

DOCUMENTO DE TRABAJO N°96  
OCTUBRE DE 2012

## La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” en ámbitos subnacionales

JUAN PABLO FERNÁNDEZ

Este documento fue elaborado como parte del proyecto “La incidencia de las variables político-institucionales en la gestión, pertinencia y alcance de los programas de combate a la pobreza: Un análisis de los principales programas en la Argentina desde el año 2002 hasta la actualidad”, dirigido por Fabián Repetto [Proyecto de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica de la Nación, PICT N° 10/2206, convocatoria 2007].

## Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>6</b>
<b>Presentación del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”</b> .....	<b>8</b>
Problemática.....	8
Inserción institucional y sectorial.....	13
Objetivos específicos del programa .....	14
Población objetivo .....	15
Prestaciones.....	15
<b>La implementación del PAT en ámbitos subnacionales</b> .....	<b>18</b>
Contexto de implementación.....	18
Margen de acción de las provincias.....	21
Recursos y capacidades .....	25
Modo de organización.....	27
<b>Conclusiones</b> .....	<b>31</b>
Incidencia de los factores político-institucionales en la gestión del PAT .....	31
Coordinación proíntegralidad: ¿qué recomendaciones podrían hacerse? .....	32
<b>Bibliografía</b> .....	<b>35</b>
<b>Acerca del autor</b> .....	<b>37</b>
<b>Notas</b> .....	<b>38</b>

## Índice de cuadros y gráficos

<b>Gráfico 1.</b> Indicadores del mercado de trabajo. Tasas de actividad y empleo. Argentina. 1990-2010.9	
<b>Gráfico 2.</b> Indicadores del mercado de trabajo. Tasas de desocupación, empleo no registrado y subocupación. Argentina. 1990-2010 .....	10
<b>Gráfico 3.</b> Evolución de la tasa de desocupación por regiones: años 2003 y 2010 (en porcentajes)...11	
<b>Gráfico 4.</b> Evolución de la tasa de desocupación por provincias : años 2003 y 2010 (en porcentajes)	
11	
<b>Gráfico 5.</b> Tasa de desocupación por regiones y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes).....	12
<b>Gráfico 6.</b> Tasa de desocupación por provincias y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes) .....	12
<b>Cuadro 1.</b> Provincias en las cuales se implementa o no el Programa Argentina Trabaja hacia 2010.19	
<b>Cuadro 2.</b> Distritos en los que se implementaba el Programa Argentina Trabaja por Provincia hacia fines de 2010. ....	20

<b>Cuadro 3.</b> Cantidad de personas inscriptas e incorporadas al Programa Argentina Trabaja por provincia.....	22
<b>Cuadro 4.</b> Indicadores socio-demográficos de los cooperativistas .....	22
<b>Cuadro 5.</b> Margen de acción de las provincias y municipios .....	25
<b>Cuadro 6.</b> Presupuesto asignado al Programa Argentina Trabaja por provincias, en pesos .....	26
<b>Cuadro 7.</b> Actores intervinientes según instancias del programa.....	28
<b>Cuadro 8.</b> Principales cambios en la gestión del Programa Argentina Trabaja .....	29

## Resumen ejecutivo

Este documento busca contribuir al conocimiento del modo en que se gestionan las políticas de protección social en los niveles subnacionales de la Argentina. Para eso, analiza la implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” –uno de los más importantes de los últimos años en términos de recursos y logística– en 10 provincias argentinas.

**Si bien entre 2003 y 2010 la cantidad de personas desocupadas se redujo prácticamente a la mitad, el proceso de crecimiento económico que permitió la creación de millones de puestos de empleo formales no alcanzó para revertir plenamente la situación de pobreza y vulnerabilidad,** ligada mayormente a la informalidad laboral, de buena parte de la población. Hacia 2009, año en que se crea el Programa analizado, la tasa de desocupación ascendía al 8,8 y presentaba divergencias entre diversos grupos poblacionales y regionales.

El “Argentina Trabaja” está destinado a personas que integran grupos familiares en situación de vulnerabilidad y promueve la conformación de cooperativas de trabajo vinculadas a actividades económicas planificadas por el Poder Ejecutivo Nacional y sus pares provinciales y municipales.

El informe está dividido en tres secciones. En la primera, se presenta al programa y se analizan dimensiones como la problemática que atiende, su inserción institucional y sectorial, la estrategia de implementación, objetivos específicos, población objetivo y las prestaciones que ofrece. También se describe la normativa en la que se enmarca, los recursos de los que dispone y los actores involucrados en su gestión, como punto de partida para comprender su implementación en el territorio.

En la segunda sección, se analiza la implementación del programa en el nivel subnacional, de acuerdo con su relevancia en el contexto provincial, el margen de acción que tienen las provincias para intervenir en su diseño e implementación, los recursos y capacidades involucrados en las provincias bajo análisis y, por último, el modo de organización y la división de responsabilidades implicado.

Finalmente, la tercera sección presenta las conclusiones y recomendaciones de política pública para promover una mejora de la gestión del Programa en el nivel local y de la oferta pública destinada a la población objetivo.

## **Agradecimientos**

El autor reconoce muy especialmente los aportes realizados por Gala Díaz Langou y Fernanda Potenza. También se reconoce a Paula Forteza, Vanesa Marazzi y María Victoria Boix, quienes colaboraron en el trabajo de campo, en la sistematización de la información relevada y en la elaboración de documentos de trabajo previos. A su vez, agradece a los entrevistados por su tiempo y predisposición.

## Introducción

El presente documento tiene como objetivo general contribuir al conocimiento del modo en el que se gestionan las políticas de protección social en los niveles subnacionales de la Argentina. Para ello, su objetivo específico consiste en analizar la implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (en adelante, PAT) en 10 provincias argentinas.

El estudio forma parte de una serie de Documentos de Trabajo elaborados por el Programa de Protección Social de CIPPEC en el marco de un proyecto de investigación financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.

El propósito de dicha investigación consiste en explicar de qué forma las variables político-institucionales, y sus expresiones en políticas y programas concretos, influyen en los modos de organización, la división de responsabilidades, las prácticas de intervención, el alcance y la pertinencia de las intervenciones sociales. Para ello, se analiza la manera en que fueron implementados un conjunto de seis programas sociales en diez provincias argentinas.

Los programas estudiados fueron seleccionados por estar particularmente dirigidos a atender las necesidades de la población que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad económico-social, por representar, cada uno de ellos, iniciativas de relevancia dentro de la política de un determinado sector, así como también por operar bajo diferentes modalidades de gestión. Los seis programas abordados son los siguientes: Asignación Universal por Hijo para Protección Social; Plan Nacional de Seguridad Alimentaria; Plan Nacer; Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”; Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias.

Las provincias en las cuales se estudió la implementación de estos programas fueron elegidas por considerarlas representativas de la heterogénea situación social, política y fiscal de nuestro país. Las jurisdicciones priorizadas fueron: Buenos Aires, Corrientes, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Fe y Santiago del Estero. Cabe señalar que al momento de concluir el trabajo de campo, el PAT sólo se implementaba, efectivamente, en tres de estas diez jurisdicciones (Buenos Aires, Corrientes y Mendoza).

En ese contexto, este Documento de Trabajo presenta los hallazgos y las principales observaciones derivados del trabajo de relevamiento de la implementación del PAT.

El informe se estructura en tres secciones. En la primera, se efectúa una presentación general del Programa, analizando en profundidad dimensiones como la problemática que atiende, su inserción institucional y sectorial, la estrategia de implementación bajo la cual se rige, sus objetivos específicos, su población objetivo y las prestaciones que ofrece. Aquí describiremos el entramado de normativa, recursos disponibles y actores involucrados en la gestión del programa, como punto de partida para comprender el estado de situación de su implementación en el territorio.

En la segunda sección, analizaremos la implementación del programa a nivel subnacional, tomando en cuenta la relevancia del programa en el contexto provincial, el margen de acción de las provincias para intervenir en su diseño e implementación, los recursos y capacidades involucrados en las provincias bajo análisis y, finalmente, el modo de organización y la división de responsabilidades implicado. Así obtendremos un panorama en el que descubriremos, más allá de un diseño e instrucciones de implementación, precisas y determinadas a nivel nacional, una serie de situaciones diversas en relación al alcance del programa y a la forma que adopta su gestión cotidiana en las jurisdicciones bajo análisis.

En fin, la tercera sección, recoge las conclusiones obtenidas en base a las secciones anteriores y las recomendaciones de política pública tendientes a promover una mejora de la gestión del programa a nivel local y de la oferta pública destinada a la población objetivo en general, elaboradas siguiendo las lecciones aprendidas a lo largo de todo el proceso de investigación.

Las fuentes primarias y secundarias utilizadas a lo largo de este informe se encuentran enumeradas en la sección de Bibliografía.

## **Presentación del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”**

En esta primera sección se presenta el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”. Para ello, por un lado, se introduce la problemática a la cual la iniciativa intenta hacer frente: la situación en materia de pobreza e indigencia en la Argentina, así como la situación laboral en las distintas jurisdicciones. Luego, se hace un breve recorrido sectorial en torno a las políticas previamente implementadas en la historia reciente de nuestro país en esta dirección. En tercer lugar, se describen las características fundamentales del Programa: sus objetivos específicos, su población meta y sus prestaciones.

El Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (en adelante, PAT), creado a mediados de 2009, es uno de los programas sociales más importantes de los últimos años, en términos de recursos y logística. Destinado a personas que integran grupos familiares en situación de vulnerabilidad, su característica distintiva es que implica la conformación de cooperativas de trabajo vinculadas con actividades económicas planificadas por el Poder Ejecutivo Nacional y sus pares provinciales y municipales.

### **Problemática**

La principal problemática a la que se asocia la implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” se vincula al proceso de deterioro que el mercado laboral argentino experimentó en las últimas décadas, y sus efectos en las condiciones de vida de la población vinculadas a la percepción de ingresos.

