widerquist, es que “si se quiere conseguir lo necesario para vivir y ser feliz, hay que hacer algo que los demás consideren digno de un pago. Nada es gratis: se trata siempre de un *quid pro quo*, de un ‘doy algo para que me des’” (Bauman, 2000, p. 17). Y en dichas sociedades, el “dar algo” habitualmente se realiza (y se exige) a través de los empleos reconocidos por el mercado laboral y por el sistema de protección de los Estados de bienestar. En este sentido, un programa de EGE tendría el desafío de reconocer las diversas formas de trabajo que sustentan la vida cooperativa de las sociedades democráticas (ejemplo, las prácticas de cuidado) y promover estilos de organización del trabajo que se constituyan como alternativas (institucionales y narrativas) a las estructuras vigentes.

Un segundo criterio normativo constitutivo de la noción de trabajo digno es el de autorrealización. El concepto de autorrealización ha estado principalmente vinculado a tradiciones hegelianas y marxistas (Elster, 1986; Honneth, 1997, 2014; Maskivker, 2012), aunque su origen se remonta a Aristóteles. La autorrealización personal es la libre exteriorización de la libre actualización de las potencialidades de los individuos. Así, en la autorrealización pueden diferenciarse conceptualmente dos etapas: la *actualización* y la *exteriorización*. A su vez, la actualización se subdivide en otras dos: el desarrollo y el despliegue de una capacidad. Alguien que aprende a cómo cocinar desarrolla una potencialidad, mientras que, cuando, además, ha realizado algunos ensayos culinarios, despliega esa capacidad. En este punto ha conseguido actualizar su potencialidad para cocinar. Cuando ha convidado a otros o colaborado con ellos en la elaboración de los alimentos ha *exteriorizado* esta capacidad (Elster, 1986).

El trabajo es una de las actividades que puede brindar a los individuos oportunidades para autorrealizarse. La esfera del trabajo es un ámbito predilecto para que las personas se autorrealicen, en primer lugar, porque la mayoría pasa buena parte del tiempo de sus vidas trabajando (Gheaus y Herzog, 2016), en segundo lugar, porque para una parte importante de ellas el trabajo es su principal fuente de ingresos, es decir, están hasta cierto punto compelidos a hacerlo, y, en tercer lugar, porque mediante estas actividades se suele contribuir a la reproducción de la sociedad (ya sea entendida como un sistema de cooperación o de mera coordinación).

Pero el trabajo ha sido considerado tanto como un ámbito de autorrealización como de alienación (Bauman, 2000; Jaeggi, 2014). Por lo tanto, la comparación entre EGE y RBU se centra, por un lado,

¹Resulta claro que el derecho al trabajo no implica necesariamente un deber de trabajar; ya que el objetivo específico de un derecho efectivo al trabajo sería garantizar la participación social y un cierto reconocimiento en la esfera pública, lo que para nada implica una sanción para quienes decidan libremente no hacerlo. En este sentido, una RBU incondicional no es incompatible con el derecho al trabajo, sino únicamente con el deber de trabajar (Noguera, 2002). Asimismo, el acceso a un empleo podrá ser garantizado sin considerar qué características hacen de un empleo, una forma de trabajo digna.

en cuál de estas políticas podría garantizar la generación de un número mayor de oportunidades de autorrealización mediante la creación de empleos que la promuevan y, por otro lado, cuál de las dos políticas brinda más oportunidades de autorrealizarse en general, sea mediante empleos u otro tipo de actividades. Además, en la comparación de estas políticas no se debe excluir la discusión acerca de qué formas de intervención estatal son las más adecuadas en el contexto de sociedades democráticas para generar más oportunidades de autorrealización (Widerquist *et al.*, 2013): ¿implica la implementación de EGE una inclinación injustificada del Estado en favor de las personas cuyo plan de vida está atado a la autorrealización mediante el trabajo? Por otro lado, ¿implica la RBU una inclinación injustificada del Estado en favor de las personas cuyo plan de vida está atado a la autorrealización fuera del ámbito productivo?

Finalmente, un tercer criterio normativo relacionado con los dos anteriores es el de la no-dominación. Esta noción, aunque no exclusivamente, suele vincularse con la tradición republicana de libertad. Desde el enfoque teórico republicano, la libertad es caracterizada como la condición de ser dueño de uno mismo, es decir no estar sujeto a la voluntad de nadie (*sui iuris*). Contemporáneamente, teóricos neorrepublicanos, como Philip Pettit y Quentin Skinner, han recuperado este ideal de libertad político traducido en términos de no-dominación; ser libre es no depender de la voluntad ajena. Entre los agravios identificados como formas de vulneración de la libertad así entendida, algunos ocurren en relación al ámbito del trabajo, aspecto de interés para la presente investigación. Es descrita como una situación de dominación aquella que vive el empleado que no se atreve a protestar contra su patrón, y que es vulnerable a un amplio abanico de abusos que este último puede arbitrariamente perpetrar (Pettit, 1999).

A pesar de existir un vínculo laboral contractual voluntariamente firmado, las condiciones de vulnerabilidad reflejan una afectación de la libertad de la persona. El trabajador está dominado cuando está sometido a las interferencias arbitrarias que dependen exclusivamente de la voluntad de sus empleadores. Lo que mejor lo describe es la situación de vulnerabilidad en la que el trabajador se encuentra. La inestabilidad, el bajo salario, la flexibilidad, condiciones insalubres o el trato indigno son ejemplo de ello. Cualquier esquema de protección social que valore sus políticas bajo un criterio como este, debe considerar que los individuos se encuentran a salvo de la dominación cuando se les brinda las herramientas necesarias para impedir cualquier intento de control por parte de los demás (Pettit, 2014). Ocupar una posición social que garantice la independencia material, la estabilidad vital necesaria para proyectarse y tomar decisiones sobre sus planes de vida, el disponer de mecanismos de control y participación en aquellas decisiones públicas que les afectan, así como alcanzar y sostener un estatus que le permita mirar a los otros a los ojos son elementos indispensables para ello (Pettit, 2014).

Tanto la pérdida de la fuente laboral como la reducción, en cantidad y calidad, de la oferta de trabajo disponible, expone a los individuos adultos al menos a tres formas de dominación, dos de ellas vinculadas con el ámbito de las relaciones sociales (*dominium*) y otra con el ejercicio del poder del Estado (*imperium*). En primer lugar, si entendemos la dominación como un modo de ejercicio arbitrario del poder, que resulta en la reducción del abanico de opciones disponibles para el sujeto (Diab, 2017), estar enfrentado a una oferta escasa de empleos, muchos de ellos precarios, o directamente al desempleo, expone al individuo a condiciones de vulneración de su libertad entendida como no-dominación. En segundo lugar, si definimos la no-dominación en términos de la satisfacción de intereses básicos como la nutrición, la salud, la seguridad, y la educación, es decir de aquellos aspectos que una persona adulta necesita para desarrollar su vida (Shapiro, 2012), la falta de empleo, el trabajo precarizado o la ausencia de algún tipo de ingreso que garantice su sustento, también expone al individuo a condiciones de dominación. Y finalmente, bajo esas circunstancias, el individuo queda expuesto a otras situaciones que afectan su libertad entendida como no-dominación, generadas por el mismo orden institucional estatal, como pueden ser el clientelismo (Bertomeu y Raventós, 2006), las redes de corrupción o simplemente sistemas burocráticos que se generan en torno a la adjudicación de subsidios. En este sentido instrumentos como la RBU y el EGE deben ser considerados y comparados desde su potencial regulador para mitigar estas formas de dominación (Casassas, 2008).

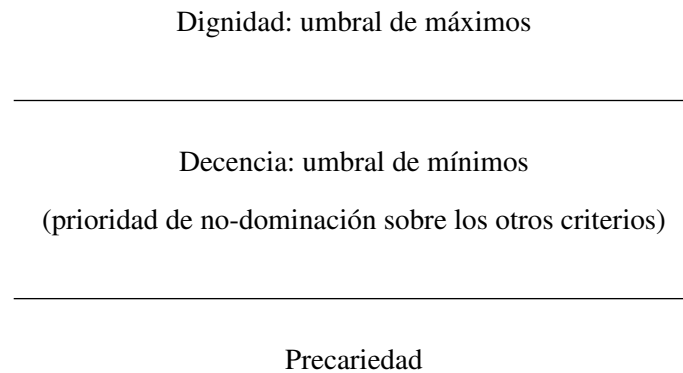
Analizar en cada caso dicho potencial ya sea para evitar situaciones de vulneración o bien para fortalecer las capacidades para el disfrute de la libertad, así como el estudio de los riesgos de dominación que cada una de las políticas trabajadas supone, es un aspecto central de nuestra investigación. La pregunta de base es: ¿Comparativamente, en qué medida la Renta Básica Universal y el Empleo Garantizado por el Estado son políticas capaces de contrarrestar los efectos dominantes que la precarización laboral y el desempleo provocan, sin generar ellas mismas otros distintos?

Ambas políticas tienden a garantizar el acceso a mínimos de subsistencia necesarios para la independencia material que evita que la persona esté sujeta radicalmente a voluntades ajenas, lo cual en mayor o menor grado la libera de una situación de vulnerabilidad. Sin embargo, no es tan evidente que ambas políticas por igual ofrezcan el nivel de estabilidad vital que permita proyectar y mantener a las personas el control sobre sus propias vidas, lo cual implica una cierta regularidad y seguridad en el tiempo. Este aspecto característico del estatus de no-dominación nos hace pensar que será preferible aquella política capaz de ofrecer mayor certeza (en cuanto a la perspectiva de acceso) y regularidad temporal. De este modo, a través de la estimación de este y otros elementos constitutivos del modelo de libertad como no-dominación, se podrá valorar si a los efectos de contrarrestar las consecuencias de la precarización y

la falta de empleo, RBU o EGE, o ambas de modo complementario, satisfacen tales expectativas.

Los criterios normativos definidos anteriormente permiten diferenciar dos umbrales de calidad del trabajo: un primer umbral de decencia y un segundo umbral de dignidad. La precariedad puede entenderse como la característica de aquellos ámbitos, arreglos y prácticas laborales que no alcanzan el umbral mínimo de decencia.

Figura 8: Umbrales de los criterios normativos



El primer umbral de decencia se supera cuando se ha alcanzado un mínimo de acuerdo con los criterios normativos antes expuestos. Este mínimo está justificado de forma tal que el no respetarlo viola flagrantemente la consideración de libres e iguales en una sociedad democrática.

En el caso de la reciprocidad, el umbral de mínimos se supera cuando en los términos que definen la coordinación entre las partes², la relación entre lo que se aporta/contribuye y lo que se recibe/reconoce no está exclusivamente definida mediante criterios que solo pueden ser aceptables para la parte que tiene la posición dominante. Quizá puede ayudar a caracterizar este umbral la distinción que Rawls hace entre lo racional y lo razonable. A veces decimos “su propuesta era perfectamente racional dada la fortaleza de su posición negociadora, pero sin embargo no era nada razonable, era incluso ultrajante. Con esto queremos decir que la persona en cuestión intenta cerrar un trato desfavorable para nosotros, un trato que sabe que le beneficia a ella pero que no puede esperar que aceptemos a menos que sepa que está en una posición de fuerza” (Rawls, 2007, p. 213). En este caso, el mínimo de decencia está por encima de lo simplemente racional, aunque no es completamente razonable. O también puede pensarse como superando el umbral que señala la simple ventaja mutua (en la que cualquier distribución previa de beneficios es el punto de referencia relevante) aunque no tan exigente como la reciprocidad plena (en la que la equidad es el punto de referencia relevante). Este umbral mínimo en el criterio de reciprocidad está

²Entre empleador y empleado directamente, en negociaciones colectivas entre empresarios y trabajadores o, de forma más general, entre el Estado y los ciudadanos a través de la estructura impositiva a la renta.

estrechamente relacionado con un conjunto de requisitos básicos asociados a la no-dominación (dado que exige una cierta libertad en la negociación de los términos de la relación). Una posibilidad es pensar que, en términos de mínimos, la reciprocidad queda subsumida al criterio de no-dominación.³

En el caso de la autorrealización, la diferencia se establece entre los trabajos que bloquean la autorrealización y los que la fomentan. Un trabajo digno es un trabajo que brinda a los trabajadores oportunidades de autorrealización. Sin embargo, el solo hecho de que un empleo bloquee las oportunidades de autorrealización hace a un trabajo precario. Por ejemplo, un trabajo bloquea las oportunidades de autorrealización cuando implica unas cargas que dejan al trabajador exhausto para desarrollar sus habilidades, cuando daña sus capacidades físicas o mentales, cuando impide la modificación de las habilidades a desarrollar. En este último punto, la autorrealización requiere, en tanto que libre realización de uno mismo, de la libertad como no-dominación al igual que en el criterio de reciprocidad. Un empleo en el que el empleador tiene la capacidad de interferir sobre las opciones de desarrollo de habilidades fuera del tiempo reglado es un empleo precario. Ivor Southwood relata que cuando estaba subempleado y viviendo a base de contratos de corto plazo, tuvo la mala idea de ir al supermercado. Al volver a su casa encontró un mensaje de una agencia de empleo que le ofrecía trabajo por el día. Cuando llamó le dijeron que el empleo ya había sido asignado y le reprocharon su desconcentración. Dice Southwood que “diez minutos en la calle es un lujo que un trabajador freelance no se puede tomar”⁴. Un trabajador en este caso está dominado y no puede autorrealizarse.

En el caso de la no-dominación el umbral de mínimos estaría definido por tres elementos interrelacionados: condiciones materiales para la subsistencia (ej. salario decente), estabilidad (o mecanismos de compensación frente a la inestabilidad) y reducción de la arbitrariedad en las decisiones jerárquicas (lo que implica tener opciones de salida y de cierta calidad), los cuales pueden articularse en la noción de “seguridad” que remite a las condiciones en que el sujeto evita ampliamente las posibles interferencias arbitrarias. Estos tres elementos son el piso básico sobre el que se construye el umbral de decencia y funcionan como condición de posibilidad de los otros criterios (reciprocidad y autorrealización). Esto significa que, desde un punto normativo, la ausencia de estas formas de dominación tiene precedencia sobre la reciprocidad y la autorrealización en la superación del umbral de mínimos. Debajo de este umbral “la vida se vuelve precaria. Planear se hace difícil y las rutinas se tornan imposibles. El trabajo

³La contraparte negativa de la reciprocidad es, en cierta forma, la explotación: algunos se quedan con más bienes o recursos que los que definiría un criterio de equidad. Una parte de la literatura afirma que explotación implica dominación y por lo tanto la reciprocidad siempre está subsumida a la no-dominación. Pero quizá puede pensarse en ejemplos en los que no haya dominación agencial pero aun así la distribución de bienes, poder, reconocimiento resultante de la coordinación social implique una violación de los términos equitativos de la cooperación.

