



**Trabajo y Sociedad**

*Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias*

NB - Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet)

Nº 29, Invierno 2017, Santiago del Estero, Argentina

ISSN 1514-6871 - [www.unse.edu.ar/trabajosociedad](http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad)



## **Ampliando el significado del trabajo: el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja como un empleador de última instancia limitado**

**Expanding the meaning of work: the Social Income with Work-Argentina Works Program as a limited employer of last resort**

**Expandindo o significado do trabalho: o Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja como um empregador de última instância limitado**

**Agustín MARIO<sup>1</sup>**

Recibido: 01.12.16

Revisión editorial: 18.04.17

Aprobado: 21.05.17



### **RESUMEN**

Este artículo analiza el Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST), de la línea de política social Argentina Trabaja, implementado en agosto de 2009. En primer lugar, describimos las transformaciones en materia de política social que tuvieron lugar durante la era kirchnerista enfatizando las circunstancias que condujeron a la puesta en marcha del programa bajo análisis. Luego, examinamos el diseño institucional del PRIST y evaluamos algunos datos provenientes del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) que permiten dar cuenta de la cantidad de beneficiarios, sus características, las actividades realizadas en el marco del programa, la valoración del PRIST por parte de los beneficiarios, y la relación entre la participación en el programa y la inserción en el mercado laboral. El PRIST constituye un programa de empleador de última instancia (ELR) parcial o limitado; en ese sentido, a continuación, comparamos las características de la propuesta teórica del ELR con las del PRIST. Finalmente, discutimos las principales críticas que la literatura ha realizado respecto del diseño y la implementación del programa. Usando la experiencia del PRIST, demostramos cómo el ELR puede generar empleo –y, por lo tanto,

---

<sup>1</sup> Doctorando en Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA). Becario de finalización de doctorado Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en la Unidad Ejecutora Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). Docente en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y en la Universidad Nacional de Moreno (UNM).Correo: [agustin\\_mario@hotmail.com](mailto:agustin_mario@hotmail.com)

proveer un ingreso. Además, la experiencia del PRIST demuestra que un programa de ELR puede contribuir a la redefinición del significado del trabajo, al reconocer que ciertas formas de trabajo, no reconocidas por el mercado privado, son socialmente útiles.

**Palabras clave:** Argentina Trabaja, empleador de última instancia, trabajo

## ABSTRACT

This article analyzes the Social Income with Work (PRIST), of the Argentina Works line of social policy, implemented in August of 2009. First, we describe the transformations in matter of social policy that took place during the Kirchner-Era emphasizing the circumstances that led to the implementation of the program under analysis. Then, we examine the PRIST's institutional design and evaluate some data from the Social Development Ministry (MDS) that allow to account for the number of beneficiaries, their characteristics, the activities undertaken as part of the program, the response of the beneficiaries, and the relation between program participation and the insertion in the labor market. The PRIST constitutes a partial or limited employer of last resort (ELR) program; in that sense, we then compare the ELR theoretical proposal with the PRIST. Finally, we discuss the main objections that the literature has done regarding the design and implementation of the program. Using the PRIST experience, we show how the ELR can generate employment –y, thus, provide income. Moreover, the PRIST experience shows that an ELR program can contribute to the re-definition of the meaning of work, by recognizing that certain forms of work, unrecognized by the private market, are socially useful.

**Key words:** Argentina works, employer of last resort, work

## RESUMO

Este artigo analisa a linha de trabalho do “*Programa Ingreso Social con Trabajo*” (PRIST) da linha de política social “Argentina Trabaja”, implementado em agosto de 2009. Em primeiro lugar, descrevemos as transformações em matéria de política social que tiveram lugar durante a era kirchnerista enfatizando as circunstâncias que conduziram o começo do programa baixo análise. Depois, examinamos o desenho institucional do PRIST e avaliamos alguns dados provenientes do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) que permitem dar conta da quantidade de beneficiários, suas características, as actividades realizadas no marco do programa, a valoração do PRIST por parte dos beneficiários, e a relação entre a participação no programa e a integração no mercado de trabalho. O PRIST é um programa de empregador de última instância (ELR) parcial ou limitada; nesse sentido, então, comparar as características da proposta teórica do ELR com as do PRIST. Finalmente, discutimos as principais críticas que a literatura tem feito para a concepção e implementação do programa. Usando a experiência PRIST, mostramos como o ELR pode gerar emprego - e portanto, proporcionar um salário. Além disso, a experiência do PRIST mostra que o programa ELR pode contribuir para a redefinição do significado de trabalho, reconhecendo que certas formas de trabalho, não reconhecidos pelo mercado privado, são socialmente úteis.

**Palavras chave:** Argentina Trabaja, empregador de último instância, trabalho

## SUMARIO

Introducción. 1. la política social en la economía argentina pos-convertibilidad. 2. descripción general del programa ingreso social con trabajo-argentina trabaja. 3. evaluación de datos agregados. 4. ¿en qué medida es el prist un empleador de última instancia? 5. discusiones acerca de las ventajas y desventajas del prist. 6. reflexiones finales. Bibliografía

\*\*\*\*\*

## Introducción

Luego de abandonar su caja de conversión en enero de 2002, Argentina se unió a las filas de las naciones con monedas soberanas<sup>2</sup>. Durante la etapa iniciada en mayo de 2003, la economía argentina experimentó un proceso de sostenido crecimiento económico, y avances en términos laborales y sociales. Sin embargo, hacia 2009 estas mejoras mostraban signos evidentes de desaceleración - en parte debido a los efectos sobre la economía nacional de la crisis financiera global. Para ocuparse del aumento del desempleo y la pobreza extrema, el gobierno argentino implementó un programa de creación directa de empleo llamado Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja (PRIST), que en muchos aspectos se asemeja a la propuesta teórica del Empleador de Última Instancia (ELR)<sup>3</sup> (Minsky, 1986; Mosler, 1995; Wray, 1998). La participación en el programa creció hasta alcanzar a casi 300 mil trabajadores, algo más del 1,5 por ciento de la población activa. Inicialmente, las mujeres representaban algo más de la mitad de los participantes del programa y esta proporción ha crecido hasta casi un 70 por ciento hacia 2014. Encuestas formales indican que el programa está bien focalizado en la población objetivo (personas sin ingresos formales en el grupo familiar) y es muy valorado por los participantes (MDS, 2011, 2014a y 2014b). Las investigaciones encuentran que el PRIST: representa un cambio cualitativo considerable en el sentido de la implementación de políticas laborales activas, en la que los municipios actúan como intermediarios ante el Ministerio de Desarrollo Social –el empleador de última instancia-; dicho cambio tiene una dimensión territorial, en la medida en que prioriza a los desocupados de los barrios más desventajados; posibilita la terminalidad educativa; fortalece la dimensión colectiva del trabajo; y, con posterioridad al lanzamiento del programa, a través de la bancarización de los pagos a los beneficiarios, se pudieron mitigar los casos de clientelismo (Neffa y López, 2012).

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

En este artículo describimos el PRIST y más tarde lo comparamos con la propuesta teórica del Empleador de Última Instancia (ELR) –para un análisis detallado ver Mario, 2016-. Argumentamos que si bien el PRIST tiene considerable potencial para eliminar el desempleo involuntario y contribuir a la estabilidad de precios, su diseño e implementación son todavía deficientes en muchos aspectos para convertirlo en un verdadero ELR. No obstante, el programa ha sido exitoso en alcanzar un número de

---

<sup>2</sup> La caja de conversión implementada en la Argentina a comienzos de la década de 1990 restringió férreamente la política fiscal y, de ese modo, logró controlar la inflación. Sin embargo, este objetivo se alcanzó al costo de incrementar dramáticamente los niveles de desempleo. La sistemática y creciente subutilización de la fuerza laboral y sus efectos sobre los niveles de pobreza y desigualdad fueron también resultado de las limitaciones que implicaba la convertibilidad para la política económica. En pocas palabras, la caja de conversión perteneció “a esa clase de remedios que curan la enfermedad matando al paciente” (Keynes, [1936] 2005:270)”. La crisis económica y social sin precedentes que se desató a finales de 2001 fue el golpe de gracia para el régimen convertible. Desde ese momento, la Argentina recuperó su soberanía monetaria, un hito histórico que, indudablemente, demarcó el comienzo de una nueva etapa para la economía nacional.

<sup>3</sup> El ELR consiste básicamente en la garantía de un empleo a un salario fijado por el gobierno a todo aquél que quiera trabajar. Excepto por la sección 4 –donde exponemos seis características esenciales del programa-, en este trabajo no analizamos la propuesta en detalle. Los interesados pueden consultar las referencias –muy especialmente el capítulo 6 de Wray (1998) y/o el capítulo 3 de Mario (2016)-.

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

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

## **1. La política social en la economía argentina pos-convertibilidad**

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

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

De acuerdo con las revisiones del Banco Mundial (ver por ejemplo BM, 2003), el programa había alcanzado una serie de logros. Primero, el gasto del programa estaba correctamente focalizado en la población objetivo –hogares pobres con niños<sup>4</sup>. Segundo, el programa había provisto servicios necesarios y pequeñas obras de infraestructura en comunidades pobres, con la mayoría de los proyectos exitosamente completados. Tercero, el programa había logrado reducir significativamente las tasas de indigencia entre los participantes del programa. La experiencia del Jefes mostró que un programa de empleo puede estar en funcionamiento en un período de tiempo muy corto (Golbert, 2004), esto es, la creación de empleo, aún en una escala masiva y bajo circunstancias difíciles, puede ser virtuosa. En efecto, el programa brindó empleo a casi 2 millones de trabajadores o alrededor del 5% de la población, (y alrededor del 13% de la fuerza laboral).

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

---

<sup>4</sup> Para una discusión detallada ver también CELS (2003), Galasso y Ravallion (2004), López Zadicoff y Paz (2003), Cortés et al. (2003), Golbert (2007) y Marshall (2004).

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

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

De este modo, se buscaba reemplazar el Jefes con una combinación más tradicional de compensación por desempleo para la población “económicamente activa” (en gran parte, varones) y transferencias para “inactivos” (principalmente, mujeres). El SCE proveería un seguro por tiempo limitado a los “empleables” y, conforme la economía mejorara, los beneficiarios se incorporarían al mercado laboral privado. El Familias otorgaría una asignación familiar a los “inempleables” (Decreto 1506/2004)<sup>5</sup>.

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

En base a lo hasta aquí expuesto, es posible afirmar que la Argentina ha avanzado significativamente en la garantía de un ingreso a los que no deben (niños y adolescentes, y adultos mayores) o no pueden trabajar<sup>6</sup>. Sin embargo, la reforma del Jefes implicó, para la política social en Argentina, la eliminación gradual del componente de creación directa de empleo. Las limitaciones del Jefes parecían resultar de los intentos por limitar la entrada: de haberse garantizado la disponibilidad de un empleo a todo aquel que deseara trabajar al salario del programa, posiblemente más miembros del hogar hubieran participado contribuyendo a reducir más significativamente el desempleo y la pobreza y, lo que es igual de importante, mitigando los problemas asociados a la discrecionalidad en el otorgamiento del beneficio. En cualquier caso y más allá de las causas detrás de la reforma del Jefes, lo cierto es que se evolucionó hacia programas de capacitación para mejorar la “empleabilidad”, pero que no aseguran la oportunidad (el derecho) de trabajar a los que desean hacerlo. En este contexto, hacia agosto de 2009, se creó el programa

---

<sup>5</sup> Bajo el supuesto de que las mujeres que participaban del programa eran “artificialmente” introducidas a la fuerza laboral y que su trabajo no era “productivo” ya que en muchos casos su producto no se vendía en el mercado, el diagnóstico era que las mujeres del programa eran “inempleables” y, por ende, no debían trabajar (ni buscar trabajo), sino volver a la inactividad, aunque, claro está, ahora con una asignación familiar. Además de reforzar estereotipos (los varones son los que deben trabajar; las mujeres deben cuidar a sus hijos) y, considerar como productivas sólo a las actividades validadas por el mercado (Archer, 2004), el diagnóstico de las autoridades dejó de lado evidencia indicativa de que los participantes del programa deseaban trabajar, independientemente del nivel salarial (BID, 2004; Garzón de la Roza, 2006; Pastoret y Tepepa, 2006). De hecho, este efecto habría sido mayor cuanto menor era el nivel de calificación y educativo de la persona, y menor el nivel de ingreso del hogar al que pertenecía. Incluso, en algunos casos, se observaba una preferencia por trabajar versus la percepción de una transferencia de igual monto sin contraprestación.