El trabajo ha sido históricamente un factor clave en la integración de la sociedad argentina, siendo fundamental en los procesos de movilidad ascendente que ésta experimentó en diversos períodos históricos de la segunda mitad del siglo XX. Por ende, lo que acontece en este ámbito afecta directamente las condiciones sociales de amplios grupos de la población. (Repetto y Potenza, 2011)

Argentina registró, a lo largo de los años noventa y durante el inicio de la década siguiente, un persistente deterioro de la situación laboral y un empeoramiento del panorama distributivo, siendo el marcado aumento de la pobreza uno de los rasgos distintivos. La relación entre ambos desarrollos es muy estrecha, y se produce a través de diversos mecanismos, entre los que sobresalen aspectos tales como las crecientes brechas entre las remuneraciones de trabajadores más o menos calificados o los cambios en la estructura ocupacional –caracterizada, entre otros aspectos, por un aumento de puestos precarios–. (Beccaria, Groisman y Monsalvo, 2006)

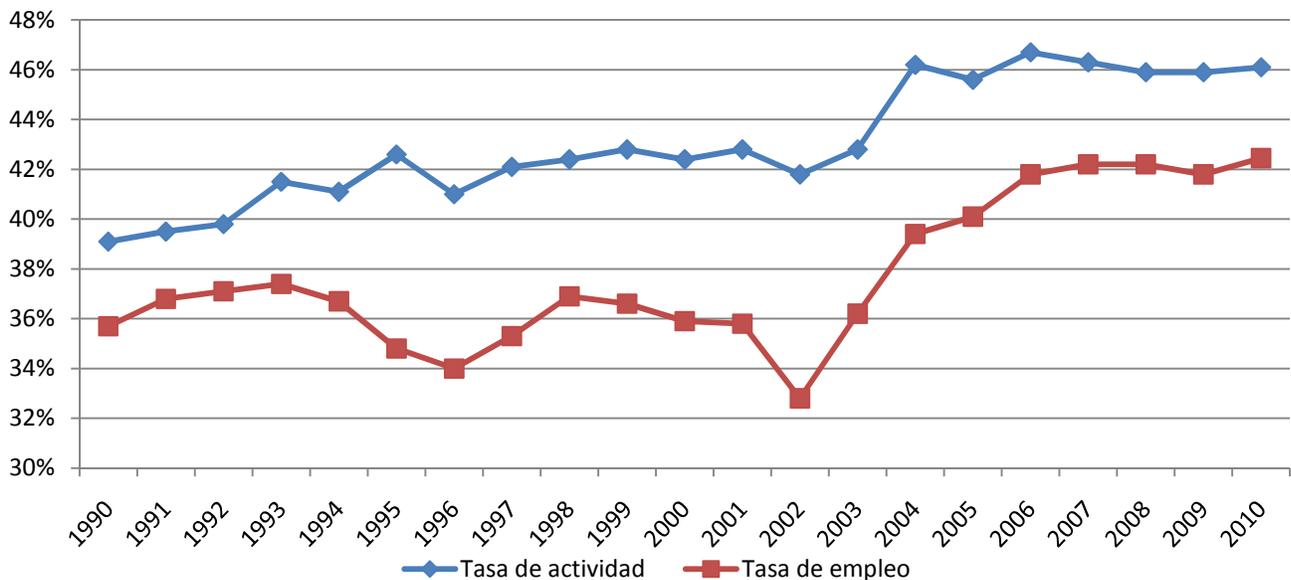
La influencia de la situación laboral sobre la pobreza es un tema de frecuente discusión en la literatura en tanto una parte de ésta podría ser consecuencia de la imposibilidad que muchas personas tienen de obtener un empleo, o del hecho que sólo logran trabajos que reportan muy bajos ingresos. Pero en los países en desarrollo la desocupación resulta un fenómeno menos extendido, al menos en proporción a la escasa demanda de trabajo formal que ellos registran vis a vis la población activa, por lo que se enfatiza la importancia de las bajas remuneraciones como factor preponderante de la pobreza, producto de la elevada desigualdad de su distribución. (Beccaria, Groisman y Monsalvo, 2006)

La década más crítica para el caso argentino en tiempos recientes lo representaron los años noventa. Al respecto, Danani y Lindenboim (2003, citado en Repetto y Potenza) afirman que desde

comienzos de ese momento en adelante se sucedieron modificaciones que, en su casi totalidad, contribuyeron a desmontar décadas de protección de los trabajadores asalariados, generando aumento del desempleo, del subempleo y de la precariedad laboral. El período que se inició en 2003 registra avances de singular importancia. La reactivación de la producción industrial y de la construcción tuvo un impacto significativo en el descenso de la desocupación. Este aumento de la ocupación, fuertemente asociado al crecimiento económico que se puso de manifiesto con fuerza a partir de ese año, ha estado acompañado también de una importante recomposición del salario real promedio y de la ocupación de la mano de obra (PNUD - CNCPS, 2010). (Repetto y Potenza, 2011)

Al analizar los principales indicadores del mercado del trabajo argentino de las últimas décadas (tal como se observa en los gráficos siguientes), resalta que, durante los últimos siete años, a nivel general, la tasa de actividad<sup>1</sup> muestra un incremento. Entre los años 2003 y 2004 pasó de 42,8% a 46,2% y, a partir de entonces, se mantuvo en valores cercanos. En ese mismo período, la tasa de empleo<sup>2</sup> muestra una tendencia al alza. Luego de un primer incremento notable entre 2003 y 2004 (momento en que pasa de 36,2% a 39,4%), sube progresivamente hasta llegar a 42,5% en 2010. El único año en que se registra un leve descenso es en 2009, como producto de la crisis financiera internacional desatada a fines de 2008<sup>3</sup>.

**Gráfico 1. Indicadores del mercado de trabajo. Tasas de actividad y empleo. Argentina. 1990-2010**



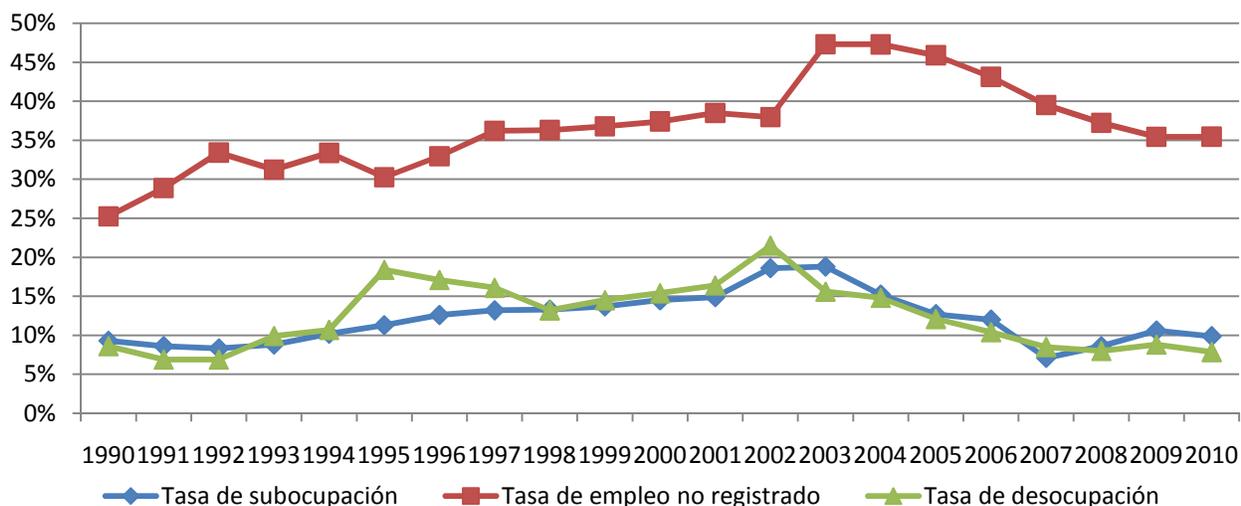
Fuente: CIPPEC, sobre la base de EPH, INDEC. Onda Mayo hasta 2002. Segundo Trimestre a partir de 2003.

<sup>1</sup> La tasa de actividad es el cociente entre la población activa y la población económicamente activa (PEA).

<sup>2</sup> La tasa de empleo es el cociente entre la población ocupada y la población total.

<sup>3</sup> Después de seis años consecutivos de crecimiento, la crisis financiera se trasladó de los países desarrollados a los de América Latina y el Caribe, a partir del cuarto trimestre de 2008 y el primero de 2009. Ningún país pudo escapar de los efectos adversos de la crisis, que fueron transmitidos mundialmente y de manera sincronizada. (OIT, 2009. Panorama laboral América Latina y el Caribe)

**Gráfico 2. Indicadores del mercado de trabajo. Tasas de desocupación, empleo no registrado y subocupación. Argentina. 1990-2010**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de EPH, INDEC. Onda Mayo hasta 2002. Segundo Trimestre a partir de 2003.

En los gráficos mencionados también se observa que las tasas de subocupación<sup>4</sup> y desocupación<sup>5</sup> crecieron de manera constante desde 1990 hasta la crisis de 2001/2002, para luego disminuir entre 2003 y 2008, y alcanzar niveles equiparables a los de principios de los años noventa. El proceso de descenso continuo de la tasa de desocupación sólo se ve interrumpido en el año 2009 por el impacto de la crisis financiera internacional, retomando la senda a la baja en el año siguiente.

Así, entre 2003 y 2010 se redujo prácticamente a la mitad la cantidad de personas desocupadas. En lo que respecta a la desocupación, entre los años 2003 y 2010, se observa una clara tendencia a la reducción: mientras que la tasa de desocupación era del 15,6% al comienzo de ese período, bajó al 7,9% en el año 2010. Durante estos siete años, el único momento en que se verifica un aumento del indicador es en 2009.

No obstante estos avances, el proceso de crecimiento económico que permitió la creación de millones de puestos de empleo formales, no fue suficiente para revertir plenamente la situación de pobreza y vulnerabilidad de buena parte de la población, ligadas mayormente a la informalidad laboral. Así, en materia de informalidad, casi un 35% resultan asalariados sin descuento jubilatorio, por lo que se ve afectada su seguridad social presente y futura.

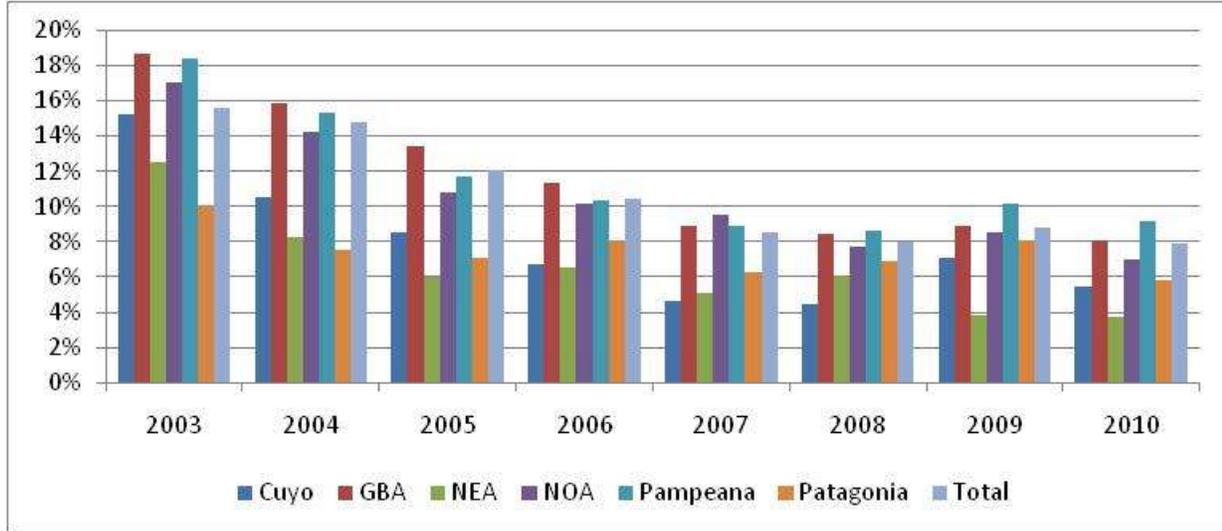
Si bien como se evidencia en el análisis anterior, el mayor problema del mercado laboral argentino en las últimas décadas viene relacionado con la informalidad laboral, hacia 2009, año en que se crea el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, la tasa de desocupación en la Argentina ascendía al 8,8%, presentando divergencias entre diversos grupos poblacionales y regionales.

<sup>4</sup> Porcentaje de la población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite.

<sup>5</sup> Porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que se encuentra sin trabajar pero que está buscando trabajo.

Así, si se analiza la tasa de desocupación por provincias y regiones (como se observa en los gráficos siguientes) se observa que las tasas de desocupación en todas las regiones descendieron considerablemente en 2010 respecto de 2003. Por ejemplo, en 2003 la tasa de desocupación para la Región GBA y la Región Pampeana era de un poco más del 18%. En 2010, dicha tasa descendió al 8% y cerca del 10%, respectivamente.