⁴Ivor Southwood, *Non-stop Inertia*, Zero Books, Londres, 2010. Citado en artículo “La privatización del estrés” de Mark Fisher (incluido en el libro *Realismo Capitalista*, 2016)

puede empezar o terminar en cualquier momento, y la responsabilidad de crear la próxima oportunidad y de surfear entre distintas tareas recae en el trabajador. El individuo debe encontrarse en un permanente estado de alerta”.⁵

Sin embargo, la sociedad no debe contentarse con la erradicación del empleo precario. El horizonte normativo es que las principales instituciones, prácticas sociales y cultura de trasfondo estimulen el desarrollo de trabajos dignos. En este sentido, puede plantearse un segundo umbral que implicaría un desarrollo más exigente de la reciprocidad, autorrealización y no-dominación. Este umbral supone una articulación de los tres criterios en el que la prioridad de uno/s sobre otros depende del ámbito/esfera de trabajo (se superaría la subordinación de los criterios de reciprocidad y autorrealización al de no-dominación). En el caso de la reciprocidad, el umbral de dignidad implica la definición de los términos de la cooperación a partir del Principio de Diferencia de Rawls (articulado con los otros dos Principios de Justicia) o, desde una perspectiva socialista, a partir del Principio de Habilidades/Necesidades de Marx (en la perspectiva de Gilabert). En el caso de la autorrealización, implica la promoción del desarrollo de las capacidades a través del trabajo entendido como ámbito privilegiado de reproducción social.⁶ Y en el caso de no-dominación el umbral se vinculan a espacios de voz, disputación y participación en los ámbitos de trabajo o donde se toman las decisiones que afectan a quien trabajan.

Otra diferencia central entre los dos umbrales es que para alcanzar el umbral de dignidad se vuelve imprescindible la consolidación de un ethos o cultura de trasfondo diferente al de las sociedades capitalistas (script neoliberal, ethos individualista, meritocracia, ética tradicional o ideología del trabajo): ya sea un ethos igualitario, un ethos cooperador o un ethos solidario de acuerdo con el cual debemos cumplir tanto los deberes negativos de no destruir ni bloquear las capacidades de las personas, como los deberes positivos de proteger y facilitar su desarrollo y ejercicio (Gilabert, 2023).

Para la erradicación de los trabajos precarios varias medidas son necesarias: las regulaciones directas, la limitación del tiempo de trabajo, los seguros de desempleo, las pensiones, las licencias maternales y parentales, etc. La RBU y el EGE son dos medidas que podrían sumarse a las políticas ya implementadas en la dirección de erradicar el empleo precario y generar mayores oportunidades de acceder a empleos decentes y dignos.

⁵Ibíd.

⁶Esta caracterización del trabajo como ámbito privilegiado de reproducción social permite cubrir un amplio abanico de concepciones que ponen al trabajo en el centro de la dinámica social: desde aquellas que consideran que en nuestras sociedades destinamos una gran parte de nuestro tiempo y energía al trabajo hasta las que sugieren que las características del trabajo en un sentido amplio permiten formas de autorrealización que no están presentes en otras prácticas humanas, pasando por las que proponen que el trabajo permite alcanzar ciertos bienes colectivos o comunes: la cohesión, la solidaridad, la cooperación.

4. Evaluación de consistencia normativa de las versiones generales de EGE y la RBU

Las políticas de RBU y de EGE coinciden en que buscan brindar un ingreso suficiente, pero difieren en su alcance, mientras EGE es condicional a realizar un trabajo RBU es por definición incondicional. Las políticas también difieren en el rol que exigen del Estado, mientras en el caso del EGE el estado debe ser empleador o garante de empleo, en RBU el estado es recaudador y pagador. ¿Cómo debería orientarse un hacedor de políticas para decidir entre estas dos posibilidades? ¿Cómo debería decidir si su objetivo es la erradicación del trabajo precario en Uruguay?

Desde el punto de vista normativo, la anterior sección brinda una hoja de ruta. El primer paso sería evaluar cuál de las dos políticas permite superar el umbral de decencia reduciendo en mayor medida la dominación en el trabajo. En este sentido las dos políticas pueden brindar una opción de salida decente a la oferta de empleos vigentes, garantizando cierto nivel de ingreso (en el caso de EGE para los que desean realizar algún tipo de trabajo) y cierta estabilidad.

Aunque RBU y EGE tienen en común que facilitan a los trabajadores rechazar condiciones precarias de trabajo, en qué grado lo hacen depende, en buena medida, de las posibilidades de los trabajadores de obtener ingresos por fuera de esos empleos. Si la alternativa al trabajo precario no brinda al menos un ingreso básico, muchas personas se verán todavía forzadas por las circunstancias a realizarlo. Esto es cierto aun cuando se garantizara la estabilidad y se eliminara la arbitrariedad de las decisiones jerárquicas, debido a la importancia del dinero para acceder a los bienes y servicios esenciales. Así, alcanzar la suficiencia de ingresos es esencial para mitigar la dominación en el trabajo.

Esta prioridad de superar la suficiencia de ingresos para reducir la dominación en el trabajo es la razón fundamental para favorecer la implementación de EGE en el corto plazo. Si asumimos que se cuenta con un monto fijo (y limitado) de recursos para destinar en políticas públicas para mitigar el trabajo precario, el EGE brindará más recursos a aquellos beneficiados por la política pública dado que el número de beneficiarios será menor. Esto se debe principalmente a la no universalidad de la política, a su focalización autoseleccionada. Por ejemplo, una renta básica universal al nivel de un salario mínimo requiere más recursos que un trabajo garantizado en este nivel.

Por supuesto, estamos dejando de lado varias consideraciones. Por ejemplo, debería tenerse en cuenta el mayor gasto que implica por su mayor burocracia el EGE, y que parte integral de la propuesta de una RBU es modificar el sistema impositivo (en las versiones más igualitarias, hasta punto tal que se brinde el mayor ingreso posible a los más desaventajados). Aunque la primera consideración no revierta nuestra

conclusión es algo que debe tenerse en cuenta a la hora de implementar las políticas, cada peso destinado a la burocracia es un peso menos destinado a los beneficiados por la política. Con respecto a la segunda consideración, deben tenerse en cuenta las rigideces de los sistemas de recaudación estatales. Por un conjunto variado de razones, la recaudación estatal requerida por una RBU que maximice el mínimo ingreso es difícil de conseguir.

A su vez, es posible sugerir que el EGE tiene más posibilidades de conseguir aceptabilidad o legitimidad en sociedades como la nuestra. Esto debido a cierto sentido compartido de reciprocidad, propio de sociedades capitalistas, que se vincula con la primera premisa de la ética tradicional del trabajo según la reconstruye Bauman: “si se quiere conseguir lo necesario para vivir y ser feliz, hay que hacer algo que los demás consideren valioso y digno de un pago. Nada es gratis: se trata siempre de un ‘doy algo para que me des’; es preciso dar primero para recibir después” (Bauman, 2000, p. 17). Es decir, ningún miembro capaz de trabajar debería recibir los frutos de la cooperación social sin procurar realizar un aporte. La mayor aceptación del EGE sobre RBU se puede relacionar así con una de las presunciones centrales de la ética del trabajo: “solo el trabajo cuyo valor es reconocido por los demás (trabajo por el que hay que pagar salarios o jornales, que puede venderse y está en condiciones de ser comprado) tiene valor moral” (Bauman, 2000, p. 17).

Sin embargo, la afirmación de que el EGE podría reducir en mayor medida la dominación en el trabajo en el corto plazo en nuestras sociedades es cierta siempre y cuando la implementación y diseño de los mecanismos de *acceso y permanencia* no generen condiciones de dominación. En particular, el EGE tiene dos grandes desventajas con respecto a la RBU. Una RBU elimina toda posibilidad de discrecionalidad ya que no hay (casi) restricciones en el acceso y tampoco hay controles para continuar recibiendo el beneficio.

En consecuencia, EGE será preferible a una RBU para mitigar el trabajo precario siempre y cuando transfiera más ingresos a los beneficiarios y que su diseño e implementación no reproduzcan la arbitrariedad y la inestabilidad (los otros dos criterios de dominación que se deben superar en el umbral de decencia). Para lograr lo primero, el costo burocrático de EGE y los aportes realizados por el EGE deben permitir que se transfiera más recursos a los beneficiarios que en el caso de una RBU. Para lograr lo segundo, EGE debe evitar la señalización de los beneficiarios (incluso cuando la señalización pueda hacer más eficiente la política al reducir el número de aspirantes), evitar el control excesivo de los trabajadores, evitar discrecionalidad en el acceso y permanencia en el empleo, y brindar estabilidad. En este sentido, una política como EGE parece ser más adecuada para superar el umbral de decencia (un umbral de mínimos) dada su mayor posibilidad de articularse con los condicionamientos fácticos (estructura

impositiva, recaudación, matriz de protección social) y normativos (ética del trabajo) presentes en una sociedad como la uruguaya.

Hasta aquí hemos comparado el potencial mitigador del trabajo precario de EGE y RBU en una sociedad con ciertas características. Pero superado el umbral de mínimos y en la búsqueda de establecer condiciones de trabajo digno, la no-dominación deja de tener prioridad sobre la reciprocidad y la autorrealización. Estos criterios tomados en conjunto recomiendan una combinación de ambas políticas. Un EGE sin definiciones sobre qué debe ser considerado un trabajo valioso y sin control sobre cómo se realiza esta actividad se asemeja a una RBU para poblaciones activas (el factor distinto de EGE en este escenario es que brinda la oportunidad de realizar un cierto trabajo). Así que el camino a seguir es el levantamiento progresivo de las condicionalidades dispuestas en EGE para recibir un ingreso.

Muy brevemente mostraremos por qué este sería el esquema favorecido por los tres criterios. En cuanto a la no-dominación, como mencionamos, la incondicionalidad y universalidad evitan situaciones de estigmatización y discrecionalidades en la implementación de la política pública, lo que constituye un riesgo serio de EGE. Además, el EGE brinda una alternativa a los empleos asignados por el mercado donde la búsqueda de ganancias restringe los formatos mediante los que el trabajo puede realizarse.

En cuanto a la autorrealización, una RBU permite la elección de las actividades para autorrealizarse de forma menos constreñida por la definición centralizada de qué actividades cuentan cómo valiosas. Aunque la sociedad debe garantizar oportunidades de autorrealización, esto no significa que deba necesariamente generar autorrealización. Con una combinación de ambas políticas se brindarán oportunidades de tener una vida activa, disminuyendo el riesgo de pasividad de una RBU así como el posible paternalismo de un EGE.

En cuanto a la reciprocidad, la combinación de EGE y RBU permitiría la distribución de otros bienes que no son el ingreso (como garantizar las bases sociales del autorrespeto), la disminución de las fallas de reconocimiento de los diversos aportes a la cooperación social (incluyendo en pie de igualdad las múltiples formas de trabajo que participan de la reproducción social) y la reducción del actual conflicto entre la idea de reciprocidad sustentada en la ética tradicional del trabajo y formas alternativas de entender la autorrealización.

La propuesta aquí desarrollada puede ser vista como una estrategia gradualista, donde las condicionalidades del EGE son progresivamente levantadas en la medida que se consigue el objetivo primario de erradicar el empleo precario. Esta estrategia puede entenderse como una forma de abordar el trilema que J.A. Noguera sugiere que se le presenta a los programas de RBU entre suficiencia, universalidad y urgencia. Nuestra estrategia es priorizar la *suficiencia*, lo cual está justificado por la búsqueda de la

reducción de la dominación en un contexto donde la *urgencia* no es comparable a situaciones de hambruna (donde dar acceso eficaz a los ciudadanos a ingresos es vital) y donde tampoco se puede dejar de priorizar la situación económica de los más desaventajados en aras de la *universalidad*. Para ello, el EGE es una herramienta privilegiada. Pero al mismo tiempo, la estrategia gradualista implica no considerar esta política como estadio final debido al limitado poder de transformación que tiene sobre la ética tradicional del trabajo (más aún, algunas de sus versiones pueden reproducir los elementos individualistas, productivistas y meritocráticos de la ética tradicional). Superar el umbral de dignidad conlleva el desarrollo de una eticidad diferente a la existente en las sociedades capitalistas y esto solo puede hacerse con la consolidación de prácticas e instituciones alternativas (en este sentido, la RBU es una institución que no solo modifica la forma de distribuir cargas y beneficios, sino que permite pensar de forma diferente la idea de cooperación social, de propiedad de las rentas, etc.). En particular, las mayores exigencias de recaudación de la estrategia gradualista requieren una versión más exigente de reciprocidad que la que se presenta en el umbral de mínimos. Por ejemplo, el Principio de Diferencia se sustenta en una noción de reciprocidad⁷ en la que la distribución de las dotaciones innatas, las diferencias entre las personas, se considera un activo común “porque hacen posibles numerosas complementariedades entre los talentos cuando se organiza de maneras que permiten sacar ventaja de esas diferencias” (Rawls, 2002, p. 111).

5. Revisión de la literatura sobre la aplicación de las políticas

Respecto a su aplicación y efectividad para reducir la vulnerabilidad en el empleo, lo novedoso y ambicioso de las propuestas de EGE y RBU hacen que los puntos de comparación sean escasos. En el caso del primer programa, existe alguna versión implementada en el contexto de la gran depresión (Widerquist y Lewis, 2006; Atkinson, 2016) y, contemporáneamente, la variante documentada más próxima es la implementada para la población rural de la India. En el caso de la India, el programa surge en 2006 con el objetivo de reducir la pobreza y garantizar el derecho al empleo y alcanza a 600 millones de residentes rurales elegibles con un costo de entre 0,5% y 1% del PIB (Dutta *et al.*, 2014; Muralidharan *et al.*, 2017; Zimmermann, 2020). No se dispone de mucha evidencia sobre sus efectos, no obstante, en el estudio realizado por Zimmermann (2020) se encuentra que hay poca evidencia de un desplazamiento de los empleos del sector privado y que el programa funciona como una red de seguridad ante caídas de

⁷ Aquí es esencial que el principio de diferencia incluya una idea de reciprocidad: a los mejor dotados (aquellos que ocupan un lugar más afortunado en la distribución de las dotaciones innatas, que no merecen moralmente) se les anima a conseguir más beneficios todavía —ya han salido beneficiados por su lugar afortunado en esa distribución—, a condición de que cultiven sus dotaciones innatas y hagan uso de ellas de modo que contribuyan al bien de los menos dotados (que tampoco merecen moralmente su lugar menos afortunado en la distribución).

la producción rural producidas por las lluvias en India.