<sup>6</sup> No obstante, los montos de los beneficios son todavía, en muchos casos, insuficientes incluso para superar la línea de pobreza del grupo poblacional.

Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja<sup>7</sup>. Este programa, que es objeto de análisis de este capítulo, se destaca por retomar la estrategia, abandonada con la desarticulación del Jefes, de la creación directa de empleo por parte del estado.

## 2. Descripción general del Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja

Durante la pos-convertibilidad, Argentina ha avanzado significativamente en la provisión de un ingreso básico a los niños y adolescentes, a los adultos mayores y a las personas en edad laboral que, por diversos motivos, no pueden trabajar a través de la reforma de los sistemas de asignaciones familiares, y de jubilaciones y pensiones, respectivamente (Mario, 2013). Además, en 2009, ha adoptado un programa de creación directa de empleo, denominado Ingreso Social con Trabajo (PRIST), dentro de la línea de política social Argentina Trabaja, cuya finalidad es la de generar empleo mediante la economía social (Rofman, 2010). El programa provee un pago mensual de 2600 pesos (desde noviembre de 2014<sup>8</sup>) a los integrantes de cooperativas de trabajo por una jornada laboral de 40 horas semanales<sup>9</sup>. Los trabajadores son inscriptos como Efectores Sociales, por lo que tienen acceso al Monotributo Social, que les garantiza aportes jubilatorios y una obra social. Al ser monotributistas sociales, los cooperativistas tienen derecho a la AUH. Los cooperativistas trabajan en la realización y/o mantenimiento de obras de infraestructura local y/o saneamiento. Una parte de la jornada laboral es destinada a programas de capacitación (incluyendo, entre otros, la terminalidad educativa mediante la línea Argentina Trabaja, Enseña y Aprende). Está destinado a personas sin ingresos formales en el grupo familiar, ni prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales, ni otros planes sociales, a excepción del programa de Seguridad Alimentaria y la AUH. Para la intervención en el territorio, se tienen en cuenta el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI); la tasa de desocupación y la capacidad logística del Ente Ejecutor. No obstante, la progresión del programa está relacionada directamente con la disponibilidad presupuestaria. El programa pretendía ser, junto con la AUH, uno de las principales herramientas del gobierno para ocuparse de los efectos de la crisis financiera global sobre la economía argentina. El Ministerio de Desarrollo Social también opera una línea de acción específica del PRIST, denominada Ellas Hacen, puesta en marcha mediante la Resolución 2176 de marzo de 2013 y orientada a mujeres desocupadas, jefas de hogar con hijos que reciben la AUH, que viven en villas o barrios emergentes. Se trata de una nueva etapa del PRIST que prioriza a aquellas mujeres que atraviesan una situación de mayor vulnerabilidad, como madres con tres o más hijos y/o con hijos con discapacidad, y las mujeres víctimas de violencia de género.

El gasto total en el PRIST es actualmente de alrededor de 13 mil millones de pesos por año<sup>10</sup>, lo cual equivale a aproximadamente al 0,3% del PIB (Producto Interno Bruto), con casi 300 mil participantes -alrededor de 200 mil en el PRIST propiamente dicho y 100 mil en Ellas Hacen. El tamaño del programa es una preocupación, no sólo debido a las demandas organizacionales sino también debido al costo. De hecho, los puestos de trabajo creados en el marco del PRIST se definieron con base al Distribuidor del programa, que a su vez se divide un distribuidor nacional y otro correspondiente a Buenos Aires. El

<sup>7</sup> Ver, entre otros, Calero, 2012; Féliz y Pérez, 2010; Hilding Ohlsson et al., 2012; Lo Vuolo, 2010; Millán, 2011; Neffa, 2012; Neffa y López, 2012

<sup>8</sup> Desde la implementación del PRIST y hasta febrero de 2012, la remuneración era de 1200 pesos; entre marzo de 2012 y el mismo mes de 2013, de 1750 pesos; y, entre abril de 2013 y octubre de 2014, de 2000 pesos. Todos los aumentos se hicieron incorporando al básico de 1200 pesos, un adicional por presentismo y productividad. El básico se cobra en forma mensual mientras que el adicional se cobra cada dos meses. Así, por ejemplo, en la actualidad los cooperativistas cobran 1200 pesos un mes y 4000 pesos al siguiente. A estos montos, se debe adicionar además el aporte al monotributo social de 233 pesos por mes.

<sup>9</sup> No obstante, la línea Ellas Hacen, que se describe a continuación, ofrece empleos de medio-tiempo (20 horas semanales).

<sup>10</sup> Este guarismo surge de multiplicar el salario por trabajador (2833 pesos) por la cantidad de cooperativistas (300 mil) más el 30 por ciento de gastos no salariales.

distribuidor nacional consta de tres niveles. El nivel 1 (regional) se basó en la proporción de personas de entre 18 y 64 años que habitan en hogares con NBI (necesidades básicas insatisfechas), de acuerdo con la información proveniente del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001. Así, se determinó que el PRIST se focalizaría en el NEA, el NOA y Cuyo por ser las regiones en peor situación en base a este indicador, mostrando valores de 24,5 por ciento, 23 por ciento y 12,9 por ciento, respectivamente. La ampliación del programa a las restantes regiones, “se estudiará en función del presupuesto” (MDS, 2010:10). El nivel 2 (provincial) se apoyó en el índice de alto riesgo socio-ocupacional (IARSO), el cual equivale al promedio simple entre la tasa de desocupación provincial y la diferencia absoluta entre la tasa de empleo del total del país y la de la provincia. Este indicador se calcula para la población de entre 18 y 64 años con información de la EPH del segundo<sup>11</sup> trimestre de 2009. La participación de cada provincia en el total de puestos de trabajo (100 mil) surge como la proporción del IARSO de cada provincia respecto de la sumatoria de los IARSO de todas ellas, aunque el MDS aclara que esto puede tener una variabilidad de +/- 20 por ciento, debido a la movilidad interna de la población. El nivel 3 (distribución –metas de cobertura) consiste en una estrategia metodológica para el análisis de antecedentes de ejecución de cada provincia, que se reflejarían en una serie de condiciones institucionales: regularidad, rendición, registro de titulares, cobertura, logística y, articulación y promoción cooperativa. Cada provincia recibió un puntaje de 1 (regular), 2 (bueno) o 3 (muy bueno) sobre cada una de las seis condiciones dando lugar a una clasificación de las mismas en tres grupos según su capacidad logística (16-18 puntos; 11-15; y, 6-10). Los entes ejecutores que obtuvieron 18 puntos, mantuvieron la totalidad de los puestos de trabajo que les correspondía según el nivel 2. En cambio, los que obtuvieron menos de 18 puntos en capacidad logística, recibieron una cantidad menor de puestos respecto de los que les correspondía según el criterio 2, en una proporción igual a su menor capacidad de gestión. El MDS afirma que el distribuidor se puede modificar en función del devenir del programa y, además, hace “aclaraciones adicionales” para justificar casos en los que los resultados de los criterios “objetivos” podrían no cumplirse rigurosamente. Los resultados del distribuidor nacional del PRIST se exponen en la siguiente tabla.

---

<sup>11</sup> Si bien en el documento del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que explica el Distribuidor se afirma que el cálculo se basa en los datos del cuarto trimestre de 2009, en realidad, corresponden al segundo –de lo contrario, el cálculo del Ministerio simplemente sería incorrecto.

**Tabla 1. Distribuidor Nacional-Nivel Regional**

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

**Distribuidor Nacional-Nivel Provincial**

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

**Distribuidor Nacional**

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

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación



Por su parte, el distribuidor correspondiente a Buenos Aires se divide en dos momentos (ver Tabla 2). El primer momento consta de tres componentes. El primer componente (cantidad mínima por distrito) distribuye el 10 por ciento del total de puestos de trabajo del primer momento (100 mil), esto es, 10 mil empleos en partes iguales entre los 36 distritos participantes, dando lugar a 278 puestos de trabajo por distrito. El segundo componente (desocupados de entre 18 y 64 años que viven en hogares con NBI) obtiene, en primer lugar, la cantidad de personas desocupadas de 18 a 64 años con NBI en cada distrito, multiplicando la cantidad de personas, en el grupo etario mencionado, con NBI del distrito por la tasa de desempleo del Gran Buenos Aires (GBA), correspondiente al 2° trimestre de 2009. Luego, se obtiene la proporción que representa cada distrito en términos de este indicador respecto del total de población desocupada de entre 18 y 64 años con NBI, y esa es la proporción de empleos que le corresponde a cada distrito de los 50 mil destinados al segundo componente. El tercer componente (incidencia de población de 18-64 años en hogares con NBI) divide los 40 mil puestos de trabajo restantes en tres grupos según los niveles de NBI en personas de entre 18 y 64 años: los 12 distritos con NBI de entre 0 y 13 por ciento reciben el 25 por ciento de los puestos (10 mil); los 13 distritos con NBI de entre 13,1 y 17 por ciento reciben el 35 de los puestos (14 mil); y, los 11 distritos con NBI de entre 17,1 y 40 por ciento reciben el 40 por ciento de los puestos (16 mil). A su vez, la distribución entre distritos al interior de cada grupo se realiza en función de la proporción que el distrito representa en el total de personas con NBI del grupo. Por su parte, el segundo momento distribuye 50 mil puestos de trabajo adicionales y consta de dos componentes más, el cuarto y el quinto. El cuarto componente (incidencia de villas o asentamientos y déficit extremo de infraestructura urbana) asigna el 80 por ciento de los empleos del segundo momento, esto es, 40 mil puestos de trabajo en base a la población que viven en villas y asentamientos urbanos del área Metropolitana, combinado con las personas en situación de extremos déficit de infraestructura de los mismos distritos. El quinto componente (evaluación de capacidad logística y gestión) define una serie de ejes sobre condiciones institucionales y logísticas, los cuales son calificados por el MDS en una escala de 0 a 3 (de negativo a muy bueno). En la misma línea del lo que se describió en el caso del distribuidor nacional, el puntaje recibido por cada eje da lugar a una puntuación total que determina la capacidad logística del distrito. Concretamente, los 10 mil puestos de trabajo restantes se dividen en proporción a la participación del puntaje de cada distrito en la suma de puntos obtenidos por todos los distritos.