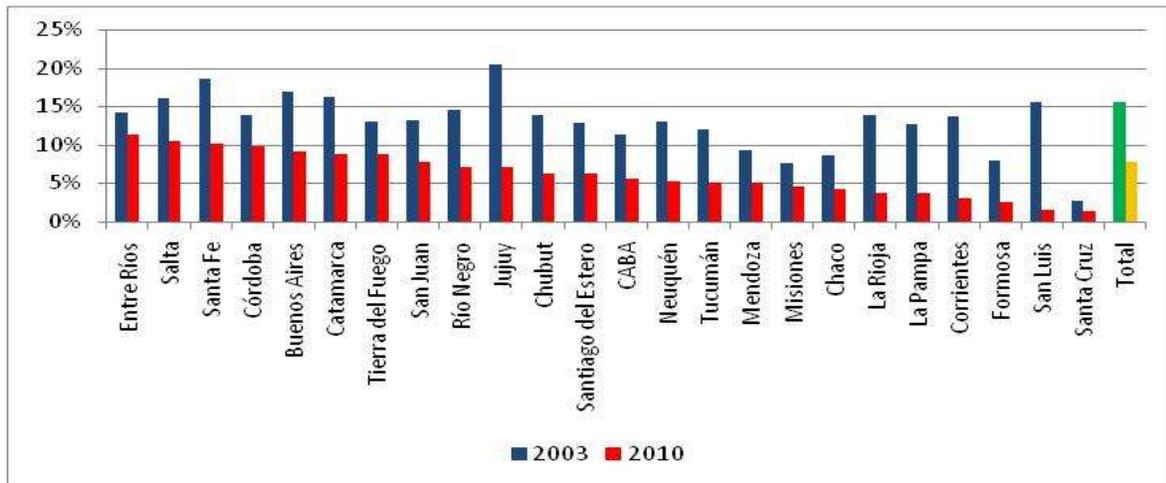
**Gráfico 3. Evolución de la tasa de desocupación por regiones: años 2003 y 2010 (en porcentajes)**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de EPH, INDEC. Segundo Trimestre.

En 2010, la tasa de desocupación en las provincias descendió considerablemente en relación a los años 1995 y 2003. En la actualidad la tasa de desocupación oscila entre el 1%-2% (Santa Cruz y San Luis) y el 10% (Entre Ríos, Salta, Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires).

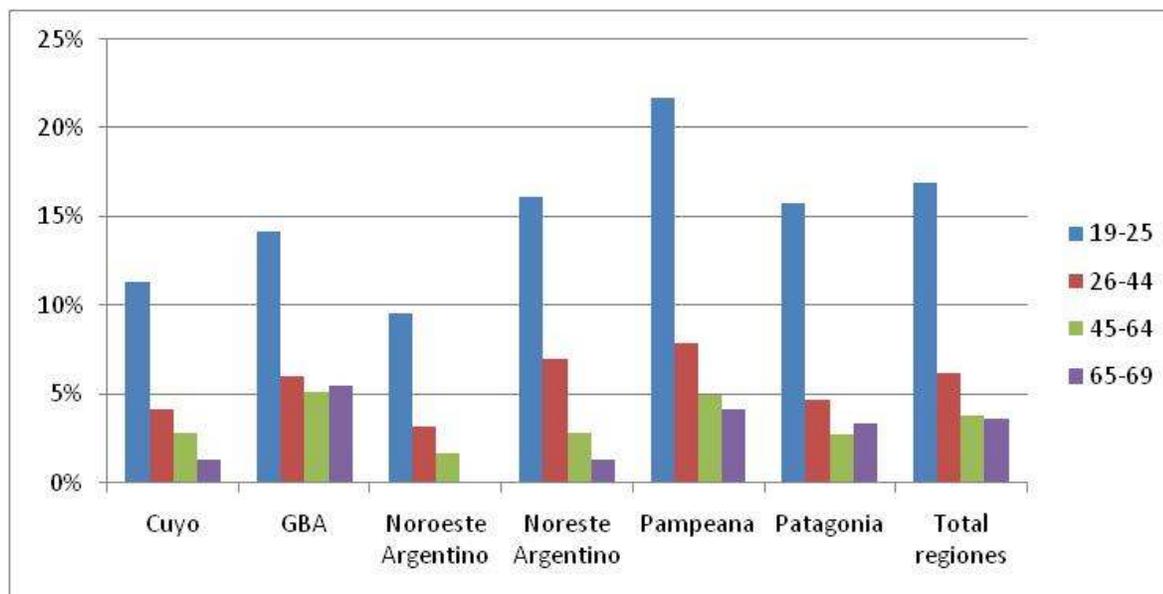
**Gráfico 4. Evolución de la tasa de desocupación por provincias: años 2003 y 2010 (en porcentajes)**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de EPH, INDEC. Onda Mayo hasta 2002. Segundo Trimestre a partir de 2003.

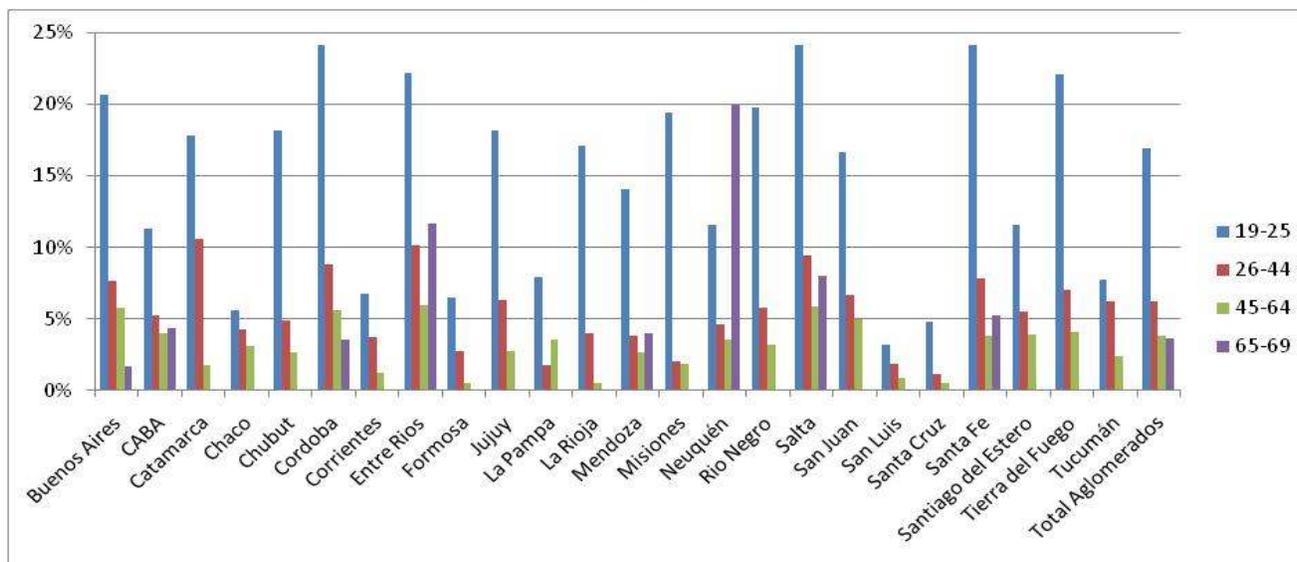
Si se analiza la tasa de desocupación por grupos etarios, se advierte que este indicador alcanza mayores valores entre los jóvenes (19 a 25 años), y que esa característica se mantiene a pesar de la reducción que muestra este indicador durante los últimos años. Así, por ejemplo, mientras que en 2010 la tasa de desocupación para personas de entre 19 a 25 años era del 17%, se ubicaba en el 6% para quienes tenían entre 26 y 44 años, en el 4% para las personas de 45 a 64 años y en el 4% para el tramo etario 65 a 69 años (Gráfico 5).

**Gráfico 5. Tasa de desocupación por regiones y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes)**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de EPH, INDEC. Segundo Trimestre.

**Gráfico 6. Tasa de desocupación por provincias y grupos etarios: año 2010 (en porcentajes)**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de EPH, INDEC. Segundo Trimestre.

## **Inserción institucional y sectorial**

### **Antecedentes sectoriales al PAT**

El “Argentina Trabaja”, por las características que implica en torno a su gestión, es un programa *sui generis* en el contexto general de las políticas sociales en la Argentina. Entre sus antecedentes más cercanos, debe remarcarse la serie de programas e intervenciones que se inscriben dentro de la denominada Economía Social.

Esta nace como una reacción a la exclusión social de millones de trabajadores imposibilitados para acceder a las condiciones básicas de subsistencia, tales como vivienda, alimentación, trabajo, y estudio.

Su objetivo primordial es obtener beneficios a partir de una actividad productiva apoyada en un plan sólido de trabajo, un profundo conocimiento del rubro a explotar y de los códigos propios de su mercado.

En Argentina se implementan, desde mediados de los noventa, programas de transferencias monetarias con contraprestaciones laborales o a veces complementadas con otras modalidades (por ejemplo, terminalidad educativa). Sin lugar a dudas, el antecedente más relevante ha sido el Programa Trabajar, que se implementó desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación hasta fines de 2001. Junto con él, otras iniciativas de tipo similar se impulsaron desde esa misma cartera ministerial, pero, en todos los casos, su cobertura fue reducida.

A la salida de la crisis de 2001, hacia principios del año 2002 se diseñó y puso en marcha el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación se diseñó. Su alcance, en términos de cobertura, no tenía hasta entonces precedentes en el país, llegando a dos millones de beneficiarios a inicios de su implementación.

Mediante este programa se brindaba un subsidio monetario de \$150 mensuales<sup>16</sup> en forma directa, a través del sistema bancario, a los/as jefes/as de hogar que tengan hijos menores de 18 años o hijos discapacitados de cualquier edad<sup>17</sup>. Para acceder al beneficio, los potenciales beneficiarios debieron inscribirse en un registro abierto a tal fin<sup>18</sup>. A cambio, y en la lógica de programas con contraprestación, los beneficiarios han debido cumplir con alguna de las siguientes condiciones: a) asegurar la concurrencia escolar y el control de la salud de sus hijos; b) integrarse a actividades de capacitación laboral o a la educación formal; y c) incorporarse a proyectos productivos o servicios comunitarios. (Repetto y Potenza, 2005)

A partir del año 2005 se intentó avanzar hacia una mejor y más eficiente articulación entre el PJJHD y otros dos programas creados para dar salida a quienes estaban en dicho plan: por un lado, el Programa Familias (bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social); por el otro, el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) del propio Ministerio de Trabajo.

El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra (PMO), implementado por el MDS desde el 2003, se ha presentado como la iniciativa estatal más importante de fomento a la economía social en nuestro país. El PMO cuenta con distintas líneas o componentes que comparten como objetivo principal “la promoción de emprendimientos socio-productivos cuya actividad permita recuperar las capacidades de trabajo de las personas y la obtención de ingresos para la satisfacción de las necesidades de sus hogares, en el marco de un proceso integral de vinculación sinérgica entre los actores e instituciones del territorio”.

### **La creación del PAT y su inserción institucional**

El Programa de Ingreso Social con Trabajo fue creado por la Resolución 3.182 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) el 6 de Agosto de 2009 y ratificado por el Decreto presidencial 1.067 el 14 de Agosto de 2009.

El Programa se inserta institucionalmente en el MDS, más precisamente en la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo establecida a partir de dicho decreto, cuyo titular es designado por la máxima autoridad del ministerio y tiene jerarquía de Subsecretario.

Asimismo, la normativa del programa se encuentra afectada por la Resolución N° 3026 establecida el 26 de septiembre de 2006 por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). La resolución reglamenta el armado de cooperativas de trabajo vinculadas a actividades económicas planificadas por el Poder Ejecutivo Nacional, provincial o municipal.