Un caso intermedio entre un EGE y los programas de empleo protegido de corta duración y pequeña escala, es el caso de MAGMA en Austria. En dicho país, se implementó a partir de 2020, un piloto de una versión de EGE que cubrió a los desempleados de larga duración de un municipio del país y está previsto dure hasta 2024 (Kasy y Lehner, 2023). En efecto, según señalan los autores, este programa proporciona un empleo garantizado a todos los residentes de este municipio que estuvieran desempleados de larga duración (12 meses o más) o en riesgo de desempleo de larga duración (de 9 a 12 meses). La participación en el programa es voluntaria, pero ninguna persona a la que se le ofreció un trabajo rechazó la oportunidad (solo un grupo pequeño de personas que cumplían las condiciones de elegibilidad no pudieron adherirse al programa por razones que incluyen enfermedad, encontrarse privado de libertad o porque encontraron un empleo antes del inicio del programa). Es importante señalar también que el diseño del programa establecía una etapa previa de capacitación de una duración de 8 semanas. Los salarios de todos los participantes eran al menos iguales al salario mínimo establecido por negociación colectiva. Se crearon puestos de trabajo para adaptarse a las necesidades y limitaciones individuales de los participantes, y para proporcionar una actividad significativa. Se encuentran efectos muy positivos sobre los participantes en una serie de desempeños tales como: ingresos, acceso a la seguridad social, bienestar subjetivo, salud física, sentido de pertenencia y preferencias sociales tales como el altruismo y la reciprocidad. Los gastos por participante fueron estimados en 29.841 euros anuales y el ingreso mensual promedio de los participantes del programa de 1280 euros.

Los programas de empleo público, o de empleo protegido, aplicados en diversos países, generalmente mucho más acotados y dirigidos a poblaciones específicas, pueden servir también como punto de partida. En su origen, este tipo de programas parecen estar más vinculado al objetivo de dar una respuesta, generalmente de corto plazo, a los problemas de insuficiencia de demanda en el mercado de trabajo. De hecho, los programas de empleo público han sido mayoritariamente puestos en práctica en períodos de recesión económica con el objetivo de proveer un trabajo a quienes pierden su empleo y de esta forma, asegurarles un ingreso. Así, con la implementación de estos programas se buscaría aliviar un problema de pobreza y sus fines son en cierta medida contracíclicos (Perazzo y Rossel, 2009; Bucheli, 2005). Cabe señalar que en la mayoría de los casos contribuyen también a desarrollar infraestructura física o social. Más recientemente, han sido implementados como forma de superar algunas barreras a la entrada al mercado de trabajo, principalmente entre la población más joven (Veza, 2014) e incluso en algunos casos el apoyo a la elaboración de bienes y servicios públicos es el objetivo principal (Perazzo y Rossel, 2009).

Las evaluaciones realizadas en América Latina para programas como PET en México y Trabajar en Argentina, muestran un incremento apreciable en términos de empleabilidad de los beneficiarios, así como externalidades positivas asociadas a la mejora de la infraestructura pública (Perazzo y Rossel, 2009). En el caso del programa Trabajar en Argentina, las evaluaciones indicaron que los beneficios del programa se dirigieron hacia la población pobre y que el ofrecimiento de un salario bajo resultó una estrategia adecuada para focalizar el programa a través de la autoselección de los participantes (Bucheli, 2005; Betcherman *et al.*, 2004).

En el caso de Uruguay, la experiencia con más puntos en común con la que aquí se discute, es la de Uruguay Trabaja (UT). Este programa fue implementado en el año 2008 con el objetivo de promover el trabajo en tanto factor socioeducativo, dando continuidad a otro programa de similares características, Trabajo por Uruguay, el cual se implementó entre 2005 y 2007. La evidencia para este programa indica que, desde el punto de vista de la reinserción laboral, es más efectivo entre aquellos que han permanecido más alejados del mercado laboral formal, en particular mujeres fuera del empleo formal, no encontrándose efectos promedio en la probabilidad de obtener un empleo en el primer año posterior a la salida del programa (Nogueira, 2018). En una evaluación más reciente al mismo programa, que analiza efectos en el corto y mediano plazo, se encuentra que el programa UT aumenta en un 40% la probabilidad de que un beneficiario tenga un trabajo formal entre dos y tres años después de la finalización de la intervención al tiempo que mejora la satisfacción en diferentes dimensiones de empleo, pero no afecta la probabilidad de estar empleado en general (Blanchard *et al.*, 2023).

En suma, los resultados de las distintas evaluaciones realizadas, si bien no son abundantes, indican que los programas públicos de empleo son buenos instrumentos desde el punto de vista del combate a la pobreza, pero como política activa para el mercado de trabajo su efectividad es menor. No obstante, como señalan Kasy y Lehner (2023), vale la pena tener presente dos cuestiones en este contexto. En primer lugar, la mayor parte de esta literatura considera resultados y objetivos de política centrados en el empleo (de mercado) y los ingresos (de mercado). Por el contrario, un programa con el alcance que se propone tener el EGE, persigue objetivos más amplios que tienen que ver con el impacto en la comunidad y en el bienestar de los participantes, sin esperar que los participantes ingresen necesariamente al mercado laboral.

En segundo lugar, gran parte de esta literatura se centra en los efectos a nivel individual, sin tener en cuenta los efectos indirectos, sinergias y externalidades que podría producir un programa como EGE. En efecto, parte del atractivo de esta propuesta radica en que es una forma fundamental en que las personas afirman su dignidad, establecen obligaciones y también ofrecen a la sociedad el resultado de su esfuerzo,

constituyéndose en una fuente de ingreso, pero también de identidad social. Otra ventaja de la propuesta de un EGE, es que, al estar disponible para cualquier persona, puede otorgar una legitimidad social mayor que a programas con mayor focalización (van Oorschot *et al.*, 2019). En esta línea, se ha señalado que, si bien la universalidad es una característica compartida entre EGE y RBU, la segunda política no discriminaría entre quienes realicen empleo remunerado y quienes lleven a cabo trabajo doméstico o voluntario.

Pese a que el debate sobre la implementación de alguna variante de RBU ha ido en aumento, tampoco existen muchas experiencias concretas de aplicación. Una experiencia cercana la ofrece el programa *Permanent Fund Dividend* en Alaska, vigente desde 1982, que consiste en un pago anual a todos los habitantes de ese territorio. Este programa es el único documentado de una renta básica que sea además incondicional para todos los habitantes de un territorio (Widerquist *et al.*, 2013). En segundo lugar, se cuenta con la evidencia del experimento de un impuesto negativo al ingreso llamado *Mincome* llevado adelante en Manitoba, Canadá entre los años 1975 y 1978 (Calnitsky, 2016; Forget, 2011) y, en tercer lugar, el experimento finlandés (Ministry of Social Affairs and Health, 2020; De Wispelaere *et al.*, 2018).

Las conclusiones que se pueden extraer de estos casos sobre una aplicación estricta de una RBU son muy limitadas. Uno de los efectos más analizados es el que podría producirse sobre el número de horas trabajadas e incluso sobre permanecer o no en el mercado de trabajo. Con respecto al caso del *Permanent Fund Dividend* en Alaska parece ser que la renta básica no afecta significativamente la disposición a trabajar, aunque sí afecta favorablemente el bienestar de los recipientes (Jones y Marinescu, 2018). Los estudios realizados en base a experimentos y microsimulaciones, si bien no son concluyentes, parecen indicar que los efectos sobre la oferta laboral serían menores, que presentan efectos en la caída de la pobreza y también efectos distributivos no triviales y dependientes de la variante de RBU que se utilice (Ferrando *et al.*, 2012).

Un elemento relevante que ha sido señalado en más de una ocasión, es que es posible pensar que estas políticas, hasta ahora vistas como alternativas, pueden ser, de hecho, complementarias (Ravallion, 2019; FitzRoy y Jin, 2018; Van Parijs y Vanderborght, 2017).

6. Estimación de costos y mecanismos de financiación

Pese a que las políticas de RBU y EGE resultan atractivas, es poco lo que sabemos sobre sus impactos y costos, debido a los escasos casos de implementación efectiva de alguna de sus variantes. Es así que como parte de este análisis realizaremos algunas simulaciones que permitan tener un primer panorama de

los mismos. A tal fin, se emplearon mayormente técnicas de microsimulación aritmética, aunque también se utilizan algunas técnicas básicas de simulación comportamental.

Es necesario tener presente que este ejercicio, si bien ilustrativo, presenta una serie de limitaciones. Por un lado, se encuentran limitaciones vinculadas a la naturaleza principalmente estática de la simulación. Esto implica suponer que los individuos afectados por los programas no cambian su comportamiento salvo en las variables que queremos medir. Por ejemplo, uno de los efectos no considerados refiere al potencial incremento en el poder de negociación de trabajadores bajo la aplicación de estos programas o de los cambios en el salario de reserva de los mismos, que podría implicar a su vez modificaciones en su nivel de esfuerzo o valoración del ocio.

Por otro lado, la realización de este ejercicio de evaluación *ex ante* acarrea diversos desafíos de medición y supuestos a realizar en relación al diseño, en particular del programa de EGE. En efecto, la alternativa de un EGE como forma de alcanzar el pleno empleo y combatir la pobreza resulta sin duda atractiva, pero ni su formulador más reconocido (Atkinson, 2016), ni otros influyentes investigadores y políticos que lo plantearon previamente (véase por ejemplo Layard, 2010 y Frank, 2014), dieron demasiados detalles acerca de cómo implementar un programa de este tipo. Para varios de los aspectos vinculados al diseño serán tenidos en cuenta los programas de empleo protegido existentes en el país. También se consideran las discusiones normativas y los planteos que surgieron a partir de la encuesta deliberativa que se presentan en este trabajo.

Dentro de los problemas de medición cabe destacar la cuantificación de la población que potencialmente podría adherirse a cada uno de estos programas (*take up* del programa). Esto es relativamente más sencillo en el caso de la RBU, en particular cuando es definida como universal, pero dista de serlo en el caso del EGE. Esto se debe a que, si bien potencialmente cualquier persona en edad de trabajar podría acceder, esta política tendrá en la práctica como principales beneficiarios a las personas desempleadas, desalentadas por los fracasos de la búsqueda que hoy son desocupados ocultos y ocupadas en empleos de muy mala calidad y/o de subsistencia. Dentro de estas subpoblaciones, es posible igualmente pensar que no todos estarán dispuestos a participar de un programa de este tipo, para lo cual se requieren realizar diversos supuestos respecto a la adhesión efectiva al programa de forma de aproximarse a los costos de implementación. Los mismos se explicitan más adelante.

Otro elemento debatible en el caso de la política de EGE, es que el número de empleos socialmente útiles que habría que crear podría ser inabarcable. Esto sin considerar que sería necesario que los hacedores de política deberían establecer algún criterio normativo para decidir qué actividades se consideran “socialmente útiles”. Este aspecto escapa a las posibilidades de análisis de este trabajo, aunque algunos

criterios generales que deberían cumplir estos trabajos han sido establecidos (no dominación, reciprocidad, autorrealización). Este es sin duda clave a la hora de la implementación. Las experiencias de Uruguay Trabaja y de los Jornales solidarios, así como otras experiencias de empleo protegido, podrían aportar evidencia relevante a ser tenida en cuenta.

El hecho de que pueda acceder a un EGE todo aquel que tenga la voluntad de hacerlo, a un salario relativamente bajo implica que, al mismo tiempo, la población beneficiaria se autoselecciona y se produce un desincentivo para aquellos asalariados que puedan aspirar a mayores ingresos. Esto es sin dudas un componente atractivo y clave del programa. A nivel de la literatura la discusión se encuentra entre el salario mínimo nacional (SMN) y un salario algo por debajo de este, como forma de garantizar que exista cierto desincentivo a la demanda de este tipo de empleos por parte de personas que podrían acceder a un empleo en el mercado. No obstante, este factor clave en términos de los costos e incentivos que genera el programa, es discutible en términos de justicia social y de sus impactos efectivos sobre la pobreza. Con el fin de tener presente la discusión práctica y normativa sobre el monto a transferir, en el presente proyecto se consideraron 3 valores atendiendo a estos distintos elementos del debate. En todos los casos considerados, se establece una carga horaria de 30 horas de trabajo semanales. Los valores considerados son: el salario correspondiente a 30 horas de trabajo semanales pagado al valor del SMN hora; dos tercios de la mediana de los salarios horas (salario establecido en diversos estudios sobre el tema como un mínimo de dignidad, véase por ejemplo [Carrasco et al., 2018](#)); el valor de la línea de pobreza (LP) de 2016 para un hogar unipersonal de Montevideo (mínimo necesario para salir de la condición de pobreza). Dado que el indicador de 2/3 de la mediana y de la LP conllevan un monto transferido muy similar, el espacio relevante de debate se encuentra entre el SMN y la línea de pobreza per cápita.

Por último, es relevante tener presente que los programas que aquí se analizan como opción para reforzar la red de protección social son costosos, pero los beneficios y externalidades también son importantes y no es claro que sean onerosos en términos netos. Igualmente es necesario pensar en fuentes de financiamiento que seguramente estarán vinculadas a incrementos de impuestos existentes, así como a la implementación de nuevas formas de imposición. Sobre todo, en el caso de la RBU, su diseño se asocia fuertemente a la mayor tributación a partir de impuestos progresivos a la renta, dado que su impacto distributivo no es trivial. En el caso del programa de EGE, su mayor o menor costo radica sobre todo en la forma de implementación ([Noguera, 2002](#); [Widerquist et al., 2013](#); [Van Parijs y Vanderborgh, 2017](#)).

6.1. Metodología y datos

Para realizar el análisis de costos, incidencia y financiamiento de las políticas de EGE y RBU, se emplearon principalmente datos provenientes de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y registros administrativos de la recaudación de la Dirección General Impositiva (DGI). Además, se utilizó información de los gastos anuales de los programas sociales y transferencias, provenientes del Boletín Estadístico del Banco de Previsión Social (BPS) del año 2017 y de la Rendición de cuentas del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) del año 2016. Cabe señalar que el análisis se centra en el año 2016 dado que es el último año para el cual contamos con la información de los registros administrativos de DGI.

Existe una amplia literatura que reconoce los posibles problemas que tienen los datos provenientes de las encuestas de hogares. En concreto, la información brindada por las personas puede ser imprecisa (errores de medida en la respuesta) o en otros casos la información puede no ser provista (errores de no respuesta) (Wolff, 2015). Estos errores se encuentran a lo largo de toda la encuesta. De todas formas, de particular interés para nuestro análisis son los errores que pueden existir en la declaración de ingresos en la cola alta de la distribución. Por esta razón, en parte de nuestro análisis, combinamos los datos de la ECH con los registros de DGI. En concreto, los registros administrativos de DGI permiten reconstruir el ingreso laboral que corresponde al 1 % más alto de la distribución de dicha variable. Siguiendo a *De Rosa et al. (2020)*, este fue el primer paso. Nos situamos en los datos de la ECH e identificamos a las personas cuyos ingresos laborales se encuentran en el 5 % más alto de la distribución. A dichas personas se les imputó el dato obtenido de los registros de DGI, es decir, reemplazamos el salario que declaran en la ECH por el salario que corresponde al 1 % más alto de los datos de DGI. La combinación de los datos de DGI con la ECH permite realizar con mayor precisión simulaciones de esquemas impositivos del IRPF Categoría II – Trabajo.