**Tabla 2. Distribuidor Buenos Aires**

Municipio	Primer momento				Segundo momento			Total
	C1	C2	C3	Total M1	C4	C5	Total M2	
Almirante Brown	2,78	5,69	4,03	4,73	4,46	1,11	4,54	4,5
Avellaneda	2,78	2,07	3,35	2,65	3,97	2,22	3,06	3,1
Berazategui	2,78	3,29	2,33	2,85	0,80	2,22	2,33	2,3
Berisso	2,78	0,77	0,55	0,88	s/d	1,48	0,71	0,7
Campana	2,78	0,78	0,55	0,89	s/d	1,30	0,70	0,7
Cañuelas	2,78	0,37	0,60	0,71	s/d	1,85	0,61	0,6
Ensenada	2,78	0,46	0,74	0,80	s/d	2,04	0,69	0,7
Escobar	2,78	2,36	2,69	2,53	s/d	1,30	1,82	1,8
Esteban Echeverría	2,78	2,92	2,07	2,57	1,38	1,30	2,22	2,2
Ezeiza	2,78	1,73	1,97	1,93	5,13	2,22	2,88	2,9
Florencio Varela	2,78	6,03	6,87	6,04	2,34	1,85	4,90	4,9
Gral. Las Heras	2,78	0,08	0,13	0,37	s/d	1,85	0,38	0,4
Gral. Rodríguez	2,78	0,73	0,52	0,85	s/d	1,67	0,70	0,7
Gral. San Martín	2,78	3,13	5,04	3,86	6,64	1,48	4,56	4,6
Hurlingham	2,78	1,31	2,11	1,78	0,79	1,30	1,52	1,5

Ituzaingó	2,78	1,02	1,64	1,44	0,39	1,48	1,20	1,2
José C. Paz	2,78	3,56	4,06	3,68	5,91	2,22	4,29	4,3
La Matanza	2,78	15,0	10,63	12,03	12,02	2,04	11,67	11,7
Lanús	2,78	3,09	4,98	3,81	4,99	1,48	4,08	4,1
Lomas de Zamora	2,78	6,05	4,28	5,01	12,84	1,67	7,06	7,1
Luján	2,78	0,58	0,93	0,94	s/d	1,67	0,76	0,8
M. Argentinas	2,78	3,95	4,50	4,05	1,11	1,67	3,19	3,2
Marcos Paz	2,78	0,55	0,63	0,80	s/d	1,85	0,68	0,7
Mercedes	2,78	0,28	0,46	0,60	s/d	2,04	0,55	0,6
Merlo	2,78	6,45	7,35	6,44	0,96	1,85	4,80	4,8
Moreno	2,78	5,68	6,47	5,71	1,35	1,67	4,39	4,4
Morón	2,78	1,39	2,23	1,86	1,69	1,48	1,84	1,8
Pilar	2,78	3,23	3,68	3,36	s/d	0,74	2,35	2,4
Pte. Perón	2,78	1,01	1,15	1,24	1,38	1,85	1,35	1,4
Quilmes	2,78	5,42	3,84	4,52	20,72	1,85	8,89	8,9
San Fernando	2,78	1,46	1,03	1,42	1,20	1,85	1,43	1,4
San Miguel	2,78	2,64	1,87	2,35	4,22	1,85	2,89	2,9
San Vicente	2,78	0,56	0,64	0,81	s/d	1,85	0,68	0,7
Tigre	2,78	3,64	2,58	3,13	4,45	1,30	3,45	3,4
Tres de Febrero	2,78	1,72	2,78	2,25	1,26	1,67	2,00	2,0
Zárate	2,78	1,02	0,72	1,08	s/d	1,67	0,85	0,9

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

### 3. Evaluación de datos agregados

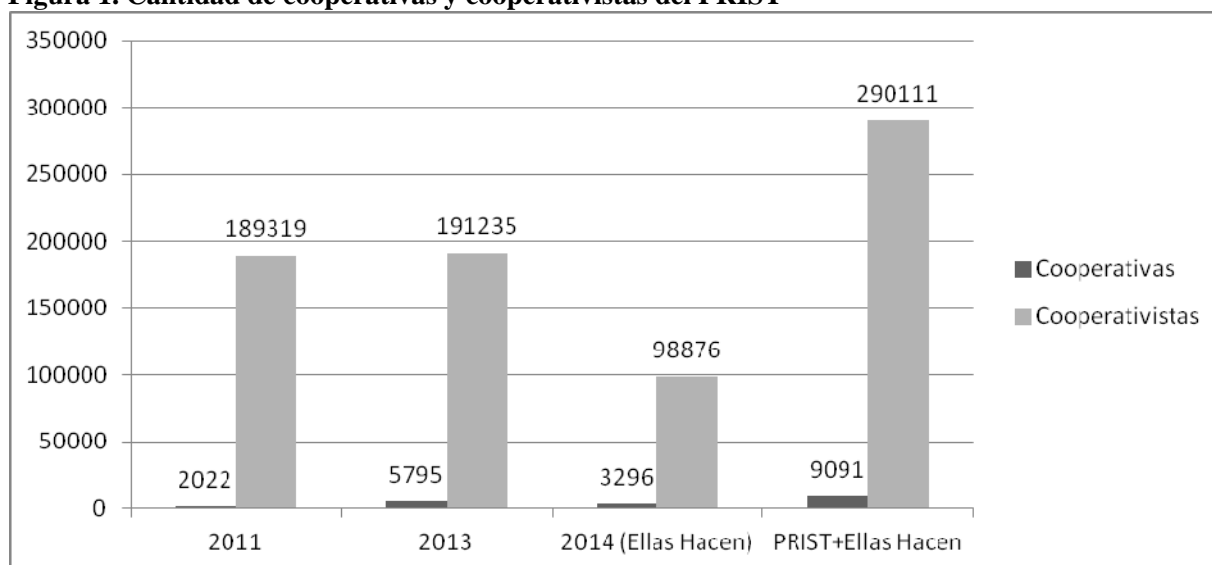
En esta sección, se observan varios indicadores de los efectos del programa.

#### *-Cantidad de beneficiarios y distribución territorial*

Hacia el primer semestre de 2011, el PRIST contaba con casi 190 mil beneficiarios distribuidos en 2022 cooperativas, es decir que, en promedio, cada cooperativa contaba con casi 94 miembros. Luego de las modificaciones introducidas desde comienzos de 2012 que, entre otras cosas, pretendían reducir la cantidad de integrantes de las cooperativas, se produjo un significativo incremento en el número de éstas últimas, alcanzado las 5795 en 2013. Considerando que cada cooperativa tenía entre 30 y 36 integrantes, se desprende que había entre 174 mil y 209 mil cooperativistas, aunque no hay datos precisos de la cantidad de beneficiarios. Por su parte, el Ellas Hacen alcanza a casi 100 mil mujeres, cifra que, dado que los grupos de trabajo son de aproximadamente 30 miembros da lugar a alrededor de 3300 cooperativas. En base a lo expuesto, es posible afirmar que, hacia 2014, el PRIST (incluyendo la línea Ellas Hacen) llegaba a más de 290 mil trabajadores, agrupados en más de 9 mil cooperativas de trabajo (Figura 1). En tanto, al examinar la distribución espacial del programa vemos que, hacia el primer semestre de 2011, el PRIST llegaba a trece provincias argentinas, de las cuales dos (Entre Ríos y Río Negro) no estaban entre las provincias incluidas en el distribuidor. Por el contrario, Catamarca y Jujuy, incluidas en el distribuidor, no tenían aún beneficiarios del PRIST. Hacia 2013, el PRIST llegaba a todas las provincias incorporadas al distribuidor, a las que se le agregaban las ya mencionadas Entre Ríos y Río Negro más Córdoba, Santa Fe y San Luis. Sin embargo, la proporción de beneficiarios de cada provincia raramente coincidía con los resultados arrojados por el distribuidor (Tabla 3). Por su parte, los beneficiarios del Ellas Hacen se concentran principalmente en Buenos Aires y, en menor medida, en la provincia de Tucumán (ver Tabla

4), aunque en el caso de esta línea del PRIST no se estableció un criterio “objetivo” para distribuir los puestos de trabajo como se hiciera con el PRIST en base al distribuidor.

**Figura 1. Cantidad de cooperativas y cooperativistas del PRIST**



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

**Tabla 3. Provincias en las que se implementa el PRIST y comparación con el distribuidor**

Provincia	Distribuidor	Datos (2011)	Datos (2013)
Buenos Aires	60,0	X	71,0
Tucumán	6,7	X	9,1
Santiago del Estero	3,5	X	1,7
Salta	2,8	X	1,0
Catamarca	1,8		1,2
Jujuy	1,7		1,2
Corrientes	3,6	X	1,8
Formosa	3,5	X	0,4
Misiones	3,1	X	1,5
Chaco	1,9	X	3,0
San Juan	5,6	X	1,1
La Rioja	3,6	X	0,9
Mendoza	2,2	X	1,4
Entre Ríos	0	X	2,6
Río Negro	0	X	0,6
Córdoba	0		0,6
Santa Fe	0		0,7
San Luis	0		0,2

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

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

**Tabla 4. Distribución territorial de las participantes del Ellas Hacen**

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

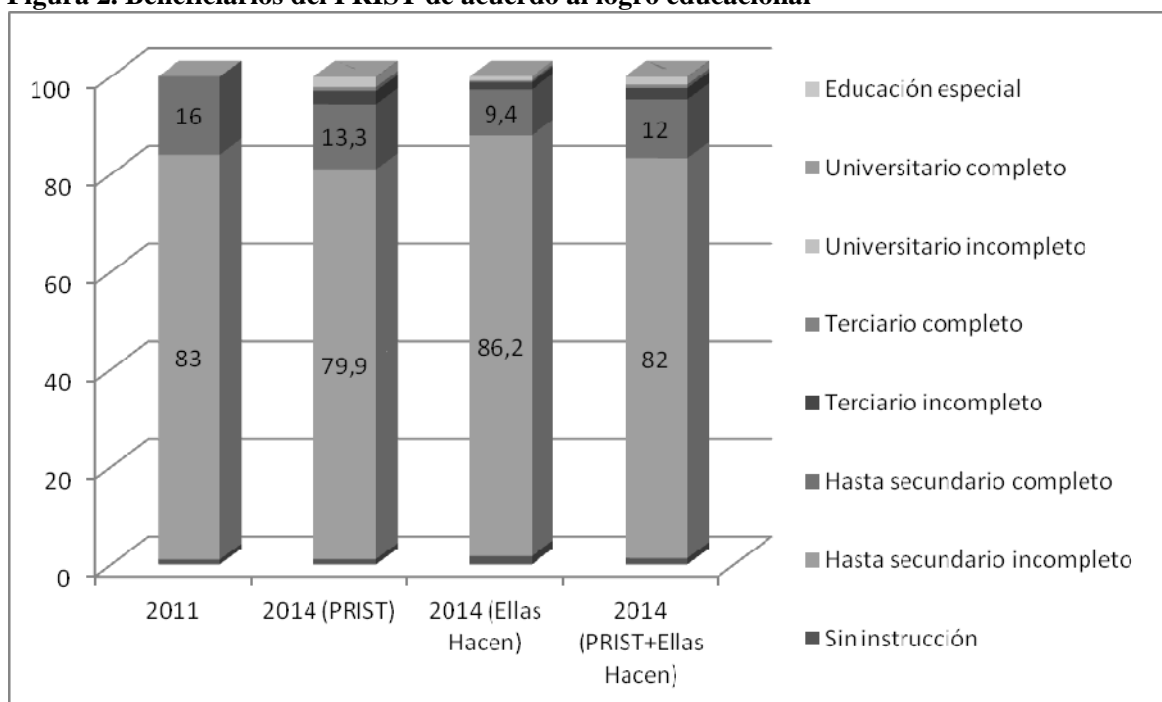
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2014b)

#### *-Características de los participantes del programa*

Ha habido un significativo influjo de mujeres al programa, quienes representaban el 53% de los participantes del programa en 2011, cifra que se mantuvo relativamente estable hasta la creación de la línea Ellas Hacen, destinada exclusivamente a mujeres. Esto llevó la proporción de mujeres en el PRIST a casi el 70%<sup>12</sup>. Los cooperativistas menores de 40 años de edad representan más del 70% de los beneficiarios, destacándose por un lado el segmento de entre 30 y 39 años -muy especialmente en la línea Ellas Hacen-, y, por el otro, los jóvenes de entre 18 y 24 años, que representan la quinta parte de los cooperativistas –y más de la cuarta, sin considerar el Ellas Hacen. En tercer lugar, los trabajadores del PRIST son personas con bajo logro educacional; la gran mayoría –más de 4 cada 5- de beneficiarios del PRIST tienen educación secundaria incompleta o menos (Figura 2). Además, en el mismo sentido, un porcentaje significativo (casi el 40 por ciento en 2014) de quienes ingresan al programa declaran no tener ningún oficio. Los participantes del programa provienen de hogares que evidencian una situación habitacional deficitaria. Prácticamente el 55% de los participantes del programa no son propietarios de su vivienda ni del terreno en el que viven, porcentaje que alcanza a casi las dos terceras partes de las participantes del Ellas Hacen. En particular, casi el 43 por ciento (54 por ciento en el caso del Ellas Hacen) habita en viviendas cedidas, prestadas u ocupadas de hecho lo cual pone de manifiesto un déficit habitacional en términos del régimen de tenencia de su vivienda.