Por otro lado, la Resolución N° 2476 del MDS del 3 de Mayo de 2010, resuelve adecuar el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” en función de los cambios producidos en los programas, proyectos y organismos intervinientes en el área. Se hace referencia particular a la creación del Programa de Ingreso Social con Trabajo. De este modo, el Plan Nacional “Manos a la Obra” queda asimilado en su conjunto a la marca registrada “Argentina Trabaja”. El Programa de Ingreso Social con Trabajo queda inserto en este espacio junto al programa de proyectos socio-productivos, al programa de formación del microcrédito para el desarrollo social “Padre Carlos Cajade” y al programa de inversión social.

La modalidad de intervención del programa se funda en el trabajo organizado y comunitario, como medio para incentivar la formación de organizaciones sociales de trabajadores (Decreto 1.067/2009).

A nivel nacional, los principales recursos humanos involucrados en la implementación del Programa incluyen:

- El titular de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo, área con competencia específica creada expresamente por el Ministerio de Desarrollo Social. El titular tiene rango y jerarquía de Subsecretario y es designado por la Ministra de Desarrollo Social. A través de la Resolución 3.863 establecida por el Ministerio de Desarrollo Social el 16 de septiembre de 2009, se designó al Subsecretario de Ingreso Social de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Aldo Juan Marconetto, a cargo de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo.
- Los titulares de las cinco coordinaciones encargadas de asegurar el vínculo y la articulación con los otros Ministerios involucrados en la implementación del plan, cuyos cargos estarán cubiertos a propuesta de dichos Ministerios:
  - Coordinación de planificación de ingreso social con trabajo
  - Coordinación de integración sanitaria para el ingreso social con trabajo
  - Coordinación de financiamiento para el fomento del ingreso social con trabajo
  - Coordinación de formación para el ingreso social con trabajo
  - Coordinación de integración laboral para el ingreso social con trabajo

### **Objetivos específicos del programa**

El Programa se plantea como objetivo principal la “promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades,

fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores” (Res. N°3182, Ministerio de Desarrollo Social).

El fundamento de la resolución y los diversos textos, documentos y guías distribuidos por el Ministerio expresan la pretensión de recuperar el rol de un estado promotor en la creación de empleo. La creación de empleo es considerada como una forma óptima de política social puesto que permite generar ingresos sustentables para las poblaciones vulnerables sin resentir la cultura y la dignidad del trabajo. La economía social sería la mejor herramienta para alcanzar este fin, puesto que promueve la organización social en base a relaciones solidarias, horizontales y voluntarias. El trabajo no es entendido solamente como un medio para generar ingresos, sino también como un canal de inclusión social. En fin, el programa se inscribe en el compromiso de alcanzar el tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio: la promoción del Trabajo Decente, según las pautas impulsadas por la OIT.

### **Población objetivo**

El Programa está destinado a “personas sin ingresos formales en el grupo familiar, ni prestaciones, ni pensiones, jubilaciones nacionales, ni otros planes sociales, a excepción del programa de Seguridad Alimentaria”<sup>6</sup>.

### **Prestaciones**

Las prestaciones son:

- a) Una jornada laboral
- b) Un ingreso
- c) El acceso a capacitaciones.

### ***Jornada laboral***

La jornada laboral es de 40 horas semanales, dentro de las cuales cinco están reservadas para las capacitaciones. Se trabaja dentro del marco de cooperativas armadas en conjunto con el INAES. Las cooperativas están compuestas por 60 integrantes y cuatro capataces que se ocupan de la organización y la supervisión de las actividades. En algunos casos y bajo convenio, se incorpora también a un orientador social y a un profesional (arquitecto, ingeniero o maestro mayor de obra).

Para iniciar lo proyectado se firma un Convenio Marco, entre el Gobierno nacional –a través del MDS- y los entes ejecutores, y luego uno específico, entre las mismas partes, en el que se detallan las obras a ser realizadas.

Las obras a realizar son de mediana y baja complejidad, a través de las cuales se busca el impacto directo en los barrios postergados.

En todos los casos, se trata de obras que procuran mejorar las condiciones sociales y la calidad de vida de los vecinos y vecinas de los barrios. Las tareas incluyen, entre otras:

---

<sup>6</sup> Argentina Trabaja, Programa Ingreso Social con Trabajo, Guía informativa, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, <http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/AT/default.asp> .

- Saneamiento: Redes de cloacas y agua.
- Infraestructura urbana: Veredas, pavimento, cordón, cuneta, obras de acceso para personas con discapacidad, iluminación y desagües pluviales.
- Mejoramiento de espacios verdes: Plazas y parques, limpieza de las márgenes de ríos y arroyos, tratamiento de residuos sólidos y urbanos.
- Infraestructura comunitaria: Mantenimiento y construcción de obras locales, escuelas, centros administrativos, comedores escolares, centros de salud sociales, clubes e iglesias.
- Viviendas: Mejoramiento habitacional.

Se proveen, a ese fin, elementos de seguridad: cascos, calzado y ropa de trabajo. Asimismo, la cooperativa contrata un seguro de vida personal y ante terceros.

### *Ingreso*

El ingreso de los cooperativistas es calculado en base a módulos básicos de trabajo elaborados por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.

Estos módulos productivos a través de los cuales se implementa el PAT son de 40 horas semanales; el 70% de su costo se destina al ingreso de los cooperativistas, mientras que el 30% restante se consigna a gastos administrativos y materiales, herramientas e insumos para la ejecución de las obras. Los cooperativistas reciben sus ingresos mensuales mediante una cuenta bancaria personal en el Banco de la Nación Argentina tramitada por el Ministerio de Desarrollo Social. Se postula que la tarjeta magnética personal permite el cobro de los sueldos de manera transparente. El monto de los sueldos es de \$ 1.200 para los cooperativistas y de \$ 2.400 para los capataces.

Es importante señalar que este monto que perciben los titulares del PAT no ha variado desde el comienzo de su implementación. Esto cobra relevancia en tanto se trata de un programa que apunta a asegurar ingresos en la población vulnerable, en un contexto inflacionario produce una sostenida reducción del ingreso real.

Los trabajadores son inscriptos como Efectores Sociales, por lo que acceden a la jubilación y a la obra social a través del Monotributo Social. En condición de monotributistas sociales, los cooperativistas tienen acceso a la Asignación Universal por Hijo.

### *Capacitaciones*

Las prestaciones incluyen, finalmente, un esquema de formación que abarca capacitaciones específicas y capacitaciones integrales. Las capacitaciones específicas se refieren a cursos sobre la constitución de cooperativas a cargo del INAES y a una formación básica en oficios y nociones generales de salud y seguridad del trabajador dictados por la UOCRA y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. También se fomenta la terminalidad educativa, por lo que interviene el Ministerio de Educación de la Nación. En la capacitación integral intervienen los ministerios de Educación, Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y algunas áreas del Gobierno Nacional. Aquí las temáticas se plantean en sintonía a las necesidades y problemáticas de cada barrio. Se abarcan los siguientes problemáticas: salud, educación, trabajo, juventud, capacidades organizacionales, familiares y comunitarias. En las cooperativas en las que se haya establecido la presencia de un orientador, se ofrece también el apoyo diario a los trabajadores en las tareas de capacitación. Finalmente se trabaja

con el área de Cultura y Educación Popular del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para fomentar el sentido de familia, la integración barrial y la recuperación de la cultura de trabajo.

## La implementación del PAT en ámbitos subnacionales

En esta segunda sección se sistematizará el trabajo de campo realizado en el marco del Proyecto, en lo que se refiere a la implementación del PAT en las 10 provincias argentinas. El trabajo de campo fue realizado durante el año 2010 (hasta el mes de septiembre) y los datos reflejados en este documento reflejan la información obtenida hasta esa fecha.

En primer lugar, cabe resaltar que sólo en 3 de las 10 provincias analizadas se estaba implementando el PAT al momento de realizar el trabajo de campo.

### Contexto de implementación

La implementación del Programa de Ingreso Social con Trabajo se llevó delante de forma gradual, en lo que respecta a su asignación a diversos ámbitos sub-nacionales. Así también, el proceso de expansión del programa es gradual, de modo que no todos los posibles destinatarios acceden automáticamente. De acuerdo a los convenios que las provincias y los municipios firman con el MDS, se van incorporando en etapas las diferentes unidades territoriales del país.

Cabe resaltar que para el ejercicio presupuestario 2010, el programa “Argentina Trabaja” consignaba asignaciones presupuestarias para ser implementado solamente en once jurisdicciones<sup>7</sup>:

- Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Provincia de Buenos Aires
- Provincia de Córdoba
- Provincia de Corrientes
- Provincia del Chaco
- Provincia de Entre Ríos
- Provincia de Mendoza
- Provincia de Misiones
- Provincia de San Luis
- Provincia de Santa Fe
- Provincia de Tucumán.

No obstante lo cual, hacia fines de 2010, es posible afirmar que el programa solamente se implementaba en las provincias de Buenos Aires, Tucumán, Corrientes, Entre Ríos y Mendoza (Ministerio de Desarrollo Social, 2010); y se tenía previsión de hacer lo propio, para el caso de la provincia de Santiago del Estero, recién a inicios de 2011<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Se enumeran alfabéticamente

<sup>8</sup> Cabe resaltar que no se hizo trabajo de campo en todas estas provincias debido a que el recorte de la investigación se centró en sólo 10 provincias.

**Cuadro 1. Provincias en las cuales se implementa o no el Programa “Argentina Trabaja” hacia 2010<sup>9</sup>**

	Jurisdicciones que hacia 2010 implementaban el PAT	Jurisdicciones que hacia 2010 no implementaban el PAT
Jurisdicciones con asignación presupuestaria para implementar el PAT	Buenos Aires; Corrientes; Entre Ríos; Mendoza; Tucumán	CABA; Córdoba; Chaco; Misiones; San Luis; Santa Fe
Jurisdicciones sin asignación presupuestaria para implementar el PAT	-	Catamarca; Chubut; Formosa; Jujuy; La Pampa; La Rioja; Neuquén; Río Negro; Salta; San Juan; Santa Cruz; Santiago del Estero; Tierra del Fuego

Fuente: CIPPEC, sobre la base de información oficial y relevamientos en provincias.

Más específicamente, en un primer momento el “Argentina Trabaja” se implementó en 36 municipios de la provincia de Buenos Aires, para luego expandirse a provincias y municipios de otras regiones del país, como Corrientes; Entre Ríos, Mendoza y Tucumán.

En lo que se refiere a los criterios de focalización geográfica, tal como fue explicitado en Díaz Langou, Potenza y Forteza 2010, la primera etapa de la focalización geográfica tuvo como objetivo asignar de manera equitativa la cantidad de puestos de trabajo disponibles (inicialmente 100.000) entre los Distritos del Gran Buenos Aires.

Para ello, y según el diseño del PAT, se aplicó el Distribuidor inicial del Programa de Ingreso social con Trabajo<sup>10</sup>. El Distribuidor se construyó, formalmente, en base a dos fuentes primordiales: la población de 18-64 años en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda realizado por el INDEC en 2001) y la Tasa de Desocupación del aglomerado “Partidos del Gran Buenos Aires” correspondiente al 2º Trimestre de 2009 (Encuesta Permanente de Hogares realizada por el INDEC).