A la hora de estimar los costos y la incidencia de un programa de RBU, nos propusimos dos escenarios según las personas que resultarían beneficiadas: A) Todas las personas y B) los menores de 18 años. La elección de los menores de 18 años como población objetivo se justifica, según el caso, en su incapacidad o dificultad para generar ingresos propios, en la no deseabilidad de que realicen tareas remuneradas y en la mayor proporción de personas pobres dentro del grupo etario (es decir, en su inelegibilidad para EGE).

Bajo este argumento se podrían incluir a las personas mayores de 65 años dentro de la cobertura de la RBU. Sin embargo, es posible esbozar algunos argumentos para que dicho grupo no sea considerado dadas las características de la matriz de protección social uruguaya. En primer lugar, dicho grupo etario cuenta con una cobertura elevada por el sistema de transferencias, ya sea porque reciben jubilacio-

nes (transferencias contributivas) o reciben pensiones a la vejez (transferencias no contributivas)⁸. Las pensiones a la vejez tienen como objetivo que las personas en edad de jubilarse puedan acceder a una jubilación mínima aunque no cuenten con los aportes suficientes. En este sentido, el monto máximo que puede tener dicha pensión es el valor de la jubilación mínima. A su vez, los montos de estas políticas son sustancialmente mayores a los que reciben otros grupos etarios, como por ejemplo, los menores de 18 años. A modo de ejemplo, la jubilación mínima del año 2016 era de \$9185 pesos nominales (\$8771 en términos líquidos). Según datos de BPS para el año 2016, el promedio anual del monto transferido por una pensión por vejez e invalidez rondaba los \$8899. Para el año 2016, el promedio anual de personas que recibían una pensión a la vejez o invalidez era de 85 mil personas. Por lo cual, si pensamos en renunciar a la universalidad de la RBU para pasar a un esquema focalizado, las personas mayores de 65 años ya se encuentran cubiertas por otras transferencias. A su vez, en caso de que se reemplazaran las pensiones no contributivas por una RBU, el monto mínimo debería ser al menos igual al de una pensión mínima.

Por otro lado, definimos tres montos para esta política (que son los mismos que en el caso del EGE): 1) Salario mínimo nacional líquido del año 2016 correspondiente a 30 horas - \$5592; 2) dos tercios de la mediana del salario hora de las personas ocupadas en 2016 - \$11064 (valor mensualizado a 30 horas); 3) el valor de la línea de pobreza del año 2016 para un hogar unipersonal de Montevideo - \$11782.⁹ Cabe señalar que, más allá de la justificación normativa de estos valores, en el caso de los montos 2 y 3, los resultados obtenidos son muy similares. Este esquema de escenarios y montos comprende un total de seis ejercicios de simulación. Asimismo, según los escenarios de cobertura, se eliminan ciertos programas de transferencias que contribuyen a la financiación de la política de la siguiente forma:

- Escenario para todas las personas: AFAM, TUS y deducciones de IRPF por hijos.
- Escenario para menores de 18 años: AFAM y deducciones de IRPF por hijos.

Cabe mencionar que los montos de las deducciones por hijo son calculados empleando la ECH con montos de ingresos nominalizados. Al quitar las deducciones por hijo, las personas tienen que pagar un monto adicional de IRPF que termina incidiendo sobre el ingreso del hogar. Con este esquema, para calcular los costos anuales de la RBU realizamos la siguiente operación:

$$\text{monto_rbu} \times \text{beneficiarios} \times 12 \tag{1}$$

⁸Cabe destacar que existe otra pensión denominada como pensión por invalidez. Dentro de los datos disponibles de BPS se suelen considerar en conjunto a estas dos pensiones.

⁹En el Anexo A.1 se detalla la derivación de estos montos.

Por otro lado, la incidencia en la tasa de pobreza y en la desigualdad se realiza de la siguiente manera. En ambos casos creamos una nueva variable de ingresos de los hogares. Dicha variable surge de agregar el saldo neto de todos los individuos pertenecientes al hogar de la aplicación de la política. Esto es:

$$y_{hog}^* = y_{hog} + saldo_{hogar} \quad (2)$$

$$saldo_{hogar} = \sum_{i=1}^{indiv_{hog}} monto_{rbu}_i - programas_{eliminados}_i \quad (3)$$

La nueva variable de ingresos de los hogares (y_{hog}^*) es evaluada contra el valor de la línea de pobreza que le corresponde y se obtiene la nueva tasa de pobreza. De manera similar, respecto de la incidencia en desigualdad, se calcula el índice de Gini de la variable de ingresos per cápita de los hogares. Por lo cual, la incidencia en desigualdad se obtiene calculando un nuevo índice de Gini empleando la nueva variable de ingresos per cápita de los hogares. A su vez, a través del saldo neto entre el monto de la RBU y los programas que se quitan, es posible calcular la ganancia promedio de los hogares por la política.

Ahora bien, la estrategia para estimar la incidencia de la RBU sobre el mercado laboral no es directa. En particular, se opta por calcular el impacto respecto de las horas trabajadas en promedio. Esta estrategia es en parte similar a lo realizado por Ferrando *et al.* (2012). Se emplea un modelo tobit sobre las horas trabajadas en el mes, esto incluye a todas las ocupaciones.¹⁰ Se restringen las observaciones a personas mayores de 18 y menores de 65 años. Esta regresión se estima con los ingresos del hogar previos a la introducción de la política. El objetivo de esta regresión es obtener una estimación del parámetro asociado a la relación entre las horas trabajadas y los montos por transferencias que recibe el hogar.

Suponemos que el parámetro se mantiene constante a la hora de realizar la simulación. Esto es cuestionable porque la RBU también incide sobre el salario de reserva o sobre la oferta de horas. De todas formas, para obtener las nuevas horas predichas realizamos el siguiente cálculo:

$$horas_{predichas} = horas_{observadas} + (saldo_{hogar} \times parametro_{transferencias}) \quad (4)$$

En donde tomamos como punto de base a las *horas_observadas*, es decir, las horas que la persona declara trabajar.

¹⁰Como variables explicativas se incluyen: Dummy de si la persona reside en Montevideo; Dummy por género; Dummy de si la persona reside en una zona rural; Años de educación; Montos por transferencia que recibe el hogar; Otros ingresos no laborales; Cantidad de menores de 14 años en el hogar; Edad y edad al cuadrado.

En el caso del programa de EGE, tomamos como referencia un empleo de 30 horas semanales (125 horas mensuales). Como se adelantó, el salario líquido de EGE es igual a la transferencia de RBU, por lo que los escenarios serán: 1) Salario mínimo nacional líquido del año 2016 correspondiente a 30 horas - \$5592; 2) dos tercios de la mediana del salario hora de las personas ocupadas en 2016 - \$11064 (valor mensualizado a 30 horas); 3) el valor de la línea de pobreza del año 2016 para un hogar unipersonal de Montevideo - \$11782. A diferencia del caso con RBU, el costo individual que tiene el programa de EGE debe incorporar aportes jubilatorios (15%), aportes al Fondo Nacional de Salud (FONASA 4,5%) y aportes al Fondo de Reversión Laboral (FRL 0,125%). Por ende, el costo es mayor al salario líquido del programa. En este sentido, el costo anual del programa surge de realizar la siguiente operación:

$$\text{salario_nominal_EGE} \times n_beneficiarios \times 12 \quad (5)$$

En la simulación aquí presentada, dentro de la población que puede resultar beneficiaria del programa consideramos a aquellas personas que se encuentran activas en el mercado laboral, es decir, empleadas (formales e informales) y desempleadas. No obstante, en la práctica el programa estaría disponible para todas aquellas personas que sean mayores de 18 años y decidan postularse. En este sentido, los números que se presentan a continuación pueden concebirse como una cota inferior o un escenario de mínimos. Un hecho que debería problematizarse en la discusión de la implementación de esta política sería el posible desincentivo a la escolarización de los jóvenes en edad de estudiar.

A la hora de decidir si pasarse al programa de EGE, suponemos que la persona compara su salario hora actual con el salario hora que paga el programa. Si el salario hora que paga el programa es mayor al salario hora que recibe, entonces se pasa al programa. Cuando consideramos a formales e informales, este salario hora es el observado en la ECH. Por otro lado, a los desempleados les imputamos un salario resultante de una ecuación de Mincer.¹¹ Cabe destacar que trabajamos con la ocupación principal de los trabajadores. Al considerar todas las ocupaciones, arribamos a resultados similares.

Asimismo, analizamos una manera alternativa de modelizar la decisión de pasarse al programa. Consideramos que las personas comparan su salario mensual con el salario mensual que paga el programa. Un problema que plantea esta regla de decisión es que pueden existir casos en donde una persona pase de trabajar pocas horas al mes a trabajar 125 horas mensuales. Por esta razón, incorporamos unas restricciones adicionales. La persona se pasa al programa si su salario mensual es menor que el salario EGE y se declara subempleada y/o trabaja más de 100 horas mensuales. De la misma manera que en la regla

¹¹En dicho modelo utilizamos como variable dependiente el salario hora de las personas ocupadas y como variables independientes consideramos las siguientes variables: Dummy de si la persona reside en Montevideo; Dummy por género; Dummy de si la persona reside en una zona rural; Años de educación; y una expresión cuadrática de la edad.

anterior, a los desempleados les imputamos un salario mensual con una ecuación de Mincer. Al incorporar estas restricciones arribamos a resultados similares a los que se obtienen con la regla de decisión del salario hora.¹²

Respecto de la incidencia del programa en variables de interés, al evaluar este programa no se propone la eliminación de programas sociales o de transferencias. En cuanto a la incidencia en desigualdad y pobreza, la misma surge de evaluar el cambio en los ingresos de los hogares. Para dar cuenta de esto realizamos el siguiente procedimiento. Los ingresos de las personas ocupadas que adhieren al programa varían en función de la diferencia entre el salario que paga EGE y el salario que percibían en su ocupación anterior. Por su parte, los ingresos de las personas desocupadas varían en función de la diferencia entre el salario que paga EGE y lo que estaban cobrando en el seguro de desempleo (en caso de que estuvieran cobrando, en otro caso el monto por el seguro es cero).

Finalmente, el impacto del programa en el mercado laboral se analiza de la siguiente manera. A las personas que deciden pasarse al programa las consideramos como parte de los ocupados formales. Por lo cual, las tasas de desempleo e informalidad varían en función de cuántas personas decidan pasarse al programa. En la misma línea, la tasa de empleo se modificará en función de cuántas personas desempleadas comiencen a trabajar en el programa. Por otro lado, el impacto sobre las horas trabajadas resulta de asignarle las horas correspondientes al programa a todas las personas que se pasan.

6.2. Resultados de las microsimulaciones

Se describen a continuación los principales resultados de las simulaciones de costos y posibles fuentes de financiación de ambos programas. Dadas las similitudes entre los escenarios considerando 2/3 de la mediana de ingresos y la LP, solo se presentan los resultados utilizando como monto el SMN y la LP.¹³

6.2.1. Renta Básica Universal

Como fuera señalado antes, en su versión canónica, la RBU consiste en un ingreso pagado por el Estado a todos los ciudadanos o residentes legales en su territorio, de forma individual e incondicional, e independientemente, por tanto, de su forma de convivencia, de sus demás fuentes de renta, y de su participación pasada o presente en el mercado de trabajo. Así, los destinatarios no tienen que trabajar o tener un registro de trabajo, no tienen que demostrar que están dispuestos a trabajar o que algo los hace incapaces de trabajar. Cuando se implementa de esta forma, la RBU proporciona un beneficio integral que

¹²Estos resultados se encuentran en el Anexo A.3.

¹³En el Anexo A.2 se presentan los resultados de las simulaciones tomando como referencia el valor de 2/3 de la mediana del salario hora.

protege a todas las personas de la pobreza o indigencia. Una de las principales dificultades que presenta la implementación de una política de este tipo es su costo, entre 13,5% y 28,5% del PIB según las estimaciones realizadas para el país (Cuadro 1 y Cuadro 2). Tal y como se verá en el apartado siguiente, los problemas de legitimidad social podrían no ser despreciables tampoco.

Obviamente, versiones de ingresos básicos destinadas a algunos grupos poblacionales, como los hogares con menores de 18 años, presentarían un costo menor, entre 3,5% y 7,3% del PIB, aunque tampoco despreciable (Cuadro 1 y Cuadro 2). No obstante, la sustitución de políticas hoy dirigidas a esta población podría amortiguar este costo y convertir a esta opción como viable. Cabe señalar que para Uruguay se dispone de una estimación de los costos de implementar un programa de RBU realizada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP, 2017). Los costos estimados en el presente trabajo son muy similares a los allí presentados.

Cuadro 1: Simulación del costo anual y de las ganancias promedio de los hogares de una RBU equivalente a un SMN líquido por 30hs de trabajo. Año 2016

Subpoblación	Costo	Costo (% del PIB)	Ganancia media de los hogares (\$)
Todos	233,39	13,52	15195
Menores de 18	59,87	3,47	3602

Nota: El SMN mensualizado correspondiente a 30 horas de trabajo semanal a pesos corrientes de 2016 era de 5.592 pesos. Costo en miles de millones de pesos corrientes anuales. La ganancia media de los hogares refiere al promedio del saldo de la transferencia neta de la política (monto rbu - montos de transferencias eliminadas). Fuente: estimaciones propias en base a datos de la ECH 2016.

Cuadro 2: Simulación del costo anual y de las ganancias promedio de los hogares de una RBU equivalente a una Línea de Pobreza (LP). Año 2016

Subpoblación	Costo	Costo (% del PIB)	Ganancia media de los hogares (\$)
Todos	491,74	28,48	32639
Menores de 18	126,15	7,31	8077

Nota: La LP en 2016 correspondía a un monto de 11.782 pesos corrientes. Costo en miles de millones de pesos corrientes anuales. La ganancia media de los hogares refiere al promedio del saldo de la transferencia neta de la política (monto rbu - montos de transferencias eliminadas). Fuente: estimaciones propias en base a datos de la ECH 2016.

Ahora bien, para complementar este análisis se presenta una simulación de la incidencia de la RBU en variables seleccionadas. Cabe mencionar que este análisis se hace bajo el supuesto de que se cuentan

con los montos para implementar dichas políticas. Al calcular la incidencia de la RBU, se quitan los programas que fueron mencionadas anteriormente pero no se implementa ninguna reforma impositiva. La posibilidad de implementar una reforma impositiva será abordada más adelante.