<sup>12</sup> Por cuestiones de espacio, no exponemos aquí los gráficos y tablas de donde se desprenden nuestras afirmaciones. Para más detalles, puede consultarse el capítulo 8 de Mario (2016). De todos modos, los datos surgen, en todos los casos, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (disponible en [www.desarrollosocial.gob.ar](http://www.desarrollosocial.gob.ar))

**Figura 2. Beneficiarios del PRIST de acuerdo al logro educacional**



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

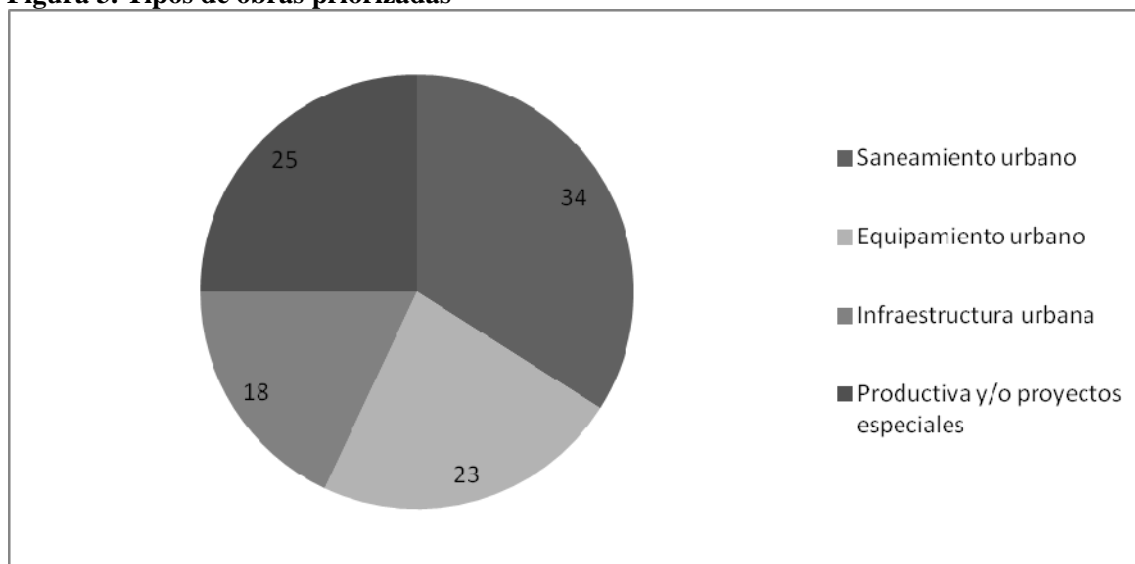
#### *-Actividades del programa*

El programa les permite ayudar a sus barrios y/o comunidades, promoviendo el desarrollo local. La mayoría de los proyectos están diseñados específicamente para saneamiento, seguidos por aquellos de producción de bienes y/o servicios, los destinados al equipamiento, y a la infraestructura –en ese orden. Como la figura 3 muestra 34% de los 312 proyectos presentados al primer semestre de 2011 priorizan el componente de saneamiento. Estos incluyen principalmente limpieza de arroyos, saneamiento urbano, y recuperación de espacios verdes y forestación. Otros ejemplos específicos incluyen la colocación de cercos de mampostería y alambrados olímpicos en el componente equipamiento y/o mejoras del patrimonio comunitario, y el mejoramiento de veredas o sendas peatonales en el componente infraestructura. Aunque en una menor proporción, también existen proyectos de mantenimiento y parquización de banquetas, y de recuperación de superficies deprimidas (componente saneamiento); pintura interior y exterior de edificios, impermeabilización de cubiertas, mantenimiento de edificios públicos y/o patrimonio comunitario, construcción y mantenimiento de refugios para el transporte público, y colocación de cercos con rejas (componente equipamiento); construcción de rampas, pintura en la vía pública, colocación de carteles nomencladores y pintura de cordones, y zanjeo y entubamiento en cruces de calles. Aproximadamente el 70 por ciento de cada módulo está destinado al ingreso de los cooperativistas y el 30 por ciento restante financia materiales, insumos y herramientas.

Como mencionamos anteriormente, el PRIST involucra actividades educativas a través de la línea Argentina Trabaja, Enseña y Aprende. No obstante, la amplia mayoría de los cooperativistas no participa de dichas actividades. De los que participan, la mayoría se abocan a terminar la primaria o la secundaria, mientras que también se realizan actividades de alfabetización. Más de la mitad de los beneficiarios del PRIST aprendió a hacer algo que antes de ingresar al programa no sabía. A su vez, como parte del programa, se realizan distintas actividades relacionadas con la salud. En este caso, al igual que en las

actividades de educación, la mayoría de los trabajadores del PRIST no ha realizado actividades sanitarias. Sin embargo, dentro de los que sí lo hicieron, se destacan las jornadas de prevención, los operativos de vacunación y los chequeos médicos.

**Figura 3. Tipos de obras priorizadas**



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

*-Respuesta de los beneficiarios:*

La respuesta de los beneficiarios al PRIST también ha sido positiva. Sólo una pequeña fracción de los trabajadores del PRIST han dicho que las obras que se llevan a cabo son poco o nada importantes, mientras que casi el 98 por ciento considera que las mismas son importantes o muy importantes. Cuando se les preguntó cómo se sienten en la cooperativa, la mayoría (más del 80 por ciento) respondió bien o muy bien en lugar de regular o mal. Cuando se les preguntó que preferirían hacer como parte del PRIST, la mayoría de las personas afirmó que les gustaría desarrollar actividades comunitarias en salud y educación, y especialmente, acceder a capacitaciones en cocina, gastronomía y/o repostería. Tanto las capacitaciones recibidas, como las actividades sanitarias y recreativas/culturales que se realizan en el marco del programa, son evaluadas muy positivamente por los trabajadores cooperativistas.

*-Críticas a los programas de creación directa de empleo*

En los últimos años, algunos economistas han realizado críticas al enfoque del ELR. Pérez et al. (2006) argumentan que el ELR “no es sino otro nombre para el desempleo”. Otros economistas, como Alan Cibils y Rubén Lo Vuolo (2004), han sostenido que el ELR “generaría pérdidas en el ejercicio de la autonomía individual”. Estos autores también afirmaron que el ELR “podría contratar un nivel de empleo mayor al compatible con el pleno uso de recursos productivos” generando déficits insostenibles, y como el gobierno argentino “estaría acotado en su selección de tasas de interés para los bonos que ofrecería”, el endeudamiento podría volverse explosivo. Pérez et al. (2006) advierten sobre “un problema central que la propuesta ELR ignora: la funcionalidad del desempleo al desarrollo de la economía capitalista”. La desaparición de la función disciplinaria del desempleo “establecería una limitación política clave en cualquier intento de alcanzar una suerte de pleno empleo de la fuerza de trabajo, aún bajo la forma de un programa tipo ELR”. Cibils y Lo Vuolo (2004) han sostenido, por ejemplo, que: si los “empleos son de

muy baja productividad, el programa deja de ser uno de empleo para transformarse en uno asistencial de tipo *workfare* y la reinserción al sector privado sería muy dudosa”<sup>13</sup>; “existen serias dudas sobre la capacidad técnica de la burocracia estatal para administrar programas de este tipo”; “las características de los empleos los vuelve muy particulares y difíciles de poner a disposición de la población”. Pérez et al. (2006) ponen el énfasis en el hecho de que el ELR “incrementaría el nivel de consumo agregado y tendería a reducir las exportaciones e incrementar las importaciones, deteriorando el balance comercial”, lo cual resultaría en presiones hacia la depreciación de la moneda. Tanto estos autores como Cibils y Lo Vuolo (2004) enumeran una serie de mecanismos a través de los cuales el ELR aceleraría la inflación. En contraste, en Mario (2014a; 2014b; y 2016) hemos destacado los beneficios del ELR. Si bien el PRIST de hecho tiene algunos problemas de diseño, y por lo tanto deberían introducirse una serie de modificaciones al mismo, creemos que el programa nos permite evaluar la validez de algunas de las críticas al ELR<sup>14</sup>.

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

#### *-Administración y el significado del trabajo*

La experiencia del PRIST muestra que un programa ELR puede estar en funcionamiento en un período de tiempo muy corto. El programa ha permitido que los gobiernos locales y municipales quienes están más familiarizados con las necesidades económicas de sus comunidades administren el programa. Además, ha reconocido ciertos tipos de actividades como socialmente útiles, ayudando así a redefinir el significado del trabajo.

El programa nació vía decreto presidencial en agosto de 2009 durante la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner<sup>15</sup>. Las personas que estaban listas, querían y podían trabajar, y que cumplían las condiciones de elegibilidad podían inscribirse durante un cierto período, y, posteriormente, en base a los puestos disponibles (y los criterios de priorización), se comunicaban los resultados del proceso de selección.

Una característica clave del programa es su modelo descentralizado. El diseño institucional del PRIST incluye tres socios principales. Primero, existen instituciones nacionales que proveen las orientaciones generales para la organización y ejecución del programa<sup>16</sup>. Se trata básicamente del Ministerio de

---

<sup>13</sup> La mayoría de los países han tenido experiencia con dos tipos diferentes de programas de apoyo de ingresos, que podemos denominar “*workfare*” y “*fair work*”. Nancy Rose explica la distinción: “*Workfare* es vergonzoso y estigmatizante, programas obligatorios para los pobres “indignos” para hacerlos probar que no están “eludiendo el trabajo”, y para por lo tanto terminar con la “dependencia de la asistencia”; *fair work* abarca programas voluntarios para los pobres “merecedores” que se volvieron desempleados debido a recesiones, depresiones, automatización, y desastres naturales, i.e., “por causas ajenas a su propia voluntad” (Rose, 2000:2).