El porcentaje de puestos de trabajo asignados a cada distrito fue calculado en base a tres componentes. El primero, distribuye una cantidad mínima de puestos de trabajo por distrito. Es decir, el 10% de los puestos de trabajo se distribuyen de manera homogénea entre los 36 distritos, lo que corresponde a 278 cooperativistas por distrito. El segundo componente distribuye el 50% de la totalidad de los puestos en relación a la proporción de población de 18 a 64 años desocupada en hogares con NBI de cada distrito respecto del mismo valor para el total de los distritos. El último componente distribuye el 40% de los puestos restantes en función de la incidencia de la población de 18-64 años en hogares con NBI dentro de cada uno de los distritos.

En una etapa ulterior de la focalización geográfica en los Distritos del Gran Buenos Aires, se llevó a cabo la distribución de 50.000 nuevos puestos. En esta ocasión, los criterios de distribución

9 Se destaca en este cuadro con negritas las provincias donde se implementa o donde se pensaba implementar el PAT, y que fueron analizadas en el estudio.

10 <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/3.%20Distribuidor%20Ingreso%20Social%20con%20Trabajo.%20Buenos%20Aires.pdf>

pusieron foco en la población vulnerable viviendo en villas y asentamientos, y en la capacidad de gestión de los entes ejecutores. Para el primero de estos componentes, que asigna un 80% de los puestos, se observa la incidencia de la población que vive en villas o que se encuentra en situación de déficit de infraestructura en base a estadísticas provenientes de estudios académicos (Cravino, 2008) e información del Ministerio de Desarrollo Social. Para el segundo, que distribuye el 20% restante de los puestos, se considera la capacidad logística y de gestión de los distritos en base a la instalación y efectividad logradas en la implementación del programa hasta el momento. Se observan, por ejemplo, la experiencia técnica y administrativa, los tiempos y procedimientos para contrataciones, compras, rendiciones, y los recursos de infraestructura disponibles.

La distribución efectiva de los puestos dependió de una combinación del criterio socio-ocupacional de la población con las condiciones institucionales de la provincia en términos de capacidades logísticas y de gestión. Se observan la concurrencia entre los niveles de gobierno, los procesos de cooperación entre entidades territoriales para el sostenimiento de cooperativas, la capacidad de administración en términos de gestión eficiente y transparente y la existencia de un sistema de información sobre temas financieros, sociales, económico y logístico.

Más allá de esta explicación de los criterios de asignación, cabe resaltar que se corresponden con lo que obra en el diseño del programa. A partir del relevamiento realizado, cabe resaltar que las fuentes consultadas en diversos distritos han dado indicios para señalar que la asignación efectiva tuvo un claro componente político-arbitrario.

En un segundo momento de la implementación del programa, se procuró ampliar el ámbito de aplicación geográfica para integrar nuevas regiones y provincias, específicamente: NEA, NOA y Cuyo.

En suma, hacia fines de 2010, los distritos en los que se implementaba el Programa “Argentina Trabaja” por Provincia son los que se detallan en la tabla que sigue:

**Cuadro 2 Distritos en los que se implementaba el Programa “Argentina Trabaja” por Provincia hacia fines de 2010**

Provincia	Distritos
Provincia de Buenos Aires	Almirante Brown; Avellaneda; Berazategui; Berisso; Campana; Cañuelas; Ensenada; Escobar; Esteban Echeverría; Ezeiza; Florencio Varela; General Las Heras; General Rodríguez; General San Martín; Hurlingham; Ituzaingó; José C. Paz; La Matanza; Lanús; Lomas de Zamora; Luján; Malvinas Argentinas; Marcos Paz; Mercedes; Merlo; Moreno; Morón; Pilar; Presidente Perón; Quilmes; San Fernando; San Miguel; San Vicente; Tigre; Tres de Febrero; Zárate
Provincia de Corrientes	Corrientes
Provincia de Tucumán	Cruz Alta; Lules; San Miguel de Tucumán; Tafí Viejo; Yerba Buena
Provincia de Entre Ríos	Concordia
Provincia de Mendoza	San Martín

Fuente: CIPPEC, sobre la base de información del MDS.

## **Margen de acción de las provincias**

Antes de avanzar en un análisis pormenorizado de la implementación del PAT a nivel subnacional es importante resaltar una vez más que su propio diseño descentraliza la gestión a los gobiernos subnacionales (particularmente a los municipios).

Para analizar el margen de acción que tienen las provincias y municipios para adecuar o modificar el diseño central de los programas hemos considerado su capacidad de incidencia en cuanto a tres cuestiones: el perfil de la población objetivo, de características de las prestaciones y la generación de normativa propia para la ejecución del programa (además del margen de acción del municipio para decidir su inserción institucional descripto anteriormente).

A casi dos años de implementación del “Argentina Trabaja”, el MDS aún no ha confeccionado un manual operativo con precisiones y/o recomendaciones para la ejecución del programa. En consecuencia, las provincias y municipios definen sus estrategias de implementación de acuerdo a sus propias pautas e instituciones, aunque –naturalmente– en el marco de lo dispuesto en los convenios firmados con el MDS.

## **Población objetivo**

Al respecto, la descripción que se detalla en el diseño y normativa del Programa es sumamente específica en cuanto a las condiciones excluyentes (como recibir pensiones o jubilaciones nacionales, o ingreso formal, por ejemplo) pero es indeterminada en lo que respecta a la condición de inclusión. Esto otorga amplios márgenes de decisión a los entes ejecutores que gestionan el “Argentina Trabaja” para avanzar en la priorización de los perfiles que se consideren como más urgentes.

Un punto crítico en la gestión del programa es la selección de titulares. Para ello, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) definió dos tipos de criterios: los de focalización y los de elegibilidad de titulares.

Los criterios de focalización permiten delimitar el grupo poblacional al que se dirigen las políticas; es decir, que definen la población objetivo potencialmente beneficiaria. Por su parte, los criterios de selección o elegibilidad se orientan a definir ciertos aspectos para determinar qué persona, dentro de la población objetivo, puede ser beneficiaria en función de ciertos criterios definidos: básicamente, personas pertenecientes a hogares en situación de alta vulnerabilidad social –que no cuenten con pensión, jubilación, programa social nacional o provincial incompatible– y que no desarrollen actividad registrada como empleado, empleador monotributista u otros, ni un ingreso proveniente de trabajo registrado

Lo que no se establece desde nivel central es la herramienta y/o criterios para proceder a la asignación de prioridades, que permite seleccionar dentro de la población objetivo a los titulares finales, según un orden de prelación definido en función de criterios claros. Al respecto, los entes ejecutores cuentan con total libertad para organizar sus propias estrategias de difusión y convocatoria, siempre y cuando se enmarquen en los lineamientos generales establecidos desde el diseño del Programa.

En cuanto a las metas físicas, a continuación se detallan la totalidad de personas inscriptas e incorporadas al “Argentina Trabaja”, hacia fines de 2010. El total de inscriptos se corresponde con aquellos que ya están formalmente incorporados al Programa, más aquellas personas que, en los cruces de datos con las bases de datos correspondientes, han registrado situaciones de incompatibilidad (no cumplen los criterios de elegibilidad) o están aún en proceso de evaluación de

su situación socio-económica personal y familiar. (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2010).

**Cuadro 3 Cantidad de personas inscriptas e incorporadas al Programa “Argentina Trabaja” por provincia**

	Totales incorporados al Programa	Total inscriptos
Buenos Aires	<b>137.291</b>	<b>179.741</b>
Corrientes	<b>14.227</b>	<b>15.157</b>
Entre Ríos	<b>2.906</b>	<b>3.053</b>
Mendoza	<b>901</b>	<b>1.169</b>
Tucumán	<b>1.764</b>	<b>2.162</b>
Total país	<b>157.089</b>	<b>201.282</b>

Fuente: CIPPEC, sobre la base de informes oficiales del Ministerio de Desarrollo de La Nación, 2010.

Un primer análisis del perfil de los titulares de este Programa, elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación hacia julio de 2010, del padrón de beneficiarios correspondiente a la provincia de Buenos Aires<sup>11</sup> se evidencia que el 72% tienen menos de 40 años, entre los cuales un 34% tiene menos de 24 años. Por su parte, alrededor del 28% de los titulares son mayores de 40 años, edad a partir de la cual, según señala la evidencia, quienes pierden su relación laboral les cuesta más volver a reinsertarse.

En cuanto a la distribución por género, el padrón de beneficiarios se encuentra equilibrado, mostrando en general una leve preeminencia de los hombres sobre las mujeres. Analizado por sexo y por franja etaria, las mujeres participan más que los hombres si se observan los titulares entre 25 y 49 años.

**Cuadro 4. Indicadores socio-demográficos de los cooperativistas**

Indicadores socio-demográficos de los cooperativistas	Total	Varones	Mujeres
<b>18 a 24 años</b>	34,1	38,1	<b>30,0</b>
<b>25 a 29 años</b>	15,0	13,4	<b>16,7</b>
<b>30 a 34 años</b>	12,3	10,5	<b>14,1</b>
<b>35 a 39 años</b>	10,2	8,8	<b>11,6</b>
<b>40 a 49 años</b>	15,3	14,0	<b>16,7</b>
<b>50 a 59 años</b>	10,5	11,1	<b>9,8</b>
<b>60 y más años</b>	2,6	4,1	<b>1,0</b>
Total	100,0	50,9	49,1

Fuente: CIPPEC, sobre la base de información del MDS.

<sup>11</sup> Si bien este análisis surge de la muestra efectuada a partir de los distritos inscriptos en el Programa Argentina Trabaja en la Provincia de Buenos Aires, debe subrayarse que esta provincia representa casi el 70% del presupuesto total con que cuenta todo el Programa a nivel nacional.

En lo que respecta a la provincia de Corrientes, la gestión a nivel municipal recupera aspectos específicos que presenta la desocupación en este contexto local. En particular, resultaba preocupante el porcentaje de desocupación entre los jóvenes, de tal forma que se consideró a ese grupo etario como prioritario al momento de asignar los beneficios del programa. Para la asignación del beneficio, se hizo una depuración del padrón (para lo cual se pidieron certificaciones negativas) y luego la asignación fue aleatoria, priorizando a jóvenes y jefes de familia y atendiendo a completar un cupo de 35% de mujeres. Según los testimonios relevados, no hubo protestas generales por la manera en que fueron asignados los cupos, aunque sí algunas impugnaciones puntuales.

### **Objetivos y prestaciones**

En este aspecto, los entes ejecutores subnacionales no tienen como posibilidad modificar el objetivo fundamental del Programa, mas sí tienen la libertad de definir objetivos subsidiarios. Por ejemplo, es posible que se complemente el rol del estado como promotor en la creación de empleo, priorizando aquellas áreas específicas en las cuales se quiere priorizar que esos puestos de trabajo creados, vía trabajo asociado en cooperativas, tengan su impacto en la calidad de vida de los vecinos. Este es un aspecto muy importante, ya que lo diferencia de los otros programas analizados.

Para el caso de Corrientes, las obras comenzaron en el mes de junio y fueron de diferentes tipos: pavimento, construcción de veredas, construcción de playón deportivo, señalización, pintura en la vía pública, forestación urbana, construcción de rampas para personas con discapacidad, construcción de viviendas. Es importante destacar que, en este municipio, se ha buscado que la actividad a la que se dedica la cooperativa comience con la producción propia del insumo (por ejemplo, producción de adoquines para su posterior colocación). Por su parte, la ubicación de las obras públicas que se realizarían fue acordada con la Secretaría de Planeamiento y Obras Públicas, con el criterio de lograr impacto en todo el territorio.