Cuadro 3: Incidencia de RBU - SMN previa a las reformas impositivas según escenarios de cobertura. Año 2016

	Escenario Base	Todos	Menores de 18
Pobreza	9,41 %	0,47 %	3,61 %
Gini (ing. per cápita hogares)	0,3760	0,3131	0,3535
Promedio de horas trabajadas	165,08	152,58	161,81

Nota: El promedio de horas trabajadas en el escenario base refiere al promedio de horas mensuales de las personas ocupadas. Estas horas incluyen ocupación principal y secundaria.

Como se puede observar en los Cuadros 3 y 4, la implementación de estas políticas reduce sustancialmente la desigualdad de ingresos de los hogares y la tasa de pobreza. Si se incorporasen los efectos de una reforma impositiva, hay que tener en cuenta sobre qué sectores de la población aumentaría la carga impositiva. Dado los objetivos que persigue la política y cuestiones de justicia distributiva, una posibilidad de reforma sería aumentar las tasas impositivas de las franjas de ingresos más altas o aumentar las tasas sobre las ganancias de capital. En este sentido, si se implementara una política de este estilo, se esperaría que la desigualdad de ingresos de los hogares cayera aún más. Respecto de los niveles de pobreza, en un primer momento, no se esperaría que se modificara más que lo que se presenta en la estimación anterior.

Respecto del análisis de las horas trabajadas y RBU, podemos evidenciar una relación negativa entre la mayor disponibilidad de ingresos del hogar y su oferta laboral. Si bien puede parecer razonable dicha relación, es poco creíble que los trabajadores puedan ajustar fácilmente en el margen intensivo a voluntad es decir, puedan elegir cuantas horas trabajar. A su vez, lo que puede ocurrir es que muchas personas puedan ajustar en el margen extensivo y decidan salirse del mercado laboral. Otra posibilidad es que al contar con fondos de la RBU puedan acceder a servicios de cuidados y aumentar su oferta laboral en ambos márgenes.

Cuadro 4: Incidencia de RBU - LP previa a las reformas impositivas según escenarios de cobertura. Año 2016

	Escenario Base	Todos	Menores de 18
Pobreza	9,41 %	0 %	1,26 %
Gini (ing. per cápita hogares)	0,3760	0,2616	0,3302
Promedio de horas trabajadas	165,08	139,60	158,37

Nota: El promedio de horas trabajadas en el escenario base refiere al promedio de horas mensuales de las personas ocupadas. Estas horas incluyen ocupación principal y secundaria.

6.2.2. Empleo Garantizado por el Estado

Una política de EGE, idealmente implicaría brindar a quienes lo deseen y tengan edad para trabajar, un puesto de trabajo (existente o creado a tal fin) independientemente de sus condiciones de vida.

A diferencia del caso de la RBU, los aspectos de diseño son mucho más complejos en el caso de EGE. Los antecedentes más relevantes para la política de EGE en el país tienen que ver con los programas de empleo protegido que aportan elementos para el diseño simulado. Por un lado, el programa Uruguay trabaja (UT), denominado Accesos desde 2021, es un programa de empleo protegido de carácter temporal y focalizado. Por otro, el programa Oportunidad Laboral, conocido como jornales solidarios, que se creó para paliar el impacto en el mercado laboral de la pandemia, aunque se fue extendiendo en el tiempo y tuvo su tercera fase en 2023, también es de carácter temporal y focalizado.

En relación a los montos que reciben los participantes de estos programas, en el caso de UT recibían 2,35 BPC por 30hs semanales¹⁴ de trabajo durante 9 meses. En el caso del programa Accesos, el subsidio se corresponde con el SMN y se otorga por una jornada de 30hs semanales de trabajo por un período de 7 meses. En el caso del programa jornales solidarios, el monto máximo nominal era en 2021 de \$12.500 por 12 jornales trabajados.¹⁵

En relación a la población objetivo, en el caso de UT el programa estaba dirigido a personas entre 18 y 64 años de edad, en situación de vulnerabilidad socio-económica con nivel educativo inferior a tercer año del Ciclo Básico o UTU y que se encuentren desocupadas hace más de dos años a la fecha de inicio de las inscripciones. En el caso de Accesos, también se dirige a personas entre 18 y 64 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica, y se agrega que se incluyen las siguientes incompatibilidades: en

¹⁴Este monto es levemente superior al SMN correspondiente a dicha carga horaria y bastante inferior a la LP o los 2/3 de la mediana de ingresos correspondiente a dicha carga horaria

¹⁵Si tomamos en cuenta que el SMN expresado en jornales en 2021 equivale a \$712,2; entonces podemos ver que el salario del programa Jornales Solidarios equivale a 1,5 veces el SMN de 12 jornales (\$8606,4).

actividad o percibiendo SD, subsidio por incapacidad, jubilaciones; titulares de empresas y personas que se encuentren participando de programas similares. Cabe señalar que en el caso del programa jornales solidarios fase dos (en 2022), se estableció la compatibilidad del mismo con otras actividades. En efecto, a partir del tercer mes de participación los beneficiarios podían realizar otras actividades laborales, en el sector privado, por un máximo de ocho jornales mensuales.

En esta versión del trabajo, se considera que la población que potencialmente podría adherirse son todas las personas que se encuentran en actividad. En todos los casos se considera un empleo de 30 horas semanales y cuenta con aportes jubilatorios, Fonasa y FRL. Respecto a los antecedentes sobre simulaciones de programas similares para Uruguay, no se encontró ninguno disponible que pudiera servir como punto de referencia. No obstante, varios de los resultados obtenidos pueden compararse con resultados de programas de empleo protegido en el país, así como experiencias de empleo garantizado para algunos segmentos de la población relevados a nivel internacional.

En el Cuadro 5 y 6 se presentan las simulaciones de la adhesión al programa para el caso en el que el salario del EGE fuese de una SMN o una LP. En el primer caso, las personas que potencialmente adherirán a la propuesta son unas 173 mil. Si bien este número parece elevado, es similar al número de personas presentadas en el programa conocido como Jornales Solidarios por un sueldo y horas de trabajo también similares. En efecto, la evidencia muestra que en el caso del programa Jornales Solidarios, donde el subsidio ofrecido era una vez y media el SMN, muy por debajo de la LP, en 2021 se inscribieron 250.000 personas para un cupo de 15.000 empleos (160 mil personas para un cupo de 10 mil puestos en 2022 y 227 mil personas para 9 mil puestos en 2023).

Cuadro 5: Simulación de la adhesión al programa (*Take-up*) y del costo anual de un EGE con un salario equivalente a un SMN líquido por 30hs de trabajo. Año 2016

Subpoblación	Take-up (personas)	Take-up (como % del total)	Costo	Costo en % del PIB
Desempleados	16.351	11,67 %	1,37	0,08
Trabajadores informales	102.023	24,49 %	8,52	0,49
Trabajadores formales	55.339	4,50 %	4,62	0,27
Empleos totales	173.713	9,73 %	14,50	0,84

Nota: El SMN por hora en 2016 correspondía a un monto de 44,81 pesos. Costo en miles de millones de pesos corrientes anuales.

Fuente: estimaciones propias en base a datos de la ECH 2016.

Cuadro 6: Simulación de la adhesión al programa (*Take-up*) y del costo anual de un EGE con un subsidio equivalente a una LP. Año 2016

Subpoblación	Take-up (personas)	Take-up (como % del total)	Costo	Costo en % del PIB
Desempleados	53.378	38,10 %	9,39	0,54
Trabajadores informales	249.551	59,91 %	43,90	2,54
Trabajadores formales	233.777	19,02 %	41,12	2,38
Empleos totales	536.706	30,06 %	94,41	5,47

Nota: El subsidio por hora equivalente a una LP en 2016 correspondía a un monto de 94,4 pesos. Costo en miles de millones de pesos corrientes anuales. Fuente: estimaciones propias en base a datos de la ECH 2016.

Predeciblemente, cuando el salario se incrementa mucho, también lo hace la cantidad potencial de personas que podrían participar (Cuadro 6). Esto nos conduce al *trade-off* mencionado en la literatura vinculado a que el salario ofrecido no debería ser muy elevado, no solo para garantizar cierta autoselección de los beneficiarios sino para generar mayores incentivos a que los mismos puedan retornar al mercado privado cuando estén dadas las condiciones. Esta necesidad fáctica del EGE está en tensión con los ideales éticos establecidos anteriormente.

Para complementar este análisis se presenta la incidencia del programa antes de introducir alguna reforma impositiva para su financiamiento (Cuadro 7 y Cuadro 8). Una ventaja de la política de EGE es que es posible evidenciar de manera directa el impacto de la misma en el mercado laboral.¹⁶ En primer lugar, es posible observar que la política logra reducir la tasa de pobreza y la desigualdad de ingresos de los hogares. Ahora bien, cabe destacar que la incidencia de la política es menor en la tasa de pobreza si se compara con la política de RBU. Esto se explica por la menor cantidad de personas cubiertas por EGE, la edad de los adherentes y el saldo neto de la transferencia de EGE. A diferencia de la RBU, la ganancia que la persona percibe por pasarse a EGE, en la mayoría de los casos, es la diferencia entre su salario anterior y el salario del programa. Argumentos similares explican el impacto menor de la política sobre la desigualdad de ingresos de los hogares.

En segundo lugar, el impacto de EGE sobre el mercado laboral se puede evidenciar observando el cambio en el desempleo, la informalidad, la tasa de empleo y el promedio de horas trabajadas. En la medida que personas desempleadas se adhieren al programa cae el desempleo y sube la tasa de empleo de la economía. A su vez, como se ofrecen empleos de buena calidad, es de esperar que la informalidad caiga como se puede evidenciar. Respecto de las horas trabajadas, se puede observar una caída en ambos casos.

¹⁶A diferencia de lo que ocurre con RBU en donde se estimaba un modelo tobit sobre las horas trabajadas para obtener una aproximación parcial del impacto de la política sobre el mercado laboral.

En promedio parece primar el caso donde las personas cambian a un puesto de trabajo con menos hora mensuales. De todas formas, dentro de dicho promedio existen casos en donde trabajadores adquieren una mayor carga horaria al adherirse a EGE.

Cuadro 7: Incidencia de EGE con SMN previo a las reformas impositivas. Año 2016

	Escenario Base	EGE SMN
Pobreza	9,41 %	8,53 %
Gini (ing. per cápita hogares)	0,3760	0,3726
Desempleo	7,85 %	6,93 %
Informalidad	25,31 %	19,11 %
Tasa de empleo	58,43 %	59,02 %
Promedio horas trabajadas	157,89	155,31
Ganancia promedio hogares (\$)		3398,37

Nota: elaboración propia en base a datos de la ECH 2016. El promedio de horas trabajadas refiere a las horas promedio mensuales que trabajan las personas ocupadas. En el escenario base se toman en cuenta las personas que cuentan con un empleo. En el escenario de implementación de la política se toma en cuenta cómo varían las horas de los trabajadores al pasar de su antiguo trabajo o desde el desempleo hacia el programa de empleo. La ganancia promedio del hogar refiere al promedio de ingresos adicionales con los que cuenta un hogar en donde hay al menos un beneficiario del programa de EGE.

Cuadro 8: Incidencia de EGE con LP previo a las reformas impositivas. Año 2016

	Escenario Base	EGE LP
Pobreza	9,41 %	6,52 %
Gini (ing. per cápita hogares)	0,3760	0,3636
Desempleo	7,85 %	4,86 %
Informalidad	25,31 %	10,15 %
Tasa de empleo	58,43 %	60,33 %
Promedio horas trabajadas	157,89	146,63
Ganancia promedio hogares (\$)		4559,79

Nota: elaboración propia en base a datos de la ECH 2016. El promedio de horas trabajadas refiere a las horas promedio mensuales que trabajan las personas ocupadas. En el escenario base se toman en cuenta las personas que cuentan con un empleo. En el escenario de implementación de la política se toma en cuenta cómo varían las horas de los trabajadores al pasar de su antiguo trabajo o desde el desempleo hacia el programa de empleo. La ganancia promedio del hogar refiere al promedio de ingresos adicionales con los que cuenta un hogar en donde hay al menos un beneficiario del programa de EGE. Esta ganancia toma en cuenta los nuevos ingresos por EGE y RBU.

En este punto es necesario realizar tres consideraciones adicionales. En primer lugar, como fuera señalado, los empleos que estarían disponibles en el EGE que se ha simulado, corresponden a un total

de 30hs semanales. Dado que un porcentaje relevante de quienes están ocupados lo hacen por un total de horas superior a 30hs, para muchos ocupados, el salario hora ofrecido por el programa EGE sería atractivo, pero no así el salario mensual. Por tal motivo, y si bien es esperable que se produzca algún ajuste en la cantidad de horas trabajadas, se simuló también el take-up al programa considerando el salario mensual percibido. Esta simulación establece que las personas pueden decidir no adherirse al programa aunque el salario hora del programa sea mayor porque si bien el salario hora ofrecido por EGE es mayor, en términos de mensuales terminarían ganando menos que en el empleo actual (debido a que trabajan una mayor cantidad de horas). Ambas formas de cálculo arrojan resultados similares.

En segundo lugar, pese a que el desempleo caería de manera importante con la implementación de un programa de este tipo, el mismo no se reduce completamente. Esto se debe a que para muchas de las personas que se encuentran buscando trabajo, estos empleos no resultan atractivos, por ejemplo, por su formación o experiencia, que les permitirían obtener salarios mayores en el sector privado.

Tercero, un empleo de este tipo implicará la destrucción de empleos del sector privado de muy mala calidad. Este es un efecto buscado de una política de este tipo.

6.2.3. Posibles fuentes de Financiamiento para RBU y EGE

Se simulan escenarios de cambios impositivos para estimar posibles fuentes de financiación de los programas. También se estiman los costos teniendo en cuenta la eliminación de un conjunto de programas de transferencias. Como puede observarse en el Cuadro 9, en relación a las modificaciones al IRPF categoría II, podría obtenerse como máximo un 1,5% del PIB considerando tasas similares a las de España lo cual implica incrementos importantes de tasas y la eliminación del mínimo no imponible (véase Anexo A.4).¹⁷

En lo que refiere a los programas sociales que podrían eliminarse en presencia de una RBU o en versiones focalizadas en algunos grupos de la población, lo que se encuentra es que su aporte a la recaudación de estas políticas es bajo, no alcanza al 0,5% del PIB (Cuadro 10). En conjunto, podría alcanzarse un incremento de recaudación en torno al 2% del PIB.

¹⁷Cabe señalar que es posible implementar cambios a otros impuestos (IRPF al capital o IRAE por ejemplo) o implementar nuevos impuestos, impuestos a la herencia por ejemplo. Escapa a las posibilidades de este trabajo analizar un rango más amplio de posibilidades.