<sup>14</sup> Este párrafo resume las discusiones respecto de la factibilidad de la implementación de un ELR en la Argentina, analizadas en detalle en el capítulo 5 de Mario (2016).

<sup>15</sup> Decreto N°3182/09-Creación del Programa Ingreso Social con Trabajo.

<sup>16</sup> El gobierno nacional provee el financiamiento, las directrices generales para la ejecución de los proyectos de trabajo, y algunos servicios auxiliares para gestionar el programa. Tales servicios incluyen el mantenimiento de un registro nacional de beneficiarios del programa, así como bases de datos que siguen todos los proyectos que han sido propuestos, aprobados, denegados y completados. Nótese, sin embargo, que las bases de microdatos a partir de la cual se elaboran los distintos informes del Ministerio de Desarrollo Social no están disponibles al público, reduciendo la transparencia y dando lugar a cuestionamientos acerca de casos de corrupción. Por ejemplo, un paso

Desarrollo Social de la Nación y, en particular, la unidad ejecutora del PRIST –concretamente, la Subsecretaría de Organización de Ingresos Sociales. En segundo lugar, existen los entes ejecutores, las organizaciones que administran y ejecutan el programa. Estos incluyen varias organizaciones gubernamentales (municipios y provincias), y no gubernamentales sin fines de lucro (cooperativas, federaciones y mutuales) vinculadas al programa a través del INAES (Instituto Nacional de Economía Social). Y finalmente se encuentran los beneficiarios del programa –los trabajadores cooperativistas.

El programa es organizado y ejecutado como sigue. El Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Unidad Ejecutora del PRIST, informa y aconseja a los entes ejecutores acerca de los puestos de trabajo disponibles en cada territorio –en base al distribuidor, y en general sobre todos los aspectos del programa.

Los entes ejecutores hacen un diagnóstico de la comunidad, identificando necesidades sociales y recursos disponibles. La Unidad Ejecutora del PRIST informa a las organizaciones gubernamentales o no gubernamentales sin fines de lucro de la posibilidad de desarrollar proyectos/actividades que requieren la participación de cooperativas, es decir, las beneficiarias del programa. Luego del diagnóstico de las necesidades de la comunidad, varias organizaciones (los entes ejecutores) diseñan propuestas de proyectos o actividades que son luego presentadas a la Unidad Ejecutora. La Unidad Ejecutora evalúa las propuestas presentadas y decide acerca de si deberían ser aceptadas o rechazadas.

El Ministerio de Desarrollo informa a los Entes Ejecutores de la aprobación o el rechazo de sus propuestas y, en el primer caso, asigna los beneficiarios participantes. Específicamente, se abre un período de inscripción durante el cual quienes deseen participar deben presentar declaraciones juradas, las cuales son cruzadas con información de SINTyS y AFIP y, en caso de cumplir los criterios de elegibilidad, son dados de alta. Luego, se conforman las cooperativas, las cuales se inscriben en el INAES y obtienen su CUIT en AFIP. Finalmente, se firma un convenio marco y otro específico con las actividades a realizar entre la cooperativa y el ente ejecutor, momento a partir del cual comienzan las correspondientes actividades. El Ministerio de Desarrollo supervisa la terminación de tareas y evalúa el resultado de los proyectos que están siendo ejecutados. Para esto, los entes ejecutores deben informar mensualmente al Ministerio acerca de la marcha de los proyectos –incluyendo información respecto de asistencias/inasistencias-, en tanto que el monitoreo y evaluación del PRIST está a cargo de SIEMPRO (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales) y universidades nacionales.

Hay varias características clave de este diseño que merecen ser enfatizadas. Primero la autoridad central sólo provee las orientaciones generales del programa. Segundo, los distintos entes ejecutores que están más familiarizados con las necesidades específicas son que administran efectivamente el programa. Tercero, los proyectos están bien dirigidos a las necesidades y son llevados a cabo por: organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro o agencias gubernamentales, que ya existen y operan en estas localidades; y/o, por cooperativas constituidas específicamente en el marco del programa. Cuarto, el empleo en el sector público prepara a los beneficiarios para emplearse en el sector privado, en la medida en que les brinda educación y capacitación en el trabajo. El programa provee un pool visible de trabajadores empleables para potenciales empleadores. Además, al garantizar acceso de los trabajadores al Monotributo Social, el programa garantiza el acceso a una obra social y a un adicional por hijo (AUH), contribuyendo al establecimiento de un piso de condiciones laborales “mínimas” –al menos para los que acceden al programa. En el mismo sentido, el cobro por tarjeta bancaria personal es un aspecto que favorece la transparencia del PRIST. Cuando los empleadores privados contratan de este pool de empleados, están obligados a (al menos) igualar las condiciones laborales de las que éstos gozan en el programa.

Una ventaja de los programas de ingreso ciudadano, que es usualmente enfatizada, es su simplicidad y transparencia administrativa (Clark, 2003:17). Si bien estamos de acuerdo en que los programas ELR

---

adelante en este sentido sería que la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), elaborada trimestralmente por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), identificara a los beneficiarios del programa, como lo hacía, en su momento, con el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados.



involucran una administración mucho más compleja, la experiencia del PRIST muestra que la administración y supervisión de proyectos pueden ser significativamente simplificadas y transparentadas. En el caso del PRIST, la administración efectiva del programa, sin embargo, es principalmente llevada a cabo por los entes ejecutores. Estos son responsables de evaluar las necesidades urgentes y los recursos disponibles de sus comunidades y, sobre esta base, proponer proyectos y actividades. Para aquellos proyectos que han sido aprobados, el ente ejecutor contacta a los beneficiarios del programa informándoles de la disponibilidad, tiempo y lugar de trabajo.

Además, al remunerar actividades que previamente habían sido en su mayoría trabajo no remunerado y, por lo tanto, reconocerlas como socialmente útiles, el PRIST ha contribuido a redefinir (ampliar) el significado del trabajo. Por ejemplo, en el pasado, algunas personas han llevado a cabo algunas de las actividades que hoy se enmarcan en el programa de un modo puramente voluntario; ahora el programa PRIST permite que estas sean actividades remuneradas. Muchas otras actividades que podrían no estar en el ámbito de las firmas con fines de lucro, como la limpieza ambiental, son también parte de estos empleos financiados por el gobierno. La experiencia del PRIST muestra que la mayoría de los proyectos son exitosamente completados.

Estos no son proyectos de “trabajo forzoso” de “cavar pozos” como la mayoría de los críticos sostienen. Los proyectos proveen beneficios reales a la comunidad. Debe destacarse nuevamente que los beneficiarios son inscriptos como monotributistas sociales y, como tales, acceden a una obra social (servicios de salud) y realizan aportes al sistema de jubilaciones y pensiones, al cual podrán acceder al alcanzar la edad de retiro; además, teniendo en cuenta que el programa es compatible con la AUH, los hijos de los participantes del PRIST tienen derecho a acceder al sistema de asignaciones familiares.

#### *-Formalizando el mercado y reintegración de los trabajadores del PRIST en el sector privado*

El PRIST provee alguna evidencia de que “formaliza” actividades subterráneas. Registrando a los trabajadores, brindándoles acceso a una obra social y un adicional por hijo, involucrándolos en capacitación y empleo, y asistiéndolos en el re-ingreso a los mercados del sector privado, el programa es capaz de mover a las personas del sector informal al sector formal. Las actividades económicas grises son lentamente eliminadas.

De acuerdo con datos del primer semestre de 2011, casi la mitad de los trabajadores del PRIST realizaban changas y trabajo temporario antes de incorporarse al programa; la otra mitad se dividía, prácticamente en proporciones iguales, entre desocupados e inactivos. De los que antes de ingresar al PRIST se encontraban desempleados, la mayoría (47 por ciento) lo estaba hacía no más de seis meses. Sin embargo, casi el 30 por ciento, eran desempleados de más largo plazo, es decir, se encontraban desocupados hacía más un año. En tanto, del grupo que previo al ingreso al PRIST se encontraban en la inactividad, la mayoría (51 por ciento) se hallaba en esa condición hacía más de cinco años, lo cual evidencia que se trataba, en realidad, de desempleados “ocultos” (y de largo plazo) -al respecto, ver el capítulo 2 de Mario (2016)-.

Respecto de la (re) inserción de los trabajadores del PRIST en el mercado laboral privado, de acuerdo con datos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación de 2013, casi 36 mil personas que pasaron por el programa se encontraban en ese momento incluidas en empleo en blanco, jubiladas o pensionadas, con registro en las bases del Sistema Nacional Tributario y Social (SINTyS). Por ende, al menos en alguna medida, el PRIST ha sido capaz de re-integrar a sus trabajadores en las actividades del sector privado.

#### **4. ¿En qué medida es el PRIST un programa de empleador de última instancia?**

Los gobiernos nacionales con control soberano de sus monedas pueden proveer el financiamiento para un programa que garantice un trabajo a todo el que esté listo, quiera y pueda emplearse -ver el

capítulo 4 de Mario (2016) para más detalles-. Tcherneva y Wray (2005b) exponen una serie de características que, como mínimo, el programa de empleador de última instancia debería evidenciar:

1. El ELR ofrece una demanda de trabajo infinitamente elástica
2. El ELR contrata “desde abajo” –no tiene requisitos de calificación laboral-
3. El ELR crea un pool de trabajo empleable
4. El ELR paga un salario fijo
5. El ELR mantiene y mejora el capital humano
6. Los empleados del ELR hacen trabajos útiles

Estas seis características, si bien no resuelven todas las preguntas que pueden surgir respecto del diseño y la implementación del programa, brindan una suerte de propiedades de mínima que el empleador de última instancia debería satisfacer. A continuación examinamos comparativamente el PRIST y el modelo teórico del ELR.

El programa de creación directa de empleo Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja tiene muchas características institucionales, que podrían potencialmente hacerlo un verdadero programa de empleador de última instancia (Tabla 5). Sin embargo, es todavía un programa de empleo parcial y por ende, en su estado actual, no se beneficia de todas las características deseables del ELR. Es claro que el PRIST no ha eliminado el desempleo. Además, es difícil evaluar sus características anti-inflacionarias, no es claro que el programa tenga un mecanismo de stock amortiguador contra-cíclico poderoso. Es posible sin embargo ver que provee un marco institucional que puede ser mejorado aún más y elaborado para lograr los resultados deseados. En suma, hasta que el programa deje de limitar la entrada (ya sea por criterios de elegibilidad o por períodos de inscripción), y elimine las condicionalidades, no puede ser considerado un verdadero empleador de última instancia.

**Tabla 5. ¿Es el PRIST un programa ELR?**

Características Institucionales	ELR	PRIST
1. Demanda de trabajo infinitamente elástica	Si. No condicionalidades, no limitación de plazos	No. Tiene condicionalidades, criterios de elegibilidad y plazos de inscripción
2. Contrata desde abajo	Si	Si
3. Mercados laborales flexibles y pool de trabajo empleable	Si	No. No parecen haber flujos significativos entre el programa y el sector privado; además, el tamaño del pool es demasiado reducido como para amortiguar las variaciones del precio del stock (trabajo “ordinario”)
4. Salario vital fijo (exógeno)	Si	Si.
5. Mejora el capital humano	Si	Si. Pero el componente de capacitación y educación es todavía pequeño en relación a las necesidades
6. Actividades útiles	Si	Si

Fuente: elaboración propia

## 5. Discusiones acerca de las ventajas y desventajas del PRIST

Hemos revisado la literatura acerca del PRIST, así como también resultados de encuestas a participantes del programa. En esta sección proveemos una evaluación de los éxitos y problemas del programa.