### **Inserción institucional y respaldo normativo**

El Programa “Argentina Trabaja” se implementa a través de módulos constructivos para realizar obras. Cada cooperativa puede contar con uno o más módulos asignados, lo que depende del perfil socio-laboral de los cooperativistas. La asignación de los módulos es definida en los convenios firmados por los entes ejecutores (municipios y provincias, según corresponda a cada caso en particular) y el MDS a partir de la identificación de necesidades de obras por parte del primero de estos actores. Estos módulos están relacionados con diversas tareas necesarias para llevar a cabo las obras: limpieza de arroyos; saneamiento urbano; forestación urbana, refacción y mantenimiento de edificios, son algunos de los ejemplos más usuales.

Si bien hacia 2010 se consigna la presencia de entes ejecutores a nivel provincial, el trabajo de campo realizado, como así también lo que se desprende de informes oficiales del MDS, permiten afirmar que, en mayor medida, quienes llevan adelante la implementación del “Argentina Trabaja” en terreno y quienes tienen mayor injerencia en su gestión, son los gobiernos municipales.

Para iniciar lo proyectado se firma un Convenio Marco y luego uno específico, entre el MDS y ente ejecutor, en el que se detallan las obras a ser realizadas. Las obras a realizar son de mediana y baja complejidad, a través de las cuales se busca el impacto directo en los barrios postergados.

En todos los casos, se trata de obras que procuran mejorar las condiciones sociales y la calidad de vida de los vecinos y vecinas de los barrios.

Se proveen, a ese fin, elementos de seguridad: cascos, calzado y ropa de trabajo. Asimismo, la cooperativa contrata un seguro de vida personal y ante terceros.

En lo que se refiere a la inserción institucional, la gestión del “Argentina Trabaja” muestra una pluralidad de casos, vinculados con su modalidad de gestión.

En primera instancia, una dimensión a abordar es dónde se aloja el Programa dentro de la estructura del ente ejecutor: dentro de la propia estructura o se lo mantiene como unidad ejecutora independiente. Algunos entes ejecutores incorporan la gestión del Programa en la estructura municipal ordinaria, mientras que otros, por su parte, proceden a la conformación de Unidades Ejecutoras independientes.

Por ejemplo en Corrientes, ante la necesidad de definir el tipo de inserción institucional, se optó por no crear una unidad ejecutora ya que se consideró que de esa forma se evitaría la creación de una “administración paralela”<sup>12</sup>. Según fue planteado en las entrevistas, el programa cuenta con un fuerte apoyo del intendente, quien se encargó personalmente de hacer una presentación de esta iniciativa ante su grupo de trabajo. En la provincia de Buenos Aires, el mismo derrotero siguió el municipio de Morón, por ejemplo. Por el contrario, el municipio de Esteban Echeverría optó por la creación de un ente específico, la Unidad Ejecutora Municipal, también denominada Unidad de Gestión de Cooperativas. Este espacio, que funciona en un lugar separado físicamente de la municipalidad, concentra personal municipal y cooperativistas del “Argentina Trabaja”, y tiene la función de brindar apoyo en el proceso de conformación de las cooperativas y en el trabajo que realizan en el territorio.

En referencia al marco normativo del programa, éste viene dado por el convenio marco y el específico. En algunos casos, el municipio busca dar más aval al convenio involucrando a otros actores (el Legislativo). Esto se evidencia, por ejemplo, en el caso del ya citado municipio de Corrientes. Al respecto, interesa notar que las autoridades locales, consideraron conveniente que tanto el convenio marco como el convenio específico fueran aprobados por el Concejo Deliberante, de forma tal que esta iniciativa quedara incorporada al presupuesto, dándole un marco institucional más sustentable. Esto se debió a una iniciativa propia, no vinculada con ordenamientos generales de la gestión del Programa.

---

<sup>12</sup> Esta y otras cuestiones relativas a la modalidad de implementación del programa en este municipio se relacionan en forma directa con el perfil de quien lo coordina, el Secretario de Desarrollo Humano y Economía Social, sus antecedentes y trayectoria profesional. Respecto de este punto en particular, había diferentes posiciones al interior de la municipalidad, pero el mencionado funcionario hizo primar su criterio, por haber tenido experiencia previa en otros municipios, en la gestión de programas laborales y, particularmente, en la implementación del programa PROAME (iniciativa con financiamiento internacional que durante los años noventa se implementó desde la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, orientada a atender la niñez y la adolescencia).

## Cuadro 5. Margen de acción de las provincias y municipios

### Margen de acción para modificaciones/adecuaciones respecto de definiciones sobre el Programa

Objetivos	Población objetivo	Prestaciones	Inserción institucional y respaldo normativo
Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
(Sólo pueden incorporar objetivos específicos siempre y cuando se adecuen al objetivo general del Programa)	(Los entes ejecutores tienen la potestad de priorizar población objetivo a partir de los criterios de focalización y elegibilidad)  También tienen posibilidad de organizar sus propias estrategias de difusión/convocatoria	Si bien los módulos constructivos están definidos desde nivel central, los entes ejecutores pueden definir cuáles implementar en territorio	Dentro de los lineamientos generales establecidos desde el diseño del Programa, los entes ejecutores pueden definir qué inserción institucional darle al Programa (dentro o fuera de la estructura corriente) y qué respaldo normativo adicional establecer

Fuente: CIPPEC, sobre la base de normativa que regular el funcionamiento del programa y relevamiento de casos provinciales.

## Recursos y capacidades

### Recursos humanos

Además de los recursos de nivel nacional, especificados en la sección anterior, en la gestión del Programa “Argentina Trabaja” sobresalen diversos recursos a nivel provincial y local.

**La implementación del programa exigió el desarrollo de herramientas de gestión por parte de los gobiernos provinciales y locales, que debieron organizar mecanismos y procesos en diversas áreas de la administración.** Este ejercicio adquirió características diferentes en cada jurisdicción involucrada, en función de las capacidades institucionales disponibles en términos de recursos presupuestarios, operativos y humanos. Por ejemplo, algunos municipios optaron por gestionar todas las compras de herramientas y materiales ligadas al programa a través de sus estructuras administrativas, otros crearon unidades ejecutoras ad hoc que se encargan específicamente de la gestión administrativa y operativa del programa, mientras que otros otorgaron a las cooperativas los fondos destinados a la compra de herramientas y materiales (esto último dejó de ser autorizado a partir de la segunda etapa de implementación del programa).

En el caso del municipio de Corrientes, el programa se gestiona desde la Secretaría de Desarrollo Humano y Economía Social. Si bien no se cuenta con el dato exacto del personal asignado a esta área, los testimonios relevados dan cuenta de la importante sobrecarga de trabajo que se generó a raíz del programa. Para dar cuenta de la magnitud que tiene esta iniciativa, se ha señalado que el total de empleados de la municipalidad asciende a 1.800 personas, cantidad superada ampliamente por los titulares del PAT.

## Recursos presupuestarios

La Resolución N° 3.182/09 del Ministerio de Desarrollo Social establece que “Los recursos operativos del Programa provendrán de las partidas presupuestarias correspondientes al Presupuesto de este Ministerio de Desarrollo Social y los que determine el Poder Ejecutivo Nacional”. Por demás, el Decreto 1.067/2009 agrega: “El Ministerio de Economía y Finanzas públicas asignará las partidas presupuestarias correspondientes del Ministerio de Desarrollo Social y/o de otras jurisdicciones, pudiendo emitir deuda para el cumplimiento de los fines del citado Programa y su funcionamiento”.

El Ministerio de Desarrollo Social firma convenios con los Entes Ejecutores (municipios, provincias, federaciones y/o mutuales, a través del INAES), el financiamiento de obras de infraestructura urbana local y comunitaria; saneamiento y mejoramiento de los espacios verdes y habitacional y polos de abastecimiento de insumos propios. 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.

El monto total de la ejecución del Programa “Argentina Trabaja” a nivel nacional para el año 2010 ha sido de \$3.621 millones sobre un presupuesto original de \$1.500 millones, mientras que el presupuesto aprobado para el 2011 es de \$3.787 millones, de los cuales el 68% está destinado a la provincia de Buenos Aires.

**Cuadro 6. Presupuesto asignado al Programa “Argentina Trabaja” por provincias, en pesos**

	Crédito definitivo 2010		Presupuesto Prórroga 2011	
	Monto	%	Monto	%
Buenos Aires	\$ 2.582.554	68,2%	\$ 2.582.554	68,2%
CABA	\$ 496.217	13,1%	\$ 467.217	12,3%
Catamarca	\$ -	0,0%	\$ -	0,0%
Chaco	\$ 3.764	0,1%	\$ 3.763	0,1%
Chubut	\$ -	0,0%	\$ -	0,0%
Córdoba	\$ 36.193	1,0%	\$ 36.192	1,0%
Corrientes	\$ 7.556	0,2%	\$ 7.556	0,2%
Entre Ríos	\$ 13.568	0,4%	\$ 13.567	0,4%
Formosa	\$ -	0,0%	\$ -	0,0%
Jujuy	\$ -	0,0%	\$ -	0,0%
La Pampa	\$ -	0,0%	\$ -	0,0%
La Rioja	\$ -	0,0%	\$ -	0,0%
Mendoza	\$ 324.263	8,6%	\$ 324.263	8,6%
Misiones	\$ 13.337	0,4%	\$ 13.337	0,4%
Neuquén	\$ -	0,0%	\$ -	0,0%
Río Negro	\$ -	0,0%	\$ -	0,0%
Salta	\$ -	0,0%	\$ -	0,0%
San Juan	\$ -	0,0%	\$ -	0,0%
San Luis	\$ 6.105	0,2%	\$ 6.105	0,2%
Santa Cruz	\$ -	3,2%	\$ -	0,0%
Santa Fe	\$ 119.968	0,0%	\$ 119.968	3,2%
Santiago del	\$ -	0,0%	\$ -	0,0%

Estero						
Tierra del Fuego	\$	-	4,8%	\$	-	0,0%
Tucumán	\$	182.600	4,8%	\$	182.600	4,8%
No asignado	\$	-	0,0%	\$	30.329	0,8%
<b>Total</b>	<b>\$</b>	<b>3.786.125</b>	<b>104,8%</b>	<b>\$</b>	<b>3.787.451</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: CIPPEC, sobre la base de los Mensajes de elevación de las Leyes de Presupuesto 2004-2010.

### Sistemas de información y sistemas de monitoreo y evaluación

Los sistemas de información involucrados en la implementación del Programa “Ingreso social con Trabajo” son los siguientes:

- Datos provenientes del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 y de la Encuesta Permanente de Hogares del segundo trimestre de 2009 realizados por el INDEC, para el diseño metodológico del Distribuidor inicial del Programa de Ingreso Social con Trabajo.
- Detección de vulnerabilidad social del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, del Programa Jóvenes “Padre Mugica” y del Programa Familias del Ministerio de Desarrollo Social, para la pre-selección de candidatos
- Bases de datos de los gobiernos municipales, para la pre-selección de candidatos
- Base de datos del SINTyS y la AFIP, para la verificación del cumplimiento de los criterios de elegibilidad de los candidatos
- Base de datos del INAES, para la elaboración de las nóminas de asociados a las cooperativas
- Base de datos del programa presentada en la Web, en dónde se cargan los datos relativos a la concurrencia semanal de los beneficiarios.
- Hacia 2010 se proyecta la conformación de indicadores para la evaluación del programa a cargo del SIEMPRO

Cabe resaltar que a nivel municipal, cada gobierno es el responsable de diseñar la herramienta que sea más redituable en cuanto a mejorar la eficiencia y evaluación de la gestión del Programa en el Municipio. Este tipo de sistemas permiten sistematizar la información más relevante de la gestión del Programa y, posteriormente, efectuar un seguimiento de los resultados obtenidos, para agilizar la gestión diaria de las cooperativas, identificar potenciales cuellos de botella, irregularidades, o problemas de manera temprana, y así, facilitar las correcciones necesarias. Esto es muy importante, ya que lo diferencia de la mayoría de los programas que estamos analizando

Este desarrollo adquiere características diferenciales en cada municipio ya que no existen lineamientos específicos que disponga el desarrollo de procesos comunes para su ejecución, como ser el diseño de un sistema de información y gestión común.