Cuadro 9: Escenarios de incremento de la recaudación del IRPF Trabajo.
Año 2016

Escenario	Recaudación	Fondos adicionales	Fondos adicionales (en % del PIB)
Base 2016	39,55	-	-
Tasas de 2017	44,84	5,30	0,31 %
Sin deducciones por hijos	46,57	7,03	0,41 %
Sin mínimo no imponible	58,36	18,81	1,09 %
Tasas similares a España	65,14	25,59	1,48 %

Nota: montos en miles de millones de pesos corrientes. Los escenarios de “Sin mínimo no imponible” y “Tasas similares a España” mantienen la quita de las deducciones de IRPF por hijos. Fuente: estimaciones propias en base a registros administrativos de DGI del año 2016.

Cuadro 10: Escenarios de incremento de la recaudación a partir de la supresión de políticas

	Gasto	% PIB
AFAM (contributivas y PE)	5,79	0,34 %
TUS	2,21	0,13 %
Total programas	8,00	0,47 %
Programas + Recaudación adicional IRPF	33,59	1,95 %

Nota: Montos en miles de millones de pesos corrientes. Fuente: elaboración propia en base a datos de AFAM – Boletín estadístico BPS 2017; TUS – Rendición de cuentas MIDES 2016.

7. Consulta pública

La aplicación y viabilidad de las políticas redistributivas dependen en buena medida del grado de legitimidad con que son percibidas por la opinión pública. En el proyecto buscamos relevar dicha información a través de una encuesta de opinión que nos brindó un elemento más de análisis y comparación del EGE y la RBU en relación al ámbito laboral.

Para realizar la consulta pública se convocó a 70 personas que pertenecían a diversos sectores. En particular, las personas convocadas se desempeñan en los siguientes ámbitos: Academia, Administración Pública anterior (2015-2019), Administración Pública actual (2020-2024), Sociedad civil organizada, Periodistas, Ámbito Sindical, Cámaras empresariales y Jóvenes de partidos políticos.

Contamos con un total de 22 respuestas, es decir, una tasa de respuesta del 31 %. Del total de respuestas obtenidas, 5 corresponden a referentes de la academia, 4 corresponden a autoridades de admi-

nistraciones públicas anteriores, 4 corresponden a autoridades que se encuentran desempeñando roles en distintas áreas de la actual administración pública, 4 a referentes de la sociedad civil organizada, 2 a periodistas, 1 a referente del área sindical, 1 a referente de las cámaras empresariales y 1 a referente de grupos de jóvenes de partidos políticos.

A continuación, se presentan los resultados obtenidos a partir de la sistematización de las respuestas de los participantes divididos en los cinco módulos que componen el formulario de consulta: 1) Ética del Trabajo, 2) Criterios Normativos, 3) Empleo Precario, 4) Empleo Garantizado por el Estado y 5) Renta Básica Universal.

7.1. Ética del trabajo

En el módulo referido a ética del trabajo, se solicitó a los participantes que indicaran su nivel de acuerdo con dos premisas presentadas por [Bauman \(2000\)](#) (en una escala de 1 al 10, siendo 1 muy en desacuerdo y 10 muy en acuerdo):

Premisa 1: si se quiere conseguir lo necesario para vivir y ser feliz, hay que hacer algo que los demás consideren valioso y digno de un pago.

Premisa 2: está mal conformarse con lo ya conseguido y quedarse con menos en lugar de buscar más; no es decoroso descansar, salvo para reunir fuerzas y seguir trabajando.

Trabajar es un valor en sí mismo, una actividad noble y jerarquizadora. [...] El trabajo es el estado normal de los seres humanos; no trabajar es anormal.

Premisa 1: Un 54,5% indicó un alto grado de acuerdo (de 8 puntos o más) y un 18,2% un muy bajo grado de acuerdo (3 o menos). Asimismo, al consultar sobre cuán extendida estaba esta premisa en la sociedad uruguaya, el grado de desacuerdo se reduce y solo un 9,5% de los respondientes indica que tiene una desaprobación alta en la población (3 puntos o menos) observándose un corrimiento de las respuestas hacia el centro de la distribución (36,4% indica un puntaje de 8 o más).

Premisa 2: Un porcentaje muy minoritario (4,5%, 1 persona) indicó un alto grado de acuerdo (de 8 puntos o más) con esta premisa. El 77,3% muestra un grado de acuerdo bajo (4 o menos).

Es interesante que al consultar sobre cuán extendida estaba esta premisa en la sociedad uruguaya, el grado de acuerdo-desacuerdo prácticamente se revierte respecto a las opiniones propias. En efecto, en este caso hay un grado de acuerdo alto con relación a que esta premisa se encuentra extendida en la población, 72,7% indica un acuerdo de 7 puntos o más. Al consultar cuáles son los 3 factores que más inciden en la aprobación o desaprobación de estas premisas, el 86,4% de los participantes indicaron

que la situación económica de las personas es un factor determinante al momento de adherir o no a las mismas y el 63,6% refirió a la situación económica del país. En tanto que el 72,7% de los participantes indicaron que la edad es determinante; el 22,7% consideró que los cambios en el gobierno tienen una incidencia directa, en tanto que el 13,6% refirió al género como el factor determinante. Otras opciones marcadas en una escala muy menor refirieron al nivel educativo, orientaciones ideológicas, educación y a la ideología política.

7.2. Criterios normativos

En el módulo sobre criterios normativos, los participantes fueron invitados a elegir trabajos que sus nietas o nietos podrían obtener, seleccionando tres alternativas que debían ser ordenadas según las preferencias de cada uno. Las alternativas referían a:

1. Un trabajo desafiante y en el que hace algo que valora, pero que puede ser despedido en cualquier momento y no le brinda seguridad económica.
2. Un trabajo desafiante y en el que hace algo que valora, pero que no realiza un aporte significativo a la sociedad.
3. Un trabajo que le brinda seguridad económica y estabilidad, pero le resulta monótono y poco desafiante.
4. Un trabajo que le brinda seguridad económica y estabilidad, pero que no realiza un aporte significativo a la sociedad.
5. Un trabajo que realiza un aporte significativo a la sociedad, pero que puede ser despedido en cualquier momento y no le brinda seguridad económica.
6. Un trabajo que realiza un aporte significativo a la sociedad, pero le resulta monótono y poco desafiante.

Las respuestas fueron variadas pero las opciones 1 y 5 fueron seleccionadas en conjunto por el 85% participantes, mientras que las opciones 3 y 4 solo fueron marcadas por el 17% participantes. Esta distribución podría leerse como una prioridad de los criterios de realización personal y reciprocidad sobre el de no-dominación. Sin embargo, esta conclusión debe ser matizada ya que la pregunta se centra únicamente en el aspecto de la estabilidad de la no dominación.

7.3. Empleo precario

En relación al módulo referido a empleo precario, a los participantes se les presentaron cuatro afirmaciones sobre las cuáles deberían indicar su nivel de acuerdo/desacuerdo en una escala de 1 al 10 (siendo 1 el número que indica el mayor desacuerdo, en tanto que 10 indica el mayor acuerdo):

Afirmación 1: Si bien es claro que existen empleos precarios, es altamente posible que los trabajadores puedan superar con el tiempo estas condiciones de trabajo a partir de su propio esfuerzo, actitudes individuales y cambios de comportamiento, por ejemplo, adquiriendo mayor formación.

Afirmación 2: Un aspecto clave en relación con la existencia de puestos de mala calidad o precarios es que los trabajadores quedan estancados en situaciones de precariedad a largo plazo, lo cual se vincula con aspectos más estructurales de la forma de funcionamiento del mercado de trabajo.

Afirmación 3: En relación con el empleo informal, las razones de la existencia de un sector caracterizado por la informalidad, se debe principalmente a que cierto tipo de trabajadores se ven involuntariamente excluidos del sector formal.

Afirmación 4: Ser un trabajador informal en la mayoría de los casos es parte de una decisión racional del individuo y por tanto voluntaria.

Respecto de la primera afirmación, el 45,5% de los respondientes marcó un fuerte desacuerdo con esta afirmación (puntos del 1 al 3 de la escala). La otra mitad se divide en dos grupos, los que se encuentran en un nivel de aprobación intermedio, que son la gran mayoría (36,4% indicó puntos entre el 4 y el 7), y un grupo menor que marcó una aprobación alta (el 14,3% restante indicó el valor de 9).

En el caso de la afirmación 2, la amplia mayoría indicó un nivel de aprobación alto o muy alto con la misma (95% indicó un puntaje de 7 o más). El resto de los respondientes se concentró en el valor 4 de la escala, por lo que no se encontró alto desacuerdo con la misma.

En el caso de la afirmación 3, se da una situación similar a la que se produce con la 2, la amplia mayoría indicó un nivel de aprobación alto o muy alto con la misma (72,7% indicó un puntaje de 7 o más). Pero el resto de los respondientes se distribuyen entre el valor 5 de la escala (14,3%) y el valor 2 y 3 (el restante 9,6%), por lo que podemos decir que en torno a 10% presenta alto desacuerdo con la afirmación.

Las respuestas respecto al grado de acuerdo con la afirmación 4 prácticamente invierten el resultado de la afirmación 3. Una amplia mayoría se encuentra entre los valores 1 y 3 de la escala (82%) y el resto

se concentra en los valores 5 (4,8%) y 7 (9,5%). En este caso no se registran respuestas que indiquen un alto grado de acuerdo. Al consultarles a los participantes sobre qué entienden por empleo precario y solicitarles que indique tres principales características que lo definen, indicaron una baja remuneración, inestabilidad, sin cobertura de seguridad social ni acceso a políticas vinculadas a riesgos contingentes, condiciones laborales deficientes y que genera poco valor agregado.

7.4. Empleo Garantizado por el Estado

Ante la consulta sobre el grado de acuerdo/desacuerdo (en una escala del 1 al 10) con la implementación de una política de Empleo Garantizado por el Estado, 63% indica un grado de acuerdo alto (7 puntos o más), y si bien las respuestas abarcan todos los valores de la escala, solo 13,6% responde que tiene un alto grado de desacuerdo (del 1 al 3 en la escala). Al solicitar una justificación de sus respuestas, se indicaron como razones de acuerdo que la política permite de asegurar mínimos de ciudadanía, define un estándar de calidad e ingresos en el empleo, puede generar estabilidad y mejorar la distribución, apunta a resolver problemas estructurales que necesitan ser afrontados por el Estado y tiene la posibilidad de ser públicamente justificada y por lo tanto aceptada.

Como razones de desacuerdo o matiz se encuentran que puede generar desincentivos al trabajo, afectar la innovación y estimular la concentración del poder del gobierno, tiene dificultades de implementación por la cantidad y variedad de empleos que se necesitan proponer, tiene el peligro de concentrarse en el empleo y reproducir las brechas de reconocimiento de otras formas de trabajo y puede ser incompatible con el actual formato de organización del mercado laboral.

En relación con el diseño de la política, en la consulta se indicó que habitualmente tiene 3 características que lo distinguen: a) Un empleo con un salario digno y condiciones de trabajo adecuadas b) Ofrecido por el Estado (gobierno central, gobiernos locales) c) A todos quienes lo deseen.

En este marco, los participantes debieron indicar qué acción sería adecuada tomar ante la eventualidad que estas tres características no puedan ser realizadas simultáneamente. Sobre esto el 40,9% indicó que se debería establecer un subsidio para que las empresas contraten personas desempleadas. En tanto que el 27,3% indicó no tener postura sobre esta situación. Al consultarles sobre cuáles son las resistencias que se pueden identificar para avanzar en la implementación de una política sobre Empleo Garantizado por el Estado, el 71,4% de los participantes indicaron que la insuficiencia de recursos como factor clave, el 47,6% refirió a que ya se cuentan con demasiados empleos en el Estado, en tanto que el 38,1% enfatizó en que la política es insostenible porque todas las personas dejarían de trabajar.

Sobre cuáles serían los actores políticos y/o sociales que apoyarían la implementación de una política

sobre Empleo Garantizado por el Estado, el 86,4 % manifestó que serían las organizaciones sindicales, 72,7 % se refirió a las organizaciones de la sociedad civil, el 50 % a la academia, en tanto que el 27,3 % indicó a los partidos políticos como clave. En relación con la consulta sobre cuál sería el salario adecuado ante la posibilidad de la implementación de una política de Empleo Garantizado por el Estado, el 50 % indicó que debería ser un monto similar al salario mínimo nacional, el 13,6 % prefirió no contestar en tanto que el 9,1 % indicó un monto similar a la línea de pobreza per cápita.

7.5. Renta Básica Universal

En relación con el nivel de acuerdo/desacuerdo (en base a una escala del 1 al 10, en la que 10 es muy de acuerdo) con la implementación de una política de Renta Básica Universal, 59 % indica un grado de acuerdo alto (7 puntos o más), un 18 % responde que tiene un alto grado de desacuerdo (del 1 al 3 en la escala) en tanto otro 18 % se ubica en el centro de la distribución. Al brindar la posibilidad de justificar y ampliar sus respuestas, los participantes indicaron como razones para el acuerdo que es una forma de asegurar condiciones mínimas de ciudadanía, que reconoce las variedades del trabajo en un sistema de cooperación (pero que debe incorporar una perspectiva de género), que puede brindar mayor poder negociación a los trabajadores.

Como razones de desacuerdo o matiz se señalaron que es preferible un mecanismo focalizado de transferencias hacia los que más lo necesitan, que podría generar rechazo dada la extensión de la ética del trabajo en nuestras sociedades, que debería estudiarse detalladamente su diseño permitiendo variaciones y viendo cómo se articula con el resto del sistema de protección social (si se piensa como sustitución del resto de políticas o como complemento).

Con relación a la Renta Básica Universal, se indicó que habitualmente es una transferencia que implica: a) Un ingreso básico de subsistencia b) Está destinada a todos los ciudadanos c) Se brinda de forma incondicional (sin voluntad de trabajo, ni contraprestaciones). En este marco, a los participantes se les solicitó indicar sobre cuál sería la medida más oportuna de tomar ante la situación de que no puedan llevarse las tres características al mismo tiempo. Ante esta consulta, el 45 % de los participantes indicaron que se deberían tomar medidas focalizadas en las personas que viven en hogares en situación de pobreza, en tanto que el 35 % refirió que las medidas deberían ser centralizadas en los hogares en los que viven niñas y niños. En relación con las dificultades para poder avanzar en la implementación de una política de Renta Básica Universal, el 52,4 % refirió a la insuficiencia de recursos, el 42,9 % hizo hincapié en el rechazo sobre la transferencia de dinero a las personas que no trabajan, el 33,3 % indicó al financiamiento a través de los impuestos que tributan las personas que trabajan.

Sobre cuáles serían los actores políticos y/o sociales que apoyarían una Renta Básica Universal, el 77,3% refiere a que sería la Academia, el 72,7% refiere a las organizaciones de la sociedad civil, el 63,6% a las organizaciones sindicales, el 31,8% a las organizaciones estudiantiles, el 22,7% a los partidos políticos, el 18,2% a la ciudadanía en general, en tanto que el 13,6% a los actores gubernamentales.