De acuerdo con las evaluaciones del Ministerio de Desarrollo Social (ver, por ejemplo, MDS, 2014a, 2014b y/o MDS, 2011), el programa ha sido muy exitoso en alcanzar un número de objetivos. Primero, el gasto del programa está bien focalizado en la población objetivo –personas en edad laboral que viven en hogares sin ingresos formales- y es favorablemente recibido por sus beneficiarios. Segundo, el programa ha provisto servicios necesitados y pequeños proyectos de infraestructura en comunidades pobres, con la mayoría de los proyectos exitosamente completados. Es decir que a través del PRIST se llevan a cabo actividades útiles que sirven a comunidades destituidas. Tercero, el programa ha incrementado el ingreso de los hogares beneficiarios, contribuyendo a la reducción de la pobreza y la indigencia.

Neffa y López (2012:99-101) destacan el progreso sensible que implicó la bancarización de los beneficios lo cual permitió reducir las prácticas clientelares que tenían lugar durante las primeras etapas de implementación del PRIST. Los autores caracterizan al PRIST como de “carácter cuasi universal” y sostienen que se trata de una política activa, que vincula a los municipios con el “empleador de última instancia (el Ministerio de Desarrollo Social)”. En esta línea, afirman que el programa constituye un cambio de tipo cualitativo, con dimensiones territoriales, educativas, y relacionadas con el carácter colectivo del trabajo. Los desocupados de los barrios más desventajados son priorizados a la hora de la incorporación al programa. El PRIST contribuye a la terminalidad educativa, a través del plan FINES, lo cual mitiga uno de los principales mecanismos de exclusión del mercado laboral, esto es, la falta de credenciales educativas. Además, señalan que el PRIST creó las condiciones para fortalecer la dimensión colectiva del trabajo.

Creemos, también, que la experiencia del PRIST ha demostrado algunas características beneficiosas de los programas de creación de empleo. El modelo del PRIST resuelve (parcialmente, en la medida en que no es universal) la irracionalidad de las economías monetarias modernas (capitalistas) en las que existen simultáneamente necesidades sociales insatisfechas junto con personas involuntariamente desempleadas, esto es, que desean trabajar y no pueden hacerlo. En términos simples, hace que los desempleados trabajen en satisfacer necesidades locales de las comunidades. Es decir, produce bienes y servicios socialmente útiles evitando, en alguna medida, la sub-utilización de recursos (trabajo en este caso) y por ende incrementando la eficiencia económica. Teniendo en cuenta que el desempleo es también –además de un problema económico- un problema social, el PRIST brinda ingresos a los hogares a través del trabajo y, así, contribuye a combatir la pobreza. Se trata, no obstante, de trabajo cuyo significado es ampliado, es decir, no se limita a las actividades rentables para las firmas privadas. Tercero, brinda un estándar mínimo de condiciones laborales (al menos para los que acceden al programa), que el sector privado debe al menos igualar –y así contribuye a luchar contra la informalidad y la precarización. Cuarto, el PRIST muestra cómo un programa financiado por el gobierno nacional (que como tiene una moneda soberana entonces no tiene restricción financiera, ver el capítulo 4) puede ser administrado localmente con fuerte participación de instituciones sin fines de lucro y no gubernamentales –que conocen más las necesidades regionales.

Por supuesto que hay desafíos por delante. Casi todos los problemas del PRIST surgen, más o menos directamente, del hecho de no ser universal -no garantizar una demanda de trabajo infinitamente elástica al salario básico/mínimo.

Si bien los beneficiarios reportan satisfacción con el programa, hay denuncias de favoritismo y algunos investigadores han hecho críticas del diseño del programa. “Pero ese clientelismo no es sólo resultado del mal comportamiento de algunos funcionarios” (Lo Vuolo, 2010:18). El programa está diseñado para limitar la entrada a aquellos que califican y se inscriben durante un período determinado, aunque algunos que no cumplieron los plazos fueron agregados. Se dice que esto ha resultado en algunos

casos de discriminación ya que fue negado el acceso a potenciales participantes aún cuando estos cumplieran los requerimientos del programa –y hubieran cumplido también los plazos de inscripción. La entrada limitada impide que el programa reduzca más la pobreza. Además de la aparente incapacidad del programa para reducir significativamente las tasas de pobreza, el PRIST tampoco ha sido exitoso en reducir las tasas de desempleo y sub-empleo a niveles deseables. La principal razón es, al igual que en el caso de la pobreza, la limitación a la entrada que implican las reglas operativas del programa. Por ende, es probable que el PRIST tenga que expandirse para producir una caída considerable en las mediciones de desempleo y sub-empleo. Esto podría lograrse relajando reglas de modo que puedan crearse más empleos que los establecidos en las distintas etapas del “distribuidor”. Más generalmente, si el programa fuera más allá de los criterios de elegibilidad y dejara de lado las condicionalidades, podría proveer empleo a todos los que quisieran trabajar al salario básico. Por supuesto, si la entrada al programa no estuviera restringida de acuerdo al distribuidor, es probable que muchas más personas ingresen al PRIST. Esto proveería un ingreso familiar mínimo de casi 6500 pesos (para una familia con dos hijos, incluyendo la AUH), reduciendo sustancialmente (incluso, probablemente, erradicando) la pobreza. Si el programa se ampliara más allá de las personas sin ingresos formales en el grupo familiar (o incluso si se extendiera efectivamente a todos los que cumplen las condiciones de elegibilidad), la participación crecería, casi con seguridad, mucho más allá de los actuales 300 mil beneficiarios. La tasa de desempleo caería mucho más, así como la tasa de pobreza. Dado que muchos participantes –especialmente las mujeres- no tienen experiencia previa en el mercado laboral formal, la probabilidad de que encuentren trabajo fuera del PRIST (en condiciones similares) es bastante baja. La limitación de la entrada parece ser una característica central del programa en un intento por restringir el gasto del gobierno federal; sin embargo, ha llevado, posiblemente, a algunas instancias de favoritismo y corrupción.

En el documento en el que se explica el distribuidor del PRIST (MDS, 2010) puede leerse:

al iniciar el camino de definiciones en el marco del Programa de Ingreso Social con Trabajo, se asumieron primeras instancias de labor con los datos “duros”, estadísticas disponibles, que nos permitieran generar un primer estudio que sostuviera criterios objetivos de distribución de puestos de trabajo a crear (MDS, 2010:6).

Sin embargo, luego de describir los criterios “objetivos” del distribuidor, se sostiene: “Entendemos un posible desvío admisible (superior o inferior) de alrededor del 20% para cada caso, proveniente de la movilidad interna de la población” (MDS, 2010:12). Es decir que se establece un distribuidor supuestamente en base a criterios “objetivos” para después decir que los resultados del mismo pueden variar en +/- 20%. Pero, entonces, ¿para qué hacer el distribuidor en un primer momento?<sup>17</sup>. En esta misma línea, decidir los territorios a los que debe llegar el programa en función de la “capacidad de gestión y/o logística” no parece razonable en la medida en que probablemente exista una correlación negativa entre el grado de necesidades sociales y la capacidad de gestión –lo cual podría dar lugar a la paradójica conclusión de que hay que focalizar el programa en regiones relativamente menos necesitadas en base a los criterios “objetivos”. Estos criterios objetivos merecen un comentario aparte. En primer lugar, el distribuidor se basa en la población con NBI del año 2001, es decir, ocho años antes de la

---

<sup>17</sup> Una cuestión no menor es que los resultados del distribuidor reportados en MDS (2010) no coinciden con los que se obtienen cuando se intenta replicar el procedimiento supuestamente aplicado por el MDS. A modo de ejemplo, consideremos los componentes cuatro y cinco del segundo momento del distribuidor Buenos Aires (Tabla 4). Supuestamente el componente cuatro debería representar el 80 por ciento del total de los puestos de trabajo a crearse en el segundo momento, dejando el 20 por ciento restante para el componente cinco (MDS, 2010:55). Este criterio no se refleja en los resultados del distribuidor (MDS, 2010:43-54). Además, como mencionamos en la sección 4, los resultados del distribuidor no coincidieron en su totalidad con la implementación efectiva del PRIST, tanto respecto de las provincias en las que se puso en marcha como en los porcentajes de puestos de trabajo creados en cada distrito. Todo esto no hace más que poner en cuestión el objetivo mismo del distribuidor.

implementación del programa –y existiendo fuentes de información actualizadas como la EPH. Además, se determina, en base a este indicador, que las regiones más necesitadas son NEA, NOA y Cuyo, región está última que muestra sólo 0,3 punto porcentual más de proporción de población de entre 18 y 64 años con NBI que la región Patagónica, encontrándose tanto Cuyo como ésta última por debajo del promedio nacional. Por lo tanto, no queda claro, entre otras cosas, cuál es el criterio para incluir a Cuyo y no a la región Patagónica. En segundo lugar, utilizar las tasas de desempleo y empleo como indicador de los problemas vinculados al mercado laboral presenta varias limitaciones –discutidas en detalle en el capítulo 2-. Brevemente, la tasa de desempleo no considera a la población que se encuentra fuera de la fuerza laboral que podría querer trabajar; y, la tasa de empleo es sensible a los cambios en la población total por lo que podría subir aún si cayera el nivel de ocupación (si la población cayera todavía más) o bajar aún si subiera el nivel de empleo (si la población aumentara todavía más). Más en general, el problema es establecer criterios de elegibilidad muy amplios (de acuerdo con la EPH del cuarto trimestre de 2014 –ampliada al total poblacional-, más de 3,5 millones de personas de entre 18 y 64 años cumplen los requisitos para acceder al programa, esto es, viven en hogares sin ingresos formales por ocupación, desocupación –seguro de desempleo-, o inactividad –jubilación o pensión- y tienen ingresos inferiores a 2000 pesos) y ofrecer un número de beneficios muy bajo respecto de la problemática que se pretende abordar. En otras palabras, este tipo de diseño que a pesar de pretender basarse en criterios objetivos se ve obligado a ser “flexible” (la incorporación termina dependiendo de entrevistas personales que desvirtúan el sentido mismo de basarse en criterios objetivos) abre la puerta para la discrecionalidad, el favoritismo, y, eventualmente, el clientelismo y hasta la corrupción en el otorgamiento de las políticas sociales.

De modo más importante, el hecho de que la cantidad de puestos de trabajo creados en el marco del programa sea muy reducida en comparación con la magnitud del problema que pretende abordar –el desempleo involuntario- impide que el PRIST tenga la característica de stock amortiguador contra-cíclico, clave en lo que hace a las virtudes de la propuesta teórica del empleador de última instancia en el mantenimiento del valor de la moneda. Dado el diseño actual del programa, podemos afirmar sin temor a exagerar, que el pool de empleados en el PRIST no es significativo para contra-restar las fluctuaciones del gasto agregado, propias del ciclo económico.