### Modo de organización

#### División de responsabilidades entre niveles de gobierno

En lo que se refiere a la modalidad de gestión, es necesario notar, en primer lugar, que el Programa “Argentina Trabaja” se acerca al extremo de gestión descentralizada. Los Municipios son mayormente, en este caso, los responsables de la implementación del Programa (si bien el nivel

provincial también puede constituirse como ente ejecutor) y cuentan con gran discrecionalidad a la hora de fijar su modus operandi.

El Programa presenta una modalidad de intervención que exige la articulación entre distintos actores institucionales de los distintos niveles de gobierno. En este contexto, los municipios asumen roles clave en el seguimiento e implementación del programa.

A continuación, se presentan de manera esquemática las **principales instancias de implementación** del “Argentina Trabaja”. Estas instancias, que no son cronológicas ni exhaustivas, permiten conceptualizar el diseño general del programa en función de la normativa sancionada:

**Cuadro 7. Actores intervinientes según instancias del programa**

<b>Instancias del programa</b>	<b>Actores que intervienen</b>
<b>Selección de distritos</b>	Gobierno nacional (MDS)
<b>Identificación de población vulnerable</b>	Gobiernos nacional (MDS); provincial y municipal
<b>Armado de las cooperativas</b>	A cargo de los entes ejecutores, mayormente gobiernos locales.  Son inscriptas en el registro del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del MDS.
<b>Aplicación de los criterios de elegibilidad</b>	Gobierno nacional (MDS) realiza cruces con Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) y con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) para chequear que se cumplan los requisitos formales de ingreso.
<b>Firma del convenio entre el MDS y el ente ejecutor (provincia o municipio).</b>	Gobiernos nacional (MDS); provincial y municipal
<b>Implementación y supervisión del trabajo de las cooperativas</b>	Gobiernos provinciales y locales junto con el INAES
<b>Capacitaciones</b>	Gobierno nacional (MDS); UOCRA (Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina), el Ministerio de Trabajo, el municipio o la provincia u otros, según el caso.
<b>Evaluación y monitoreo</b>	El SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales), la SIGEN (Sindicatura General de la Nación), la AGN (Auditoría General de la Nación) y universidades nacionales designadas por el MDS evalúan y monitorean el programa.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de información oficial.

Del cuadro anterior se deriva que los actores con mayor injerencia en la gestión del PAT son el gobierno nacional (sobre todo a través del MDS y del INAES) y los entes ejecutores (tanto provinciales como locales). En aquellos casos en los cuales los entes ejecutores son los gobiernos locales, sobresale la poca presencia de la provincia.

Por ejemplo, el caso de Corrientes permite ilustrar la “adaptación” local y observar la baja presencia del gobierno provincial. Allí, para la implementación del programa, se conformó un registro de los postulantes, el cual se tomó como base para la selección. Para la depuración de este listado, se hicieron cruces de información con las base de datos del SINTyS y la AFIP, con el propósito de verificar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad de los candidatos. Además de esto, desde la Secretaría de Planeamiento y Obras Públicas se hizo un seguimiento muy pormenorizado de los avances de cada obra (cuentan con registros escritos e imágenes).

Para este mismo caso, interesa destacar que en la implementación del programa –desde la perspectiva de los funcionarios municipales- ha sido clave la figura de los “orientadores”. Quienes cumplieron este rol fueron seleccionados cuidadosamente, considerando sus antecedentes profesionales y también su inserción comunitaria. Los orientadores han facilitado el proceso, desde el momento de la inscripción hasta la finalización de obras, manteniendo informadas a las cooperativas acerca de las fechas de reuniones y plazos a cumplir. Por su parte, el gobierno provincial no ha intervenido ni en la negociación previa ni en la gestión misma de esta iniciativa.

Siguiendo a Boix, Fernández y Marazzi (2011) puede señalarse que la gestión del Programa “Argentina Trabaja” sufrió modificaciones desde su inicio hasta la actualidad, en especial con el traspaso de la primera a la segunda etapa de ejecución. Dichos cambios en la estructura del programa social abarcan diferentes aristas, que hemos resumido como las siguientes: **a) división de responsabilidades entre el ámbito nacional, municipal y las cooperativas; b) ejecución de fondos; c) formato y desarrollo de los Proyectos; y d) desarrollo de pautas de monitoreo al interior del programa**, tanto en relación con los cooperativistas como en relación a la Unidad Ejecutora municipal. La **Tabla siguiente** presenta las principales diferencias detectadas.

**Cuadro 8. Principales cambios en la gestión del Programa “Argentina Trabaja”**

Etapas Cambios	Primera Etapa	Segunda Etapa
División de responsabilidades entre el ámbito nacional, municipal y las cooperativas		
Prestación otorgada	Adelantos excedentes de mano de obra correspondientes a la mano de obra y capacitación	Incentivo para la inclusión (monetario)
Servicios sociales (aportes, seguro, obra social)	El Municipio es el encargado de gestionar el monotributo y los seguros de los cooperativistas	El MDS gestiona y paga el monotributo social y el seguro de vida de cada cooperativista. El seguro civil sigue a cargo del Municipio
Transferencia y ejecución de fondos		
Ejecución de fondos	El Municipio compra las herramientas y materiales a cuenta y orden de la cooperativa El Municipio ejecuta los fondos como partida extra-presupuestaria	El Municipio compra las herramientas y materiales, y distribuye a las cooperativas de acuerdo a las necesidades El Municipio compra y ejecuta los fondos a través del sistema RAFAM

Transferencia de fondos al Municipio	Se realiza por única vez al inicio	Se realiza en dos partes, al inicio y luego de la certificación parcial
Formato y desarrollo de los Proyectos		
Modalidad de ejecución de las obras	Existen diferentes módulos constructivos y cada cooperativa puede ejecutar varios módulos constructivos. El municipio firma un contrato de locación con cada cooperativa	Se realizan proyectos de obras grandes donde trabajan varias cooperativas, y cada una se ocupa de un módulo constructivo diferente Se incorporan rendimientos máximos y mínimos de los proyectos
Tiempo de duración	6 meses	8 meses
División de roles al interior de las cooperativas	4 Capataces	Se incorporan 4 capataces por cooperativa (uno por cuadrilla) y también se incorpora la figura del orientador
Desarrollo de pautas de monitoreo al interior del programa		
Presentismo	Liquidación cero, es decir que, llegado el caso en que se sumen cierta cantidad de inasistencias injustificadas, la unidad ejecutora podrá solicitar la liquidación cero de esa persona, quien no cobra el beneficio hasta que se le de el alta nuevamente	Se mantiene la liquidación cero, pero se implementa un sistema de registro para monitorear la concurrencia
Certificación de Obras	Informe mensual y certificación al final de la obra	Se mantienen los informes mensuales pero se implementan las certificaciones parciales de obra

Fuente: Boix, Fernández y Marazzi (2011)

Como se deriva de la tabla anteriormente presentada, entre las variaciones más destacables entre la primera y la segunda etapa de implementación del Programa, puede señalarse la mayor responsabilidad del gobierno nacional (a través del MDS) en lo que refiere a la gestión y pago del Monotributo social y el seguro de vida de cada titular del programa; y la introducción de ciertos cambios que apunta a fortalecer el seguimiento y monitoreo de la ejecución del programa (certificaciones parciales de obra; centralización por los entes ejecutores de la compra de herramientas, etc.)

## Conclusiones

### **Incidencia de los factores político-institucionales en la gestión del PAT**

El modelo de gestión del PAT plantea, por un lado, una clara división de funciones entre distintos niveles de gobierno y, por el otro otorga un amplio margen de acción a los entes ejecutores, asignados a niveles subnacionales.

El “Argentina Trabaja”, como todo programa de transferencias de ingresos con contraprestación laboral, **presenta una alta complejidad de gestión**. Este programa involucra la conformación de cooperativas de trabajo y torna necesaria la organización de actividades productivas que implican liderazgo técnico y político, infraestructura, insumos, articulación y coordinación entre actores con lógicas y recursos diferentes. Esto marca una diferencia importante respecto de los programas de ingreso incondicional, que solo exigen un esfuerzo preliminar en el registro de titulares y en los cuales, una vez cumplida la tarea, la gestión se reduce a un giro periódico de recursos.

Una intervención de este tipo tiene la particular complejidad de que requiere la confluencia de un amplio conjunto de actividades para que el objetivo pueda ser cumplido. En este sentido, **la gestión del Programa sobrecarga de responsabilidades técnicas y políticas a los gobiernos subnacionales que ofician como entes ejecutores**. Es importante señalar que su creación por parte del MDS no fue acompañada de la definición de un reglamento operativo que sienta las bases de gestión específicas para los órganos subnacionales y locales. En este marco, cada ente ejecutor procedió a organizarse de diversa manera, de acuerdo con sus capacidades preexistentes. En este sentido, las capacidades técnicas y políticas de cada ente ejecutor tuvieron una gran influencia en las modalidades de gestión territorial.

En este sentido, puede señalarse que el “Argentina Trabaja” es un programa sujeto a un despliegue gradual –en el tiempo y en el territorio– y por eso, debe considerar constantemente las capacidades de gestión, para aprender de los errores que brinda la gradualidad.

En lo que respecta a la selección de distritos en los cuales fue implementado el Programa, no es posible asegurar, a partir de los relevamientos de fuentes primarias y secundarias realizados, que la elección haya tenido en cuenta la existencia de esas condiciones previas necesarias para su gestión o de los criterios técnico-objetivos establecidos en el diseño del Programa. En este sentido, el “Argentina Trabaja” se destaca como un programa sobre el cual inciden ampliamente las variables políticas. Por ejemplo, en Corrientes Capital comenzó a implementarse en enero de 2010, a poco de iniciarse la gestión del actual intendente (asumió en diciembre de 2009). El contacto con este municipio se dio principalmente a través de canales informales y la provincia no participó de estas gestiones. De acuerdo con los testimonios relevados, quienes asumirían cargos en el municipio venían teniendo conversaciones, desde octubre de 2009, tanto con la presidenta de la Nación como con la ministra de Desarrollo Social respecto de la eventual ejecución de esta iniciativa en el municipio<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> En este caso, un elemento clave para comprender esta situación viene del perfil del funcionario que está a cargo del programa: este se había desempeñado como Subsecretario de Acción Social entre los años 2002 a 2005, razón por la cual tenía acceso a altos funcionarios de la cartera de Desarrollo Social de la Nación. Además, en anteriores gestiones participó en la construcción de Centros de Integración Comunitaria (CIC) a través de cooperativas,

Por otra parte, cabe mencionar que no existen, en términos formales, canales especiales a través de los cuales se gestione la relación entre el gobierno nacional y los entes ejecutores provinciales y municipales. Las relaciones se dan entre las dependencias institucionales abocadas a las diversas tareas que se relacionan con la implementación del Programa. No existen espacios de socialización de experiencias, ni de coordinación, más allá de la coordinación bilateral y caso por caso, acotada a la implementación de este programa.