En torno a la consulta sobre cuál sería el monto adecuado para asignar en el marco de la implementación de una política de Renta Básica Universal, el 22,7% indicaron que debería ser un monto similar al salario mínimo nacional o a la línea de pobreza per cápita, el 18,4% no manifestó respuesta, el 13,6% indicó que lo adecuado sería un monto similar a la canasta básica de alimentos, en tanto que el 9,1% consideró que lo adecuado sería un monto menor al salario mínimo nacional.

Sobre cómo debería financiarse una política de Empleo Garantizado por el Estado o de Renta Básica Universal, el 50% indicaron que podría realizarse mediante el aumento del Impuesto a las Rentas de las Actividades Empresariales (IRAE) y el Aumento Impuesto Patrimonio; el 36,4% refirió al Aumento/modificación de IRPF y a la reasignación presupuestal, el 27,3% indicó el Aumento/modificación Impuesto a las Trasmisiones Patrimoniales (ITP), el 18,2% indicó la Eliminación/ajuste del resto de las políticas de transferencias (contributivas o no), el 13,6% prefirió no contestar, en tanto que el 9,1% manifestó que no debería implementarse. Ante la posibilidad de ampliar las posibles fuentes, los participantes también indicaron la posibilidad de eliminar o reducir el resto de las políticas de transferencias (contributivas o no) y el rendimiento de fondos públicos garantizados, constituidos a partir de esquemas de recaudación sobre el patrimonio (herencias) o ganancias extraordinarias.

8. Principales conclusiones del trabajo

Es un hecho que cierta proporción del empleo que se genera en los países con ingresos medios y bajos se caracteriza por no satisfacer estándares mínimos de decencia, en particular en relación al principio de no dominación (ingresos insuficientes, falta de estabilidad, dependencia arbitraria de la voluntad de otros), que esta proporción se reduce, pero no se elimina por el mero crecimiento económico y que ciertas políticas focalizadas, aunque relevantes, resultan también insuficientes. En el entendido de que los hacedores de políticas públicas en el ámbito del empleo deben priorizar la erradicación del trabajo precario, este proyecto tuvo como principal objetivo explorar la potencialidad de dos programas, EGE y RBU, para reducir dicha precariedad. El principal resultado obtenido es que una combinación de EGE y RB focalizada en grupos vulnerables de la población, parece ser la propuesta más factible económicamente, socialmente aceptable y adecuada normativamente.

Cuadro 11: Costo del escenario más probable. Año 2016

Política	Costo como % del PIB
EGE - SMN	0,84
RBU - SMN m18	3,47
Total	4,31

Si esta hipótesis es cierta, otro aspecto relevante a considerar es qué impactos sobre algunas variables relevantes como el desempleo o la informalidad, podrían obtenerse mediante esta modificación a la matriz de protección social. En concreto, una RB para menores de 18 años equiparada al SMN puede justificarse por la concentración de la pobreza infantil en Uruguay y su posible efecto en la capacidad de destrucción o reconfiguración de algunos trabajos precarios, así como en el aumento de la libertad de elección o negociación de la/os adulta/os que integran los hogares con hijos menores. Además, porque en los hechos Uruguay posee un conjunto de políticas de transferencias destinadas a los menores de 18 años (AFAM-PE y las deducciones por hijo del IRPF) que alcanzan el entorno del 80% de dicha población y una RB con estas características podría ser vista como una forma de terminar de universalizar la cobertura (Midaglia y Antia, 2011).

Para obtener una consistencia normativa y fáctica, el EGE debe garantizar superar unos mínimos de decencia. Es decir, debe pensarse como un programa que estipule un monto de ingresos ubicado entre las franjas del SMN y LP, con potencialidad de ser una política permanente para una parte de la población, cuyo diseño específico e implementación sea consciente, permita evitar y/o combata los aspectos regresivos del mercado de trabajo (dominación, explotación, incompatibilidad con la sostenibilidad de la vida, bloqueo de autorrealización) y las limitaciones que poseen algunos programas de empleo protegido (acotación temporal, escaso aporte social, impacto en autoestima y autorespeto). Esto supone necesariamente, y de hecho es un efecto buscado, la destrucción de puestos de trabajo muy precarios que se generan actualmente en el sector privado.

Cuadro 12: Impacto de EGE con SMN y RBU con SMN para menores de 18 años. Año 2016

	Escenario Base	EGE SMN + RBU SMN m18
Pobreza	9,41 %	3,12 %
Gini (ing. per cápita hogares)	0,3760	0,3497
Desempleo	7,84 %	6,93 %
Informalidad	25,31 %	19,11 %
Tasa de empleo	58,44 %	59,02 %
Promedio horas trabajadas	157,91	155,32
Ganancia promedio hogares (\$)		8660,11

Nota: elaboración propia en base a datos de la ECH 2016. El promedio de horas trabajadas refiere a las horas promedio mensuales que trabajan las personas ocupadas. En el escenario base se toman en cuenta las personas que cuentan con un empleo. En el escenario de implementación de la política se toma en cuenta cómo varían las horas de los trabajadores al pasar de su antiguo trabajo o desde el desempleo hacia el programa de empleo. La ganancia promedio del hogar refiere al promedio de ingresos adicionales con los que cuenta un hogar en donde hay al menos un beneficiario del programa de EGE. Esta ganancia toma en cuenta los nuevos ingresos por EGE y RBU.

La combinación de ambas políticas podría reforzar la matriz de protección social del Estado uruguayo, en sintonía con una larga y sustantiva tradición que asume como un objetivo estatal la garantía de algunos derechos sociales y económicos (Andreoli, 2012; Caetano, 2013; Vaz Ferreira, 1953). Al mismo tiempo, la combinación apela a dos elementos centrales de la cultura de trasfondo: la protección de la primera infancia y el valor del trabajo (en un sentido amplio y antropológico, no reducido al empleo).

Referencias

- Amarante, V. y Brum, M. (2018). Cash transfers in latin america: Effects on poverty and redistribution. *Economía Journal, The Latin American and Caribbean Economic Association - LACEA*, 0:1–31.
- Amarante, V. y Perazzo, I. (2013). Trabajo por cuenta propia y monotributo en uruguay. *International Labour Review (E)*, 132(3-4):623–642.
- Andreoli, M. (2012). *Pensar por ideas a tener en cuenta: elementos de filosofía política en Vaz Ferreira*. Montevideo: Universidad de la República, CSIC.
- Atkinson, A. (2016). *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Bai, H., Carrasco, P., Dean, A., y Perazzo, I. (2020). Los seguros de desempleo ante un mercado laboral en terapia intensiva. Insumos para enfrentar la pandemia. *Blog del Departamento de Economía, FCEA-Udelar. Disponible en aquí.*
- Bauman, Z. (2000). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.
- Bellomo, F. (2019). Políticas de transferencias monetarias a niñas, niños y adolescentes de hasta 17 años. Comentarios de seguridad social n° 63, Asesoría en Políticas de Seguridad Social, Banco de Previsión Social.
- Bertomeu, M. J. y Raventós, D. (2006). El derecho de existencia y la renta básica de ciudadanía: una justificación republicana. *Sin Permiso; Renta Básica Ciudadana SP, Disponible en <https://www.sinpermiso.info/textos/el-derecho-de-existencia-y-la-renta-bsica-de-ciudadana-una-justificacin-republicana>.*
- Betcherman, G., Olivas, K., y Dar, A. (2004). Impacts of active labor market programs : new evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries. Social Protection Discussion Papers and Notes 29142, The World Bank.
- Blanchard, P., Brum, M., Carrasco, P., Parada, C., y Perazzo, I. (2023). Employment effects of a social inclusion program. Serie Documentos de Trabajo DT 02/2023, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- BPS (2019). Monotributo 2019. Technical report, Asesoría General en Seguridad Social Comentarios de Seguridad Social N° 63.

- Breen, K. y Deranty, J.-P. (2021). *The politics and ethics of contemporary work: whither work?* Londres: Routledge, Taylor and Francis Group.
- Bucheli, M. (2005). Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones. *Serie Estudios y perspectivas 2, CEPAL, Oficina Montevideo.*
- Caetano, G. (2013). Filosofía y política en Uruguay. Carlos Vaz Ferreira y la promoción del “republicanismo liberal”. *Prismas - Revista de Historia Intelectual*, 17(1):89–115.
- Calnitsky, D. (2016). ‘More Normal than Welfare’: The Mincome Experiment, Stigma, and Community Experience. *Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie*, 53:26–71.
- Carrasco, P., Cichevsky, A., y Perazzo, I. (2018). Evolución reciente de las principales variables del mercado laboral uruguayo. Serie Documentos de Trabajo DT 09/2018, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- Casassas, D. (2008). Basic income and the republican ideal: Rethinking material independence in contemporary societies. *Basic Income Studies*, 2(2).
- Colafranceschi, M., Failache, E., y Vigorito, A. (2013). Desigualdad multidimensional y dinámica de la pobreza: un análisis para Uruguay entre 2006 y 2011. *Serie Cuadernos de Desarrollo Humano, número 2, Montevideo, PNUD.*
- De Rosa, M., Vigorito, A., y Vilá, J. (2020). El Proyecto de Impuesto Emergencia Sanitaria COVID-19 y la distribución del ingreso: elementos para el debate. *Blog del Departamento de Economía, FCEA-Udelar. Disponible en [aquí](#).*
- De Wispelaere, J., Halmetoja, A., y Pulkka, V.-V. (2018). The Rise (and Fall) of the Basic Income Experiment in Finland. *CESifo Forum*, 19:15–19.
- Diab, F. (2017). Los límites del modelo disputativo de democracia para la defensa de la libertad como no-dominación en Philip Pettit. Tesis de Maestría, Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Dutta, P., Murgai, R., Ravallion, M., y van de Walle, D. (2014). *Right to Work? Assessing India’s Employment Guarantee Scheme in Bihar.* Equity and Development Series. The World Bank.
- Elster, J. (1986). Self-realization in Work and Politics: The Marxist Conception of the Good Life. *Philosophy and Policy*, 3(2):97–126.

- Ferrando, M., Muñoz, C., y Salas, G. (2012). Impuestos negativos a la renta en Uruguay: ¿una política redistributiva alternativa? *Revista Desarrollo y Sociedad, Segundo semestre de 2012*, pp. 70–152.
- Fisher, M. (2016). *Realismo capitalista: ¿No hay alternativa?* Buenos Aires: Caja Negra.
- FitzRoy, F. y Jin, J. (2018). Basic income and a public job offer: complementary policies to reduce poverty and unemployment. *Journal of Poverty and Social Justice*, 26(2):191–206.
- Forget, E. L. (2011). The Town with No Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 37(3):283–305.
- Frank, R. (2014). Let's Try a Basic Income and Public Work. *Cato Unbound, August*. Disponible en <https://www.cato-unbound.org/issues/august-2014/basic-income-welfare-state/>.
- Frey, C. B. y Osborne, M. A. (2017). The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? *Technological Forecasting and Social Change*, 114:254–280.
- Gheaus, A. y Herzog, L. (2016). The Goods of Work (Other Than Money!). *Journal of Social Philosophy*, 47(1):70–89.
- Gilbert, P. (2023). *Human Dignity and Social Justice*. Oxford: OUP.
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los sentimientos morales*. Barcelona: Crítica.
- Honneth, A. (2014). *El derecho de la libertad. Esbozo de una eticidad democrática*. Madrid: Katz.
- Jaeggi, R. (2014). *Alienation*. New York: Columbia University Press.
- Jones, D. y Marinescu, I. (2018). The Labor Market Impacts of Universal and Permanent Cash Transfers: Evidence from the Alaska Permanent Fund. NBER Working Papers 24312, National Bureau of Economic Research.
- Kasy, M. y Lehner, L. (2023). Employing the Unemployed of Marienthal: Evaluation of a Guaranteed Job Program (2023). CESifo Working Paper No. 10394, Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4431385.
- Layard, R. (2010). Job Guarantee: a new promise on long-term unemployment. Technical Report CEPCP308, Centre for Economic Performance.

- Maskivker, J. (2012). *Self-Realization and Justice. A Liberal-Perfectionist Defense of the Right to Freedom from Employment*. New York: Routledge.
- Midaglia, C. y Antia, F. (2011). El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social. En Idiart, A., editor, *Estado Benefactor y políticas sociales: Historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Ministry of Social Affairs and Health (2020). Results of the basic income experiment. Technical report, Disponible en <https://stm.fi/en/-/perustulokokeilun-tulokset-tyollisyysvaikutukset-vahaisiatoimeentulo-ja-psykkinen-terveys-koettiin-paremmaksi>.
- Muralidharan, K., Niehaus, P., y Sukhtankar, S. (2017). General equilibrium effects of (improving) public employment programs: Experimental evidence from india. Working Paper 23838, National Bureau of Economic Research.
- Nogueira, R. (2018). Las Políticas Activas del Mercado de Trabajo: revisión de las experiencias de evaluación y una estimación del impacto del Programa Uruguay Trabaja. Trabajo monográfico para la obtención del título Magister en economía, Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- Noguera, J. A. (2002). ¿Renta básica o “trabajo básico”? Algunos argumentos desde la teoría social. *Sistema: revista de ciencias sociales*, 166:61–86.
- OPP (2017). Renta Básica en Uruguay. Presentación de escenarios. Technical report, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Parr, T. (2022a). Automation, unemployment, and insurance. *Ethics and Information Technology*, 24(3):1–11.
- Parr, T. (2022b). Automation, unemployment, and taxation. *Social Theory and Practice*, 48(2):357–378.
- Perazzo, I. y Rossel, C. (2009). Políticas Activas de Empleo en Uruguay. Cuatro abordajes complementarios. Technical report, Montevideo: Oficina Internacional del Trabajo.
- Pettit, P. (1999). *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Paidós: Barcelona.
- Pettit, P. (2014). *Just Freedom. A moral compass for a complex world*. New York: Norton Company.