Algunos autores afirman que el PRIST implica una precarización del empleo público, ya que reemplazaría actividades que deberían realizarse de todos modos por empleo peor remunerado. Rubén Lo Vuolo sostiene que: “La experiencia indica que es muy difícil diferenciar tareas entre este tipo de programas y las que se realizan con contratos públicos habituales. Estos programas suelen ser un instrumento para que el Estado contrate empleo público de forma más precaria” (Lo Vuolo, 2010:13). Esto no nos parece algo negativo, siempre que el empleo del programa no caiga por debajo del nivel “mínimo” en lo que hace a condiciones de trabajo. Nuevamente, el programa establece las condiciones mínimas, básicas de empleo para el conjunto de la economía. Que eso sea precario o no depende de las condiciones que se establezcan. En particular, las condiciones del PRIST parecen razonables (remuneración de 2600 pesos por mes más 233 pesos del monotributo social más un adicional por hijo –AUH- de 644 pesos por cada menor supera la línea de pobreza de 1555 pesos que calculamos para el adulto equivalente en el cuarto trimestre de 2014<sup>18</sup>). El problema del programa es que no es universal, es decir, no se garantiza el derecho de acceder al PRIST a todo el que quiera trabajar en él. Respecto del reemplazo de las actividades de otros empleados públicos, esto forma parte del mecanismo de stock amortiguador de la propuesta teórica del empleador de última instancia. Por ejemplo, no nos parece un problema que un municipio reemplace los servicios de limpieza de espacios públicos realizados por una empresa privada (o por empleados públicos) con trabajadores del PRIST. En el peor de los casos, los trabajadores desplazados

---

<sup>18</sup> Para obtener el valor de la canasta básica total (que determina la línea de pobreza), ajustamos el costo de la misma reportado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en el cuarto trimestre de 2006, por la evolución del IPC-9 (ver CIFRA, 2012 para una explicación de la metodología) entre ese momento y el mismo período de 2013; desde 2014, utilizamos el IPCNU (Índice de Precios al Consumidor Nacional Urbano).

podrían incorporarse ellos mismos al programa –estas estrategias de minimización de costos no son específicas de la implementación del PRIST y están disponibles para todos los empleadores de la economía.

También se ha criticado el hecho de que las “cooperativas” del PRIST no son verdaderas cooperativas (Hilding Olhsson et al., 2012; Lo Vuolo, 2010; Millán et al., 2011). Al respecto, Lo Vuolo sostiene que: “Las llamadas cooperativas del programa Argentina Trabaja no pueden considerarse como tales” (Lo Vuolo, 2010:13). Su conformación no es voluntaria, los cooperativistas no tienen el control de la gestión, ni deciden como distribuir el excedente (Lo Vuolo, 2010). En este punto, acordamos con la crítica: en todo caso podríamos discutir acerca de las distintas formas de cooperativas. Sin embargo, proponemos una estrategia más sencilla consistente en dejar de denominar cooperativas a los “grupos de trabajo” del PRIST, es decir, reservar el término para las empresas cooperativas que venden –o intentan vender- su producción. Lo que se necesita es que el ente ejecutor no tenga “fin de lucro” (los gobiernos locales cumplen esta condición): la producción del programa consiste en bienes y servicios públicos –sin precio. Podrían incorporarse firmas que vendan la producción hasta cubrir los costos no salariales (es decir, no tengan fin de lucro más allá de cubrir los costos de producción no salariales, un “ingreso” para la firma y el costo de depreciación del capital involucrado). Esto ayudaría a resolver los dos principales problemas de las firmas “sin fines de lucro”, propias de la economía social y solidaria, que llevan a cabo un sinnúmero de proyectos socialmente útiles (que satisfacen necesidades y resuelven problemas concretos de las comunidades): la falta de mano de obra y la falta de financiamiento. En cambio, no parece conveniente incluir firmas maximizadoras de ganancia en la medida en que se les estaría subsidiando la contratación de trabajadores. Podría incluso contemplarse un período para que las firmas del programa comenzaran a competir (vendiendo su producción) en el mercado privado durante el cual siguieran recibiendo el pago de los salarios por parte del PRIST, y luego del cual deberían decidir si volver a la situación “normal” del programa (producir bienes y servicios públicos) o incorporarse como firmas competidoras en el mercado privado (haciéndose cargo de los salarios de los trabajadores que saldrían, de ese modo, del programa).

Lo Vuolo (2010) afirma que las actividades del PRIST no son propias de la economía social, básicamente debido a dos motivos principales: la economía social no involucra obras públicas sino servicios intensivos en mano de obra; y, la economía social no está asociada a programas estatales. Para Lo Vuolo, “...la economía social no se promueve realizando trabajos típicos de las obras y servicios públicos...Las actividades que son propias de la economía social son, por ejemplo, las vinculadas a los llamados servicios “relacionales” o “personales” (Lo Vuolo, 2010:15). Sin embargo, las justificaciones de estas afirmaciones son bastante decepcionantes. Lo Vuolo (2010:15) afirma que “estas actividades [las obras y servicios públicos] pueden ser parte de la economía social probado que no responden a un mero programa de la administración pública”. Es decir que aparentemente la economía social no incluye bienes y servicios (u obras) públicos vinculados a programas estatales, aunque no quedan claras las razones, incurriéndose en algo muy similar a un razonamiento circular –la economía social no es estatal porque generalmente no lo es. Respecto del tipo de actividades, el PRIST debería incluir todo tipo de trabajo socialmente útil, sea en obras públicas (por cierto, de mucha utilidad) o en servicios personales (intensivos en mano de obra). Si bien es necesario que la autoridad central priorice proyectos, en las circunstancias actuales (con más de 3,5 millones de trabajadores potencialmente empleables, ver el capítulo 2) no parece haber necesidad de elegir. Esto da por tierra con otra de las preocupaciones de los críticos del PRIST: ¿qué pasará con los trabajadores una vez que finalicen las obras? (Lo Vuolo, 2010:13). La respuesta es simple: pasarán a otra actividad –sea una obra pública, un servicio personal, o cualquier otra actividad socialmente útil. El punto es que siempre es posible pensar en cosas útiles para que hagan los trabajadores –más allá de la rentabilidad/productividad de la misma. En todo caso, el programa podría ampliar –aún más- lo que se entiende por trabajo remunerando servicios personales intensivos en mano de obra, como, entre otros, el cuidado de personas (adultos mayores, niños, etc.).

De acuerdo con Lo Vuolo,

La apelación del programa Argentina Trabaja a mecanismos de “auto-organización” de los propios subordinados no fomenta la solidaridad pública. Esto es así por dos razones. Por un lado, porque su carácter asistencial y el modo en que discrimina lo aproximan más a una relación propia de la caridad privada. Por otro lado, porque no construye instituciones públicas donde la solidaridad integre a toda la ciudadanía (propia de un acuerdo fiscal), sino que pretende que sean los propios beneficiarios los que se solidaricen entre sí para encontrar solución por sus propios medios a los problemas que enfrentan (Lo Vuolo, 2010:17).

Es decir que el PRIST no sería compatible con los principios de la economía solidaria. Esto es cierto en alguna medida –como no es universal, no institucionaliza la solidaridad y la reciprocidad. Sin embargo, el programa tiene el potencial para garantizar un empleo a todo el que desee trabajar en las condiciones del PRIST y, de ese modo, institucionalizar la solidaridad (universalizar el derecho a acceder a un empleo). Esto tendría lugar en la medida en que se reconocería que la economía (y la sociedad) debe ocuparse de todos, más allá de la rentabilidad que generen o la productividad que tengan.

Según Lo Vuolo,

Los espacios típicos del espacio de la economía social se promueven y deben complementarse con políticas de distribución de ingresos afines con la idea de “ingreso de participación” o “ingreso ciudadano”. Estas propuestas son más funcionales al reconocimiento del trabajo de las personas en ámbitos no mercantiles, facilitan la organización autónoma de las mismas para revalorizar actividades no reconocidas adecuadamente por el mercado y habilitan empleos en tiempos y condiciones adecuados a las necesidades diferentes de las personas. Así fortalecen los lazos comunitarios en el espacio local (Lo Vuolo, 2010:16).

En la misma línea, Pérez y Féliz sostienen:

“El debate de las múltiples aristas de esta propuesta [la del ingreso ciudadano, AM] puede a su vez contribuir a la reflexión acerca de qué constituye trabajo útil en nuestra sociedad, ya que dejaría de ser solamente el mercado el que decide qué trabajo se realiza y cuál no (la gente podría negarse a realizar trabajos en los cuales no sienta satisfacción en su realización) (Pérez y Féliz, 2010:18).

Sobre este punto, ya hemos argumentado en varias partes de este capítulo que la propuesta del empleador de última instancia y el propio PRIST también logran este propósito. Según Pérez y Féliz (2010:15), “Con este plan [el PRIST, AM] se afirma la idea de activación de las políticas sociales según la cual los beneficiarios de los programas deben realizar alguna contraprestación (un trabajo en este caso) a cambio del dinero que perciben”. En este sentido, los autores sostienen que

el desincentivo a trabajar y la pérdida de la cultura del trabajo ha sido utilizada para demorar la implementación de una propuesta tendiente a garantizar un ingreso básico a la población (o cierta parte de ella como los menores de 18 años o los ancianos) desvinculado de su participación en el mercado de trabajo (Pérez y Féliz, 2010:16).

En esta línea, cuestionan la centralidad del empleo para garantizar un ingreso digno a la población, sobre la base de que el acceso a un puesto de trabajo ya no asegura la satisfacción de las necesidades básicas. Por lo tanto, proponen “avanzar en la transformación del sistema actual de derechos y prestaciones sociales ligadas al empleo hacia un sistema en el que la ciudadanía sea la base para tener garantizados esos derechos” (Pérez y Féliz, 2010:17). Con el ingreso básico, “al tener asegurado un nivel de ingresos que garantiza su reproducción- [los trabajadores, AM] ya no tendrían la “necesidad” de aceptar obligatoriamente cualquier trabajo” (Pérez y Féliz, 2010:17-18). La necesidad de una “contraprestación” (como ellos la denominan) como base de la política social/económica tiene que ver en

realidad no con la justificación del gasto social (como los autores parecen sostener) sino con la generación de bienes y servicios –y, por lo tanto, con la estabilidad del valor de la moneda-. En este sentido, garantizar un ingreso incondicional a todos los ciudadanos de un monto suficiente para satisfacer sus necesidades (digamos igual a la canasta básica total) tampoco asegura la erradicación de la pobreza; más bien, sería un camino seguro a la aceleración de la inflación<sup>19</sup>.

Indagando respecto de las causas por las que no se avanza en la aplicación de propuestas como la del ingreso ciudadano (o ingreso básico garantizado), Pérez y Féliz (2010:17) sostienen que “su financiamiento haría necesaria una reforma tributaria que aumente los ingresos fiscales y garantice la solvencia inter-temporal de la medida”. Si bien podemos tomar al gasto público como discrecional, la recaudación impositiva depende en gran medida de la performance económica, de una forma pro-cíclica. El gobierno siempre puede decidir gastar más (aunque está políticamente restringido), y siempre puede decidir aumentar las tasas impositivas (de nuevo, dadas las restricciones políticas), pero no puede decidir cuánto va a recaudar porque aplicamos una tasa impositiva a variables como el ingreso y la riqueza que están fuera del control del gobierno. Y esto significa que el resultado fiscal no es realmente discrecional<sup>20</sup> (Wray, 2012).

En realidad, no hay nada inherentemente malo con los grandes déficits, porque todo el gasto público de naciones con control soberano sobre sus monedas es “financiado” mediante la creación de dinero. Los impuestos se requieren sólo para generar una demanda por este dinero; nunca son requeridos para “financiar” el gasto público (que ya ha ocurrido) (Wray, 1998)<sup>21</sup>.

Como se desprende del enfoque de las finanzas funcionales, el temor al gasto deficitario por parte del gobierno es irracional y nunca debería permitirse que impidiera el gasto requerido para alcanzar el pleno empleo. Como vimos, esto no implica que los déficits no puedan ser demasiado grandes. Una vez que la economía está operando en condiciones de pleno empleo, cualquier incremento de la demanda agregada debe ser (puramente) inflacionario. La clave es comprender que el abandono de la convertibilidad ha –prácticamente- eliminado todas las barreras racionales al gasto deficitario como medio para contratar a todos los desempleados, a menos que se quiera usar a la desocupación como instrumento para alcanzar algún objetivo –por ejemplo, la estabilidad de precios-.

## 6. Reflexiones finales

La experiencia del PRIST nos proporciona elementos para demostrar que un programa de creación de empleo puede ser diseñado tal que provea una –necesaria- red de seguridad social para las personas en edad laboral, y amplíe el significado del trabajo, sin consecuencias negativas para la moneda. Los participantes del PRIST dan la bienvenida a la posibilidad de trabajar; de hecho, ven a la participación como empoderadora, antes que como una “pérdida de la autonomía individual”. Pueden llevarse a cabo proyectos útiles que mejoran las condiciones de vida a nivel local. Aún con un programa de tamaño significativo que emplea a casi 300 mil personas, las comunidades aún no han experimentado problemas en hallar trabajo útil para los participantes.

El desempleo involuntario constituye un fenómeno permanente de las economías monetarias modernas –independientemente de la fase del ciclo económico, siempre hay personas dispuestas a trabajar al salario vigente que no pueden hacerlo. Como señalamos anteriormente, el desempleo es un problema

---

<sup>19</sup> Ver Mitchell y Watts (2005), y Tcherneva y Wray (2005a) para una posición similar a la que expuse en el capítulo 6 de Mario (2016).

<sup>20</sup> En cuanto al sector externo, las exportaciones están fuera del control de una nación (son exógenas). Por el otro lado, las importaciones depende principalmente del ingreso doméstico, y son fuertemente pro-cíclicas. Por lo tanto, el resultado de la cuenta corriente es también, en gran parte, no discrecional.

<sup>21</sup> Hay salvedades necesarias a estas conclusiones para un caso, como el argentino, donde el gobierno ha emitido deuda denominada en moneda extranjera -ver el capítulo 5 de Mario (2016)-.



económico y social. El Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja provee una hoja de ruta para ocuparse de los problemas relacionados con el diseño y la implementación del programa de empleador de última instancia. Creemos que el PRIST posee características institucionales que le permitirían potencialmente eliminar el desempleo involuntario en la Argentina, contribuyendo de manera crucial a la erradicación de la pobreza. Para ello, debería transformarse desde su fisonomía actual hasta ser un programa universal y permanente que garantice el derecho al trabajo a todo aquél que quiera emplearse bajo las condiciones del programa. Presumiblemente, esto significaría un aumento más que importante en la cantidad de beneficiarios y, consecuentemente, del costo –financiero- del programa. Por ello, será necesario trascender la mirada que el PRIST tiene en la actualidad respecto de las finanzas públicas –según la cual la progresión del programa se encuentra sujeta a la disponibilidad presupuestaria-, y adoptar el enfoque de las finanzas funcionales (Lerner, 1943). En pocas palabras, el resultado fiscal, es decir, el déficit, balance o superávit, no debe constituir un objetivo de política económica: déficits o superávits no aportan información útil sobre el éxito o fracaso de la política y, en ese sentido, constituyen datos contables inútiles; no son ni buenos ni malos. El resultado fiscal debe ser un instrumento o herramienta para alcanzar un determinado objetivo de política económica -el pleno empleo. En este sentido, el desempleo es evidencia de facto de que el déficit fiscal es demasiado pequeño (Lerner, 1943: 39-41). ¿Puede la economía argentina asegurar el pleno empleo y promover la sustentabilidad regional, manteniendo el valor de la moneda? El presente diseño institucional ofrece un punto de referencia a partir del cual hacer del PRIST un programa exitoso. El ELR es viable desde el punto de vista económico; todo lo que se requiere es voluntad política para introducir los cambios necesarios, que aseguren que todo él quiera vender su tiempo de trabajo pueda hacerlo.

## Bibliografía

- Archer, Margaret (2004), *The meaning of the priority of labour*, Vatican City: Vatican City Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2004), “Apoyo al Plan de Ingreso Social”, Inter American Development Bank, Esquema del Proyecto AR-L1006.
- Banco Mundial (2003), World Bank Report No: 26134-AR, June 30, Document of the World Bank.
- Calero, Analía (2012), “Políticas para la formalización de los trabajadores por cuenta propia: el caso del Monotributo Social”, Nota Técnica N°63, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Argentina.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2003), “Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?, mayo.
- Cibils, Alan y Rubén Lo Vuolo (2004), “El Estado como empleador de última instancia”, Documentos de trabajo CIEPP 40, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, julio.
- Clark, Charles M. (2003), *The Basic Income Guarantee: ensuring progress and prosperity in the 21<sup>st</sup> century*, Dublin: The Liffey Press.
- Cortés, Rosalía, Fernando Groisman y Augusto Hozowszki (2003), “Transiciones ocupacionales: el caso del plan Jefes y Jefas”, Sexto Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires.
- Galasso, Emanuela y Martin Ravallion (2004), “Social Protection in a Crisis: Argentina’s Plan *Jefes y Jefas*”, *The World Bank Economic Review*, vol. 18, No. 3, pp. 367-399.
- Garzón de la Roza, Gisela (2006), *Continued Struggle for Survival: how Plan Jefes y Jefas affected poor women’s lives in Greater Buenos Aires, 2002-2005*, Master’s Thesis in Development Management and Policy, Georgetown University.
- Golbert, Laura (2004), “¿Derecho a la inclusión social o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”, *Serie Políticas Sociales* N°84.
- Golbert, Laura (2007), “Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina”, en Irma Arriagada (ed.), *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*, Santiago: CEPAL.

- Hilding Olhsson, Marcos, Axel Jorgensen y Agustín Etchebarne (2012), “La trampa de la Dependencia Económica: Un análisis de los Planes Sociales en Argentina y en la Provincia de Buenos Aires”, Libertad y Progreso.
- Keynes, John M. ([1936] 2005), *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Lerner, Abba (1943), "Functional Finance and the Federal Debt", *Social Research*, vol. 10, pp. 38-51.
- López Zadicoff, Pablo D. y Jorge A. Paz (2003), “El desempleo inteligente. Elegibilidad y participación en el PJH en condiciones récord de pobreza y desempleo”, Sexto Congreso de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires.
- Lo Vuolo, Rubén (2010), “El programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país”, Documento de Trabajo N°75, CIEPP.
- Mario, Agustín (2013), La Asignación Universal por Hijo en Argentina: Impacto de algunas Reformas sobre el Bienestar Social, Tesis de Maestría en Economía, Universidad de Buenos Aires.
- Mario, Agustín (2014a), “Soberanía monetaria y bien público: el caso del programa de horas de servicio comunitario de la UMKC”, en Alejandro Oviedo (comp.), *Desigualdades sociales y regionales: políticas más allá de las fronteras*, Posadas: EdUNAM.
- Mario, Agustín (2014b), “Dinero moderno, finanzas funcionales y pleno empleo”, en Ariel García (comp.), *Espacio y poder en las políticas de desarrollo del siglo XXI*, Buenos Aires: CEUR.
- Mario, Agustín (2015a), “La Asignación Universal por Hijo en Argentina: Impacto de algunas Reformas sobre el Bienestar Social”, *Estudios del Trabajo*, Vol. 2015, No. 47.
- Mario, Agustín (2015b), “La Asignación Universal por Hijo en Argentina a un lustro de su implementación: ¿Cuánto se pueden mejorar las condiciones de vida actuando sobre el sistema de asignaciones familiares?”, *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Vol. 15, No. 24, pp.101-122.
- Mario, Agustín (2016), “El enfoque del empleador de última instancia para el pleno empleo: un análisis de su viabilidad económica en el caso argentino”, Tesis de Doctorado en Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (en evaluación).
- Mario, Agustín, Paula Rosa y Ariel García (2013), “Políticas sociales y mercado de trabajo en Argentina: el efecto de la AUH en la informalidad laboral”, *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Vol. 13, No. 21, pp. 41-64.
- Marshall, Adriana (2004), “Labour Market Policies and Regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and Impacts”, ILO Employment Strategy Paper No. 13, March.
- Millan, Patricio, Jorge Colina y Osvaldo Giordano (2011), “Las actuales cooperativas de trabajo encubren el asistencialismo y no crean empleos genuinos”, Series Informes de la Economía Real, Empleo y Desarrollo Social, Año 6, Número 29, Universidad Católica Argentina.
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2010), “Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo”, Buenos Aires: MDS.
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2011), “Argentina Trabaja Programa Ingreso Social con Trabajo. Ejecución del Programa. Principales resultados al primer semestre de 2011”, Buenos Aires: MDS.
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2014a), “Argentina Trabaja Programa Ingreso Social con Trabajo. Como Herramienta de la Política Social Actual”, Buenos Aires: MDS.
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2014b), “1° Informe. Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen”, Buenos Aires: MDS.
- Minsky, Hyman (1986), *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven: Yale University Press.
- Mosler, Warren B. (1995), *Soft Currency Economics*, West Palm Beach: III Finance.
- Neffa, Julio (2012), “De las políticas pasivas a las políticas activas de empleo: análisis comparativo (1989-2011)”, Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo N°10, CEIL-PIETTE.
- Neffa, Julio y Emiliano López (2012), “Argentina Trabaja. El Programa de Inserción social con trabajo”, Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo N°11, CEIL-PIETTE.

- Pastoret, Corinne y Martha Tepepa (2006), "Community Development and ELR: A Gender-Aware Perspective. The Jefes y Jefas Program in Argentina", *Employment Guarantee Policies: Theory and Practice*, A Conference of the Levy Economics Institute of Bard College, October 13-14.
- Pérez, Pablo y Mariano Félix (2010), "La crisis económica y sus impactos sobre la política de empleo e ingresos en Argentina", *SER Social*, Vol. 12, No. 26, pp. 31-58.
- Pérez, Pablo, Mariano Félix y Fernando Toledo (2006), "¿Asegurar el empleo o los ingresos? Una discusión para el caso argentino de las propuestas de ingreso ciudadano y empleador de última instancia", en Julio Neffa y Pablo Pérez (coords.), *Macroeconomía, Mercado de Trabajo y Grupos Vulnerables*, Buenos Aires: CEIL-PIETTE.
- Rofman, Alejandro B. (2010), "La economía solidaria y los desafíos actuales", *Revista de Ciencias Sociales, Segunda Época*, Vol. 2, No. 18, (primavera), pp. 159-175.
- Rofman, Rafael y María L. Olivieri (2011), "La cobertura de los sistemas previsionales de América Latina: conceptos e indicadores", Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N°7, Buenos Aires, Banco Mundial.
- Rose, Nancy (2000), "Historicizing Government Work Programs", CFEPS Seminar Paper 2, Kansas City: Center for Full Employment and Price Stability.
- Tcherneva, Pavlina y L. Randall Wray (2005a), "Common Goals-Different Solutions: Can Basic Income and Job Guarantees Deliver Their Own Promises", *Rutgers Journal of Law and Urban Policy*, 2(1), 125-163.
- Tcherneva, Pavlina y L. Randall Wray (2005b), "Is Argentina's Jefes de Hogar an Employer of Last Resort Program?", CFEPS Working Paper No. 43 (August).
- Wray, L. Randall (1998), *Understanding Modern Money: The Key to Full Employment and Price Stability*, Northampton: Edward Elgar.
- Wray, L. Randall (2012), *Modern Money Theory: A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems*, New York: Palgrave Macmillan.