### **Coordinación prointegralidad: ¿qué recomendaciones podrían hacerse?**

El Programa presenta, dadas sus características, una modalidad de intervención que exige la articulación entre distintos actores institucionales de los distintos niveles de gobierno. En este contexto, los entes ejecutores subnacionales asumen roles clave en la implementación y seguimiento de la intervención, que en sus trazos fundamentales es diseñada en el nivel nacional.

Esta complejidad, intensiva en términos de articulación de actores sectoriales y nivel jurisdiccional, requiere avanzar hacia reglas de operación que ayuden a cada gobierno subnacional a gestionar con mayor eficiencia las cooperativas que se conforman en sus respectivos territorios. Esto implica, también, decisiones específicas en torno a cómo articular la gestión del Programa con la administración cotidiana de las demás acciones que llevan adelante en ese nivel territorial de gobierno. Cabe resaltar, en este punto, las marcadas heterogeneidades que existen entre las capacidades de gestión de los gobiernos locales y de los provinciales.

Las potencialidades de acciones como el Programa “Argentina Trabaja” podrán expandirse aún más cuando existan lineamientos claros de desarrollo territorial, que promuevan sinergias no solo con el resto de las políticas públicas que se gestionan en la escala local o subnacional, sino también con la dinámica productiva y del mercado laboral. Aprovechar esas oportunidades y hacer de este Programa un activo de la gestión pública, requiere no solo capacidades técnico-administrativas, sino también un importante liderazgo político.

A continuación, se presentan los desafíos de gestión del programa en términos generales.

#### **Ampliación del concepto de “trabajo” para la incorporación de “actividades socialmente relevantes”**

En función de dotar al programa de una mayor y más integral capacidad de respuesta a las necesidades de su población objetivo, sería importante ampliar el concepto de “trabajo” intrínseco en su diseño.

El “Argentina Trabaja” concibe una noción de “trabajo” ligada a módulos constructivos para la realización de obras de diverso tipo. De aquí se desprende que el diseño del Programa ubique al fortalecimiento del sector productivo y de la construcción como solución a los problemas de empleo.

Sin dejar de reconocer la importancia de estos sectores, CIPPEC cree conveniente que el programa “Argentina Trabaja” deje de limitar las opciones de contraprestación laboral a las

---

por lo cual tenía conocimiento de este tipo de experiencias y una valoración positiva de las mismas. Estos elementos respaldaron la decisión de implementar el programa en este municipio.

actividades productivas y de la construcción, y que adopte en su lugar una noción más amplia de contraprestación que incluya a las “actividades socialmente relevantes”.

Esta nueva categoría contendría a las actividades tradicionales de producción y construcción, pero también a otras actividades útiles para la sociedad, como las actividades de “servicios personales” (cuidado de niños, ancianos, personas con discapacidades y dependientes en general), que demandan una gran cantidad de puestos de trabajo.

### **Capacitaciones: una herramienta vital para potenciar el aspecto formativo del “Argentina Trabaja”**

El diseño del Argentina Trabaja contempla el dictado de capacitaciones específicas a cargo del INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social), la UOCRA (Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina) y el Ministerio de Trabajo. También define la implementación de capacitaciones integrales con participación de los ministerios de Educación, Desarrollo Social (área de Cultura y Educación Popular), Trabajo, Planificación Federal y de algunas áreas específicas del gobierno nacional.

Es vital que además de estas capacitaciones se concreten otras complementarias que optimicen este aspecto formativo del programa.

Las capacitaciones pueden resultar fundamentales para el buen funcionamiento del “Argentina Trabaja” y para pensar en una posible apropiación de las cooperativas por parte de los asociados y la construcción de ciudadanía.

Así, es importante **brindar un cuerpo integrado de capacitaciones que no solo haga eje en los aspectos centrales del Programa, sino que también aborde temáticas transversales**. Algunos temas insoslayables, además de construcción y administración de cooperativas, son salud, seguridad e higiene, evaluación y planificación de tareas y sensibilización en cuestiones de género.

### **Sustentabilidad de las cooperativas: un aspecto central para superar los retos sociolaborales de la Argentina.**

En tanto el Programa apunta a capacitar a los cooperativistas en distintos oficios para impulsar la creación de fuentes de trabajo que puedan sustentarse en el tiempo y generen sentido de pertenencia al lugar y al puesto de trabajo, es fundamental considerar cuál es la sustentabilidad que tienen o pueden tener las cooperativas constituidas y por constituirse.

Los retos sociolaborales de la Argentina en general, y del conurbano bonaerense en particular, son complejos y requieren esfuerzos continuados y de gran alcance por parte del Estado, en sus distintos niveles. El Programa “Argentina Trabaja” constituye un componente importante dentro de los compromisos estatales destinados a atender esta crítica problemática. Por eso, es central que entre sus prioridades incluya el trabajo necesario para que las cooperativas creadas sean autosustentables y generen puestos de trabajo de calidad.

La potencialidad de la acción pública a través de intervenciones como el Programa “Argentina Trabaja” será mayor cuando existan lineamientos claros de desarrollo territorial: se podrán promover sinergias no solo con el resto de las políticas públicas que se gestionan en la escala local o subnacional, sino también con la dinámica productiva y del mercado laboral. Es esto, en definitiva, lo que le otorga sentido a este tipo de intervenciones.

## **Transparencia y rendición de cuentas: una herramienta clave para proteger, promover y garantizar los derechos sociales de las personas**

Un aspecto a fortalecer en el marco de la implementación del “Argentina Trabaja” se relaciona con la transparencia y la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas en la gestión de planes y programas sociales ayuda a proteger, promover y garantizar los derechos sociales de las personas, dado que desarrolla mecanismos e incentivos que previenen la utilización indebida de los diferentes recursos públicos.

A pesar de las complejidades que presenta este programa, es posible transparentar su gestión mediante distintos canales. Existen numerosos instrumentos que permiten mostrar las intervenciones del programa y rendir cuentas a la ciudadanía de manera integral, sin incurrir en elevados costos ni en utilizar complejos sistemas de información.

En términos específicos, es recomendable que el programa incluya en su diseño un marco que garantice la publicación de la información de manera periódica y la existencia de procedimientos para solicitar información, así como también procesos que garanticen la aplicación del derecho en la práctica. Esto implica asegurar los instrumentos y herramientas necesarios para producir la información, publicarla, transparentarla y garantizar la accesibilidad, recibir quejas o consultas, y detectar a tiempo irregularidades para asegurar su adecuado tratamiento.

Por otra parte, es importante considerar un elemento sin el cual los anteriores carecen de sentido: la promoción, difusión y concientización del uso de los circuitos de acceso a la información pública y otros instrumentos que garantizan la rendición de cuentas. En este sentido, si bien es importante el rol que cumplen las instancias orientadas a brindar atención a la ciudadanía en general, no menos importante es la función y responsabilidad que tienen las áreas orientadas a ejecutar los programas sociales. Por eso, más allá de la división de tareas que se establezca entre las áreas, para facilitar la rendición de cuentas, es importante pensar el funcionamiento de las partes como piezas de un sistema único.

Un aspecto innovador que podría operar en la consolidación de una gestión transparente del programa es el establecimiento de espacios para la rendición de cuentas. Un ejemplo podría ser la organización de audiencias periódicas donde sea posible dialogar e intercambiar con la ciudadanía. Los principales objetivos de estas reuniones serían, por un lado, compartir información y explicar las cuestiones salientes que sean señaladas por los interesados y, por el otro, someter a control y monitoreo la gestión del programa.

El objetivo es incrementar el flujo de información y la participación de los actores interesados, informar sobre lo hecho en la gestión, mejorar la relación entre la provincia o municipio que ejecuta el “Argentina Trabaja” y la ciudadanía, y facilitar y promover el monitoreo social.

Garantizar una efectiva rendición de cuentas requiere en este caso de una fuerte voluntad política para transparentar la gestión. Esto, a su vez, debe estar acompañado por sólidas capacidades de gestión en términos de circuitos administrativos, contables, legales y logísticos, y de una división clara de funciones, roles, y responsabilidades de las áreas involucradas.

## Bibliografía

Beccaria, L., Groisman, F., Monsalvo, P. Segmentación del mercado de trabajo y pobreza en Argentina, Salta, Ponencia presentada a la XLI. Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, CD, 2006)

Díaz Langou, Gala; Fernández, Juan Pablo; Forteza, Paula y Potenza Dal Masetto, Fernanda: "Los principales programas de protección social en la provincia de Buenos Aires". Documento de Trabajo N°70, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2011.

Díaz Langou, Gala; Forteza, Paula y Potenza Dal Masetto Fernanda: "Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión" Documento de Trabajo N°45, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2010

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Disponible en Internet en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/3.%20Distribuidor%20Ingreso%20Social%20con%20Trabajo.%20Buenos%20Aires.pdf>. Buenos Aires, octubre 2008.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: Síntesis actual Programa de Ingreso Social con Trabajo. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Disponible en Internet en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/8.%20Informe%20Semestral%20Programa%20Ingreso%20Social%20con%20Trabajo%20-%20julio%202010.pdf>. Buenos Aires, julio 2010.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; Argentina Trabaja. Programa Ingreso Social con Trabajo. Guía Informativa. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Disponible en Internet en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/4.%20Gu%C3%ada%20informativa.pdf>, julio 2010.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo): "Aportes para el desarrollo humano en Argentina", PNUD, Buenos Aires, 2009.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo): "Informe nacional sobre desarrollo humano 2010. Desarrollo humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos", PNUD, Buenos Aires, 2010.

Potenza Dal Masetto, María Fernanda: "Los principales programas de protección social en la provincia de Corrientes", Documento de Trabajo N°72, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2011. (2011a)

Potenza Dal Masetto, María Fernanda: "Los principales programas de protección social en la provincia de Mendoza", Documento de Trabajo N°71, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2011. (2011b)

Potenza Dal Masetto, María Fernanda: "Los principales programas de protección social en la provincia de Santiago del Estero", Documento de Trabajo N°66, CIPPEC, Buenos Aires, junio de 2011. (2011c)

Repetto, F., Potenza, F. Trayectorias institucionales y políticas frente a la pobreza: los casos de Argentina, Chile y México. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 31. (Feb. 2005). Caracas.

Repetto, F., Potenza, F. (2011) Protección social en la Argentina. Serie políticas sociales Nro 174. CEPAL. Santiago de Chile.

Decreto 1067/2009 - Programas Sociales.

Resolución 2.476 de Adecuación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra", del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Resolución 3182 de Creación del Programa Ingreso Social con Trabajo, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Resolución INAES 3026, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

## Acerca del autor

**Juan Pablo Fernández:** coordinador del Programa de Protección Social. Candidato a magíster en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (tesis pendiente). Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Entre 2008 y 2010 fue responsable de la Unidad de Gestión de Proyectos de CIPPEC. En la gestión pública, fue consultor de la Unidad Coordinadora del Proyecto Funciones Esenciales de Salud Pública del Ministerio de Salud de la Nación.

El **Programa de Protección Social** trabaja con la misión de contribuir para que, desde un enfoque de derechos, el Estado, en los niveles nacional, provincial y municipal, pueda diseñar, gestionar y evaluar políticas integrales de protección social que mejoren la calidad de vida de los habitantes de la República Argentina.

**Si desea citar este documento:** Fernández, J. P. (octubre de 2012). La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” en ámbitos subnacionales. *Documento de Trabajo N°96*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

*La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.*





## DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico e Instituciones y Gestión Pública, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Política y Gestión de Gobierno, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.