- Ravallion, M. (2019). Guaranteed employment or guaranteed income? *World Development*, 115:209–221.
- Rawls, J. (1979). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (2002). *Justicia como equidad: Una reformulación*. Barcelona: Paidós.
- Rawls, J. (2007). *Lecciones sobre la historia de la filosofía moral*. Barcelona: Paidós.
- Shapiro, I. (2012). On non-domination. *The University of Toronto Law Journal*, 62(3):293–335.
- Spross, J. (2017). You're Hired! Technical report, Democracy: A journal of ideas. Disponible en <https://democracyjournal.org/magazine/44/youre-hired/>.
- Tcherneva, P. (2020). *En favor del trabajo garantizado*. Berlin: Lola Books.
- van Oorschot, W., Roosma, F., Meuleman, B., y Reeskens, T. (2019). *The social legitimacy of Targeted Welfare*. Cheltenham, UK, and Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Limited.
- Van Parijs, P. (1992). *Arguing for Basic Income*. Londres: Verso.
- Van Parijs, P. (1996). *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo (si algo puede hacerlo)*. Buenos Aires: Paidós.
- Van Parijs, P. y Vanderborght, Y. (2017). *Basic income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Vaz Ferreira, C. (1953). Sobre los problemas sociales. En *Obras Completas, Edición Homenaje de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, Tomo VII*. Montevideo: Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay.
- Veza, E. (2014). Escaneo de políticas y meta-análisis: juventud y políticas de empleo en américa latina. Documento de Trabajo Nro 156, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
- White, S. (1997). Liberal Equality, Exploitation, and the Case for an Unconditional Basic Income. *Political Studies*, 45(2):312–326.
- Widerquist, K. y Lewis, M. (2006). An efficiency argument for Basic Income Guarantee. *International Journal of Environment, Workplace and Employment*, 2(1):21–43.

Widerquist, K., Noguera, J., Vanderborght, Y., y De Wispelaere, J. (2013). *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research*. West Sussex: Wiley Blackwell.

Wolff, E. (2015). Wealth Distribution. En Wright, J., editor, *International Encyclopedia of the Social Behavioral Sciences (Second Edition)*, pp. 450–455. Elsevier.

Zimmermann, L. (2020). Why Guarantee Employment? Evidence from a Large Indian Public-Works Program. GLO Discussion Paper Series 504, Global Labor Organization (GLO).

A. Anexo

A.1. Derivación de los montos empleados para las políticas

En el siguiente apartado se detalla el procedimiento para arribar a los tres montos empleados para las políticas de EGE y RBU.

Como punto de partida se considera que el valor de referencia de 200 horas mensuales corresponde a una jornada laboral de 48 horas semanales. En este sentido, la relación de horas mensuales / horas semanales tiene un valor aproximado de 4,16 ($200 / 48$). Por lo cual, si pensamos en una jornada laboral de 30 horas semanales, a dicho puesto de trabajo le corresponden 125 horas de trabajo mensual ($30 \times 4,16$).

A partir de este esquema, es posible obtener los tres montos considerados. En primer lugar, el salario mínimo nacional (SMN) correspondiente al año 2016 tenía el valor de \$11.150 nominales. Este salario corresponde a una jornada laboral de 48 horas semanales, 200 horas mensuales o 25 jornales. En este sentido, para obtener el salario hora nominal se divide el monto del SMN entre 200 obteniendo \$55,75. Con este salario hora nominal podemos calcular el costo mensual de un puesto de trabajo de EGE, realizando la siguiente operación: $\$55,75 \times 30 \times 4,16 = \6957 .

Ahora bien, para simular la adhesión al programa EGE y para simular los costos de una RBU empleando este monto, es necesario llegar a un valor del salario hora líquido. Para obtener dicho monto se toma en cuenta que el salario nominal tiene aportes por tres conceptos: aportes jubilatorios (15%), aportes al Fondo Nacional de Salud (FONASA 4,5%) y aportes al Fondo de Reversión Laboral (FRL 0,125%). Por lo cual, al quitar estos aportes del salario nominal obtenemos el valor salario mínimo líquido por 30 horas semanales \$5592 y el valor del salario mínimo hora líquido \$44,8.

En segundo lugar, para obtener el valor de dos tercios de la mediana del salario hora se emplean los datos de la ECH del año 2016. En este sentido, se calcula la mediana del salario hora de las personas ocupadas y se obtiene el valor de \$132,936. Por lo cual, dos tercios de este valor corresponde a \$88,66. Si mensualizamos este valor obtenemos: $\$88,66 \times 30 \times 4,16 = \11064 .

Al trabajar con la ECH suponemos que las personas declaran su salario líquido. Por esta razón, para obtener el salario nominal, se incorporan los aportes jubilatorios, FONASA y FRL. El monto al que se arriba para el salario nominal es de \$13765.

Finalmente, el valor de la línea de pobreza (LP) es el valor de dicha variable para un hogar unipersonal de Montevideo para el año 2016. Dicho valor corresponde a \$11782. Este valor será usado como salario líquido que recibirán las personas en EGE y el monto de la transferencia mensual para RBU.

El salario líquido mensual se obtiene de la siguiente manera: $\$11782 / (30 * 4,16) = \$94,40$. A su vez, si se incorporan los aportes mencionados anteriormente, arribamos al valor del salario nominal: $\$14659$.

A.2. Estimación de costos e incidencia de RBU y EGE con un monto de dos tercios de la mediana del salario hora

En el siguiente apartado se presentan las simulaciones de EGE y RBU empleando como monto de la transferencia al valor de dos tercios de la mediana del salario hora mensualizado por 30 horas de trabajo semanal. Para el año 2016, este valor es cercano al valor de la línea de pobreza para un hogar unipersonal de Montevideo. De todas formas, este monto es otra manera de presentar la noción de suficiencia de ingresos.

Cuadro 13: Simulación del costo anual y de las ganancias promedio de los hogares de una RBU equivalente a 2/3 de la mediana del salario hora por 30hs de trabajo. Año 2016

Subpoblación	Costo	Costo (% del PIB)	Ganancia media de los hogares (\$)
Todos	461,78	26,75	30616
Menores de 18	118,46	6,86	7558

Nota: El valor de 2/3 de la mediana del salario hora correspondiente a 30 horas de trabajo semanal a pesos corrientes de 2016 era de 11.064 pesos. Costo en miles de millones de pesos corrientes anuales. La ganancia media de los hogares refiere al promedio del saldo de la transferencia neta de la política (monto rbu - montos de transferencias eliminadas). Fuente: estimaciones propias en base a datos de la ECH 2016.

Cuadro 14: Incidencia de RBU - 2/3 mediana salario hora previa a las reformas impositivas según escenarios de cobertura. Año 2016

	Escenario Base	Todos	Menores de 18
Pobreza	9,41 %	0 %	1,39 %
Gini (ing. per cápita hogares)	0,3760	0,2667	0,3326
Promedio de horas trabajadas	165,08	141,21	158,64

Nota: El promedio de horas trabajadas en el escenario base refiere al promedio de horas mensuales de las personas ocupadas. Estas horas incluyen ocupación principal y secundaria.

Cuadro 15: Simulación de la adhesión al programa (*Take-up*) y del costo anual de un EGE con un salario equivalente a 2/3 de la mediana del salario hora por 30hs de trabajo. Año 2016

Subpoblación	Take-up (personas)	Take-up (como % del total)	Costo	Costo en % del PIB
Desempleados	48.302	34,47 %	7,98	0,46
Trabajadores informales	236.537	56,77 %	39,07	2,26
Trabajadores formales	194.052	15,79 %	32,05	1,86
Empleos totales	478.891	26,81 %	79,10	4,58

Nota: El valor de 2/3 de la mediana del salario hora en 2016 correspondía a un monto de 88,66 pesos. Costo en miles de millones de pesos corrientes anuales. Fuente: estimaciones propias en base a datos de la ECH 2016.

Cuadro 16: Incidencia de EGE con 2/3 de la mediana del salario hora previo a las reformas impositivas. Año 2016

	Escenario Base	EGE 2/3 mediana
Pobreza	9,41 %	6,73 %
Gini (ing. per cápita hogares)	0,3760	0,3648
Desempleo	7,85 %	5,14 %
Informalidad	25,31 %	10,94 %
Tasa de empleo	58,43 %	60,16 %
Promedio horas trabajadas	157,89	148,28
Ganancia promedio hogares (\$)		4537,84

Nota: elaboración propia en base a datos de la ECH 2016. El promedio de horas trabajadas refiere a las horas promedio mensuales que trabajan las personas ocupadas. En el escenario base se toman en cuenta las personas que cuentan con un empleo. En el escenario de implementación de la política se toma en cuenta cómo varían las horas de los trabajadores al pasar de su antiguo trabajo o desde el desempleo hacia el programa de empleo. La ganancia promedio del hogar refiere al promedio de ingresos adicionales con los que cuenta un hogar en donde hay al menos un beneficiario del programa de EGE.

A.3. Estimaciones de EGE tomando en cuenta el salario mensual

En el siguiente apartado, realizamos las simulaciones de adhesión al programa tomando en cuenta el salario mensual de la persona. La regla de decisión es la siguiente: si el salario mensual que paga el programa es mayor al salario mensual que recibe la persona (observado o predicho) entonces se pasa adhiere al programa. Adicionalmente, se agrega una restricción: las personas para pasarse, además de comparar su salario mensual a lo que paga el programa, deben trabajar al menos 100 horas mensuales o declararse como subempleadas. Para el caso de las personas desempleadas, la decisión de adherirse se realiza en función del salario predicho por una ecuación de Mincer.

Cuadro 17: Simulación de la adhesión al programa (*Take-up*) y del costo anual de un EGE con un salario equivalente a un SMN líquido por 30hs de trabajo. Año 2016

Subpoblación	Take-up (personas)	Take-up (como % del total)	Costo	Costo en % del PIB
Desempleados	2872	2,05 %	0,24	0,01
Trabajadores informales	82.979	19,92 %	6,93	0,40
Trabajadores formales	43.471	3,54 %	3,63	0,21
Empleos totales	129.322	7,24 %	10,80	0,63

Nota: El SMN por hora en 2016 correspondía a un monto de 44,81 pesos. Costo en miles de millones de pesos corrientes anuales.
Fuente: estimaciones propias en base a datos de la ECH 2016.

Cuadro 18: Incidencia de EGE con SMN previo a las reformas impositivas. Año 2016

	Escenario Base	EGE SMN
Pobreza	9,41 %	8,57 %
Gini (ing. per cápita hogares)	0,3760	0,3728
Desempleo	7,85 %	7,69 %
Informalidad	25,31 %	20,27 %
Tasa de empleo	58,43 %	58,54 %
Promedio horas trabajadas	157,89	157,79
Ganancia promedio hogares (\$)		3715,43

Nota: elaboración propia en base a datos de la ECH 2016. El promedio de horas trabajadas refiere a las horas promedio mensuales que trabajan las personas ocupadas. En el escenario base se toman en cuenta las personas que cuentan con un empleo. En el escenario de implementación de la política se toma en cuenta cómo varían las horas de los trabajadores al pasar de su antiguo trabajo o desde el desempleo hacia el programa de empleo. La ganancia promedio del hogar refiere al promedio de ingresos adicionales con los que cuenta un hogar en donde hay al menos un beneficiario del programa de EGE.

Cuadro 19: Simulación de la adhesión al programa (*Take-up*) y del costo anual de un EGE con un subsidio equivalente a una LP. Año 2016

Subpoblación	Take-up (personas)	Take-up (como % del total)	Costo	Costo en % del PIB
Desempleados	35.321	25,21 %	6,21	0,36
Trabajadores informales	169.065	40,59 %	29,74	1,72
Trabajadores formales	96.839	7,88 %	17,03	0,99
Empleos totales	301.225	16,87 %	52,99	3,07

Nota: El SMN por hora en 2016 correspondía a un monto de 44,81 pesos. Costo en miles de millones de pesos corrientes anuales.
Fuente: estimaciones propias en base a datos de la ECH 2016.

Cuadro 20: Incidencia de EGE con LP previo a las reformas impositivas. Año 2016

	Escenario Base	EGE LP
Pobreza	9,41 %	6,26 %
Gini (ing. per cápita hogares)	0,3760	0,3620
Desempleo	7,85 %	5,87 %
Informalidad	25,31 %	15,04 %
Tasa de empleo	58,43 %	59,69 %
Promedio horas trabajadas	157,89	155,35
Ganancia promedio hogares (\$)		8003,73

Nota: elaboración propia en base a datos de la ECH 2016. El promedio de horas trabajadas refiere a las horas promedio mensuales que trabajan las personas ocupadas. En el escenario base se toman en cuenta las personas que cuentan con un empleo. En el escenario de implementación de la política se toma en cuenta cómo varían las horas de los trabajadores al pasar de su antiguo trabajo o desde el desempleo hacia el programa de empleo. La ganancia promedio del hogar refiere al promedio de ingresos adicionales con los que cuenta un hogar en donde hay al menos un beneficiario del programa de EGE.

A.4. Esquemas impositivos utilizados

El valor de la base de prestaciones y contribuciones (BPC) que se considera es el valor del año 2016: \$ 3.340. Estos esquemas impositivos corresponden al IRPF - Categoría II Trabajo. Las tasas que se expresan son tasas marginales.

Cuadro 21: Esquema impositivo de IRPF Cat. II - Escenario Base, Tasas de 2016

Rangos BPC	Desde	Hasta	Tasa %
Hasta 7 BPC	0	23380	0
Más de 7 a 10 BPC	23380	33400	10
Más de 10 a 15 BPC	33400	50100	15
Más de 15 a 30 BPC	50100	167000	20
Más de 30 a 50 BPC	167000	250500	22
Más de 50 a 75 BPC	250500	384100	25
Más de 75 a 115 BPC	384100		30

Cuadro 22: Esquema impositivo de IRPF Cat. II - Tasas de 2017

Rangos BPC	Desde	Hasta	Tasa %
Hasta 7 BPC	0	23380	0
Más de 7 a 10 BPC	23380	33400	10
Más de 10 a 15 BPC	33400	50100	15
Más de 15 a 30 BPC	50100	100200	24
Más de 30 a 50 BPC	100200	167000	25
Más de 50 a 75 BPC	167000	250500	27
Más de 75 a 115 BPC	250500	384100	31
Más de 115 BPC	384100		35

A partir de este esquema impositivo, en todos los restantes se eliminan las deducciones de IRPF por hijos.

Cuadro 23: Esquema impositivo de IRPF Cat. II - Tasas de 2017 sin mínimo no imponible

Rangos BPC	Desde	Hasta	Tasa %
Hasta 7 BPC	0	23380	5
Más de 7 a 10 BPC	23380	33400	10
Más de 10 a 15 BPC	33400	50100	15
Más de 15 a 30 BPC	50100	100200	24
Más de 30 a 50 BPC	100200	167000	25
Más de 50 a 75 BPC	167000	250500	27
Más de 75 a 115 BPC	250500	384100	31
Más de 115 BPC	384100		35

Cuadro 24: Esquema impositivo de IRPF Cat. II - Tasas similares a España sin mínimo no imponible

Rangos BPC	Desde	Hasta	Tasa %
Hasta 7 BPC	0	23380	5
Más de 7 a 10 BPC	23380	33400	10
Más de 10 a 15 BPC	33400	50100	19
Más de 15 a 30 BPC	50100	100200	24
Más de 30 a 50 BPC	100200	167000	30
Más de 50 a 75 BPC	167000	250500	37
Más de 75 a 115 BPC	250500	384100	45
Más de 115 BPC	384100